

La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?

FRANCISCO JOSÉ EGUIGUREN PRAELI*

En recuerdo del doctor Jorge Carpizo, querido maestro y amigo

Resumen

En el presente trabajo, el autor analiza la naturaleza del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente, a propósito de su utilización muy frecuente en los últimos años en distintos países de Latinoamérica, bajo una lógica de instrumentación política por mayorías parlamentarias que distorsionan las causales previstas en las constituciones para su procedencia. Asimismo, su efecto para la estabilidad presidencial y la vigencia de la democracia, al convertirse a estas instituciones en una suerte de censura parlamentaria al presidente por motivos políticos, al interior de regímenes presidenciales, configurando un «golpe de estado parlamentario».

Palabras clave: Juicio político; vacancia por incapacidad moral; censura; «parlamentarización» de regímenes presidenciales.

Sumilla

Introducción y planteo del problema

1. Naturaleza y alcances del *impeachment* en el Reino Unido y los Estados Unidos de Norteamérica
2. El juicio político en las constituciones latinoamericanas
3. La frecuente utilización del juicio político y la vacancia contra el presidente en Latinoamérica en los últimos 25 años
4. Implicancias constitucionales y políticas de esta tendencia a instrumentar el juicio político o la vacancia para lograr la destitución del presidente

Referencias

* Abogado, magíster en Derecho Constitucional y doctor en Humanidades por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2016-2019) y actual presidente de la misma; director de la Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Posgrado de la PUCP (hasta diciembre 2017); profesor principal y jefe del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Ha sido embajador del Perú en España; ministro de Justicia y Derechos Humanos; juez ad hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional; director ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas; director general de la Academia de la Magistratura del Perú. feuguiren@speedy.com.pe feuguigu@pucp.edu.pe

Introducción y planteo del problema

El *impeachment* surgió hace varios siglos en Gran Bretaña, siendo luego acogido en los Estados Unidos de Norteamérica y también en las constituciones de los nuevos estados latinoamericanos, mayormente bajo la denominación de «juicio político». Por ello a esta institución la encontramos contemplada tanto en regímenes políticos parlamentarios como presidenciales.

Pero mientras en los regímenes políticos británico y estadounidense el *impeachment* ha dejado de tener utilización significativa, en América Latina, por el contrario, se ha asistido en las últimas décadas a su aplicación en diversos países, muchas veces con éxito, para acusar, destituir e inhabilitar políticamente a numerosos presidentes. Algunas veces los presidentes optaron por renunciar a su cargo ante el inicio de este procedimiento parlamentario, a fin de evitar la previsible imposición de dicha sanción, lográndose el objetivo político de conseguir su caída. Otras veces, los parlamentos recurrieron a la declaración de vacancia del presidente invocando causales como la incapacidad mental o moral para conseguir su destitución. Estas situaciones, bastante frecuentes durante los últimos 25 años en numerosos países latinoamericanos, han configurado un nuevo escenario de inestabilidad presidencial, que ha conducido a la caída de presidentes sin la ruptura formal del orden constitucional o la democracia.

La destitución por un juicio político de la presidenta Dilma Rousseff, en Brasil, ha sido el más reciente de estos casos, y puede vislumbrarse que no será el último. Vino a confirmar la actualidad de este fenómeno en Latinoamérica, caracterizado por nuevas formas de inestabilidad política debido a conflictos o relaciones polarizadas entre el presidente y el Parlamento, cuando el gobierno enfrenta una correlación de fuerzas desfavorable en el Congreso; o ante crisis políticas o sociales generadas por protestas contra medidas económicas o debido a graves denuncias sobre escándalos políticos o corrupción, que llevan a deslegitimar la figura presidencial. Este fenómeno viene a significar la sustitución de los tradicionales golpes de estado a cargo de militares, o con la anuencia de estos, por una suerte de «golpes de estado parlamentarios», situación latente cuando el presidente carece de una mayoría parlamentaria propia o la ha perdido.

Cabe recordar que hace ya algunas décadas, a propósito de las frecuentes crisis institucionales por graves conflictos y «bloques políticos» entre gobierno y Parlamento, que muchas veces llevaron a golpes de estado, se generaron debates académicos acerca de la posibilidad o conveniencia de sustituir en Latinoamérica el régimen presidencial por el parlamentario o semipresidencial¹. Aunque tales

¹ Me refiero, principalmente, a los influyentes trabajos de Juan Linz, Arturo Valenzuela, Dieter Nohlen o Arend Lijphart, en torno a los debates sobre presidencialismo y parlamentarismo; en la región andina, al libro

planteamientos no lograron mayor acogida política, si se ha observado, en las constituciones de algunos países, cierta tendencia a evolucionar hacia sistemas presidenciales «racionalizados» o «parlamentarizados».

Como sabemos, el elemento central que caracteriza al régimen presidencial, y que lo diferencia del parlamentario, es que el presidente es elegido directamente por el voto popular y ejerce las funciones de jefe de Estado y de Gobierno. Además, el presidente carece de responsabilidad política ante el Parlamento, por lo que solo puede ser acusado o destituido durante su mandato por la comisión de delitos o graves infracciones constitucionales. Incluso en los regímenes presidenciales «racionalizados» o «atenuados», establecidos en algunos estados latinoamericanos, son los ministros quienes tienen responsabilidad política ante el Parlamento y pueden perder el cargo si reciben el voto de censura o de falta de confianza a su gestión; pero esta responsabilidad política nunca se extiende al presidente de la República.

En Latinoamérica, por lo general el juicio político contra el presidente resulta procedente ante la imputación de delitos de función o comunes, cometidos durante el ejercicio del cargo; por graves infracciones constitucionales o conductas funcionales o morales. Mientras que la censura se refiere exclusivamente a los ministros o secretarios de Estado, y se origina por el cuestionamiento o la pérdida de confianza del Parlamento respecto de la gestión ministerial, derivada de las decisiones u omisiones políticas en que incurren, sin que deba concurrir necesariamente la comisión de algún delito o infracción punible.

De allí que cuando en un régimen presidencial el juicio político contra el presidente es utilizado, de manera explícita o encubierta, por motivaciones de índole esencialmente política, sin que medie realmente la imputación de delitos o graves infracciones constitucionales, podemos encontrarnos ante una desnaturalización o confusión (muchas veces deliberada) entre instituciones tan distintas como el juicio político y la censura o voto de falta de confianza. Y es que si bien tanto el juicio político como la censura son aprobados por el Parlamento, exigiendo su adopción una mayoría calificada de votos de los parlamentarios (que suele ser de dos tercios o de la mitad más uno) y que ambas conducen a la destitución o pérdida del cargo; se trata de dos instituciones de muy distinto contenido y alcances, más aún cuando apreciamos su racionalidad funcional al interior de regímenes de tipo presidencial o parlamentario.

En consecuencia, cuando el juicio político resulta instrumentalizado por una mayoría parlamentaria, para utilizarlo como un mecanismo para conseguir destituir e inha-

pionero de la Comisión Andina de Juristas: *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo Parlamento* (1993). Más recientemente, los libros de Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*; o el de Aníbal Pérez Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*.

bilitar al presidente de la República, por motivos derivados del cuestionamiento a su gestión o desempeño político, o simplemente por la pérdida de respaldo en el Parlamento, se le estaría desnaturalizando y otorgando características propias del voto de censura o falta de confianza contra al jefe de gobierno, lo que resulta impropio y anómalo en un régimen presidencial o, incluso, en uno presidencial racionalizado, porque en ellos el presidente carece de responsabilidad política ante el Parlamento.

De este modo, la continuidad del presidente en el cargo para el que fue elegido, por el voto popular, para un período de gobierno de duración predeterminada, podría llegar a depender fundamentalmente de que mantenga una mayoría parlamentaria favorable, o de que la oposición no logre aglutinar una mayoría calificada de votos en su contra para aprobar el juicio político o su destitución por vacancia, sin que importe demasiado la causa. Con ello se produciría una seria modificación de las reglas de juego propias del régimen presidencial, pues se habilitaría una suerte de «golpe de estado parlamentario» o censura política al presidente, asunto cuyas implicancias teóricas y prácticas nos interesa analizar en el presente trabajo.

1. Naturaleza y alcances del *impeachment* en el Reino Unido y los Estados Unidos de Norteamérica

El *impeachment* británico es un procedimiento parlamentario cuyos orígenes algunos ubican en 1376, durante el reinado de Eduardo III (Eguiguren Praeli, 2007, p. 47), quien convocó a la Cámara de los Comunes para obtener la aprobación de subsidios y tributos ante la grave crisis económica que afrontaba el reino. Sin embargo, la discusión en el Parlamento se centró en la responsabilidad de algunos consejeros del rey en tal situación, por razones imputadas a su gestión y actos de enriquecimiento individual indebido. Siendo que la aprobación de los tributos requería el consentimiento de los Comunes, se dice que estos lo condicionaron a la destitución de los consejeros por el rey (p. 48), lo que finalmente se produjo.

Teniendo en cuenta que en el régimen británico el rey carece de todo tipo de responsabilidad penal, política o ante las «leyes terrenales», la imposición de responsabilidades a sus consejeros por los actos del monarca que respaldan o por sus propios actos, se enmarca históricamente en el paulatino proceso emprendido desde el Parlamento por ir limitando las atribuciones absolutas del soberano. Inicialmente esta responsabilidad parece vincularse con conductas de implicancia penal, como delitos y graves infracciones u ofensas (*high crimes and misdemeanor*, en inglés) (Gonzalez Hernández, 2002, p. 35) donde la alta traición, que podía ser sancionada hasta con la pena de muerte, era la imputación más característica, cuyos alcances y límites no resultaban del todo precisados, por lo que en el período de mayor cantidad de *impeachment*, en el siglo XVI, se incorporan muchas acusaciones que

podían vincularse con asuntos de índole político o del cuestionamiento a la gestión del involucrado, cuya interpretación correspondía al propio Parlamento. Como señala Cairo (2014), a lo largo del desarrollo del *impeachment* inglés las acusaciones fueron «demasiado genéricas, confundiendo los delitos del derecho común con transgresiones oficiales» (p. 123), lo cual hacía que no exista una diferenciación nítida entre la responsabilidad de tipo político, por actos o decisiones de gestión o gobierno, y la responsabilidad penal, derivada de actos ilícitos o delictuales.

Debe tenerse presente que si bien la Cámara de Lores cumplía funciones de máximo tribunal jurisdiccional, lo que la habilitaba a imponer también penas, el *impeachment* se centraba principalmente en lograr la destitución del cargo del funcionario y su eventual inhabilitación temporal o perpetua para ejercer una función o empleo público, sin perjuicio de la responsabilidad de índole criminal que pudiera eventualmente corresponderle. Pero cuando hacia el siglo XVII se había consolidado el poder del Parlamento, surge la institución de la responsabilidad política de los miembros del gobierno (gabinete) ante el Parlamento, que habilita la censura del jefe de gobierno y los ministros y la consiguiente pérdida del cargo por la falta de confianza parlamentaria en su gestión, sin que medie necesariamente una imputación penal o de infracción punible. Ello incidió en el declive del uso del *impeachment* en el régimen británico.

En los Estados Unidos, en cambio, la adopción del régimen presidencial conlleva la inexistencia de responsabilidad política del presidente o de sus Secretarios ante el Congreso. Por ello, el *impeachment* aparece como uno de los pocos mecanismos de control parlamentario de la conducta funcional de los órganos gubernamental y judicial, estando expresamente previsto en la Constitución de 1787, cuyo artículo II, sección 4 establece que el presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de su cargo si son acusados y condenados por traición, cohecho y graves delitos o faltas. Como se puede observar, se trata de imputaciones de índole penal y la sanción prevista es la destitución del cargo y la inhabilitación para el desempeño de la función o de un empleo público, sea a título honorífico, de confianza o remunerado (artículo I, sección 3 de la Constitución). Tal sanción requiere ser adoptada por dos tercios de los miembros de la Cámara. Ello sin perjuicio del ulterior sometimiento del sancionado a juicio penal, ante los tribunales ordinarios, si la conducta imputada resulta punible.

Este procedimiento solo podrá ser iniciado por la Cámara de Representantes y será resuelto por el Senado; si el acusado es el presidente de los Estados Unidos, el presidente de la Suprema Corte presidirá dicho proceso. Como señala Fine (s.f.), el *impeachment* es un procedimiento a cargo de un órgano político como el Congreso, y aunque se imputan delitos o infracciones graves de conducta del funcionario,

«el resultado de una condena en un juicio político se circunscribe al remedio político, que se entiende inmerso en la remoción del cargo y consecuente inhabilidad que se le impone a un funcionario determinado» (p. 227). Como anota la propia Fine, la utilización del *impeachment*, a nivel federal, no ha sido demasiado intensa. Se destacan los promovidos contra los presidentes Andrew Jackson y William Clinton, que culminaron con su absolución, y el que supuso la renuncia del presidente Richard Nixon, cuando el proceso estaba por formalizarse en la Cámara de Representantes. También fueron objeto de *impeachment* doce jueces federales, uno de ellos de la Corte Suprema, siete de los cuales fueron separados del cargo.

2. El juicio político en las constituciones latinoamericanas

Considero útil realizar una mirada panorámica sobre lo que disponen las actuales constituciones de la mayoría de Estados latinoamericanos respecto al juicio político, en especial del promovido contra el presidente de la República, a fin de apreciar los aspectos comunes y las diferencias que establecen en cuanto a las causales que autorizan su procedencia, el procedimiento a seguir y sus efectos.

Tenemos así que la Constitución de *Argentina* regula el juicio político en su artículo 53, de forma bastante similar a la de los Estados Unidos de Norteamérica, disponiendo que la Cámara de Diputados acusará ante el Senado «al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes». Cuando el acusado es el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema (artículo 59). La sanción deberá ser aprobada por dos tercios de los miembros presentes, no teniendo más efecto que la destitución del acusado y la declaración de su incapacidad para ocupar cualquier empleo público de honor, confianza o de sueldo, sin perjuicio de que el culpable sea sometido a juicio ante los tribunales ordinarios cuando corresponda (artículo 60).

La Constitución de la República Plurinacional de *Bolivia* (2009) establece un procedimiento especial y distinto cuando la acusación que realiza la Cámara de Diputados ante la Cámara de Senadores está dirigida contra el presidente y el vicepresidente (respecto al que se aplica a otros altos funcionarios) por la imputación de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. En este caso, corresponderá al Tribunal Supremo llevar a cabo el juicio político, previa aprobación de la Asamblea Legislativa adoptada por dos tercios de sus miembros presentes, a requerimiento del Fiscal General (artículo 184, inciso 4).

Por su parte, la Constitución del *Brasil* (1988) regula el juicio político en sus artículos 51 y 52, correspondiendo a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al presidente de la República, al vicepresidente y a los ministros de Estado, por los delitos de responsabilidad y conexos con ella. La sanción consistirá en la destitución del cargo y en la inhabilitación por ocho años para el desempeño de cualquier función pública. El artículo 85 de la Constitución brasileña precisa, con bastante detalle, los delitos de responsabilidad imputables al presidente de la República, siendo estos: los actos que atentan contra: la existencia de la Unión, el libre ejercicio de los poderes Legislativo, Judicial, del Ministerio Público y de los poderes constitucionales de las unidades de la Federación; el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales; la seguridad interior del país; la probidad de la Administración; la ley presupuestaria; el cumplimiento de las leyes y decisiones judiciales. Al ser procesado por el Senado, el presidente quedará suspendido del cargo por ciento ochenta días, debiendo concluir el proceso en dicho lapso; de no ser así, cesará la suspensión sin perjuicio de la continuidad del procedimiento (artículo 86). La norma señala que el presidente, durante su mandato, no podrá ser acusado por delitos distintos a los propios de su función.

La Constitución de *Chile* (1980) tras las distintas reformas introducidas señala, en su artículo 52, numeral 2, literal a), como atribución de la Cámara de Diputados acusar (a pedido de no menos de diez ni más de veinte diputados) al presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara. Para declarar que ha lugar la acusación en contra del presidente de la República, se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio. A su vez, el artículo 53 de la Constitución chilena establece, en su numeral 1), que el Senado, conoce de tales acusaciones y resuelve como jurado sobre la responsabilidad por el delito, la infracción o abuso de poder que se imputa. La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio, cuando se trate de una acusación en contra del presidente de la República, acarreado la destitución de su cargo, y la inhabilitación para desempeñar cualquier función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

A su turno, en la Constitución de *Colombia* (1991) el juicio político es una atribución de la Cámara de Representantes que ejerce ante el Senado (inciso tercero del artículo 178) contra el presidente de la República y otros altos funcionarios del Estado²,

² Resulta aplicable también a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, el fiscal general de la Nación, el procurador general de la Nación y el contralor general de la República.

por los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño del cargo. En el artículo 175 se precisa que en el procedimiento seguido ante el Senado, el acusado queda suspendido del cargo desde que se admita la acusación; si esta se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos. Ello sin perjuicio de que el acusado sea sometido a juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, cuando corresponda; si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema. La sanción que imponga el Senado deberá ser pronunciada en sesión pública, por al menos dos tercios de los votos de los senadores presentes.

En el caso del *Ecuador*, la Constitución de 2008 prevé, en su artículo 129, que la Asamblea Nacional procederá al juicio político del presidente y del vicepresidente de la República a solicitud de al menos un tercio de sus miembros, por delitos contra la seguridad del Estado; concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional; en un plazo de setenta y dos horas, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente, con base en las pruebas de descargo presentadas por el presidente de la República. Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea. Si existen indicios de responsabilidad penal, el asunto pasará a conocimiento del juez competente. Adicionalmente, en el artículo 130, se establece que la Asamblea podrá destituir al presidente de la República por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente (previo dictamen favorable de la Corte Constitucional) o por grave crisis política y conmoción interna. La resolución de la Asamblea deberá ser motivada, adoptándose en el plazo de 72 horas de concluido el procedimiento, luego de recibir el descargo respectivo, requiriéndose el voto favorable de dos tercios de los parlamentarios. Esta facultad solo podrá ser utilizada una vez durante el mandato legislativo, dentro de los tres primeros años del período presidencial.

La Constitución de *Honduras* establece, en su artículo 234, que el juicio político procede contra el presidente de la República y otros altos funcionarios cuando sean objeto de denuncia grave en el desempeño en su cargo, por realizar actuaciones contrarias a la Constitución o el interés nacional, así como por manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño del cargo. La sanción a aplicar es la destitución del cargo, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal que pueda corresponder. Cuando la denuncia sea contra el presidente de la República, la tramitación del proceso de enjuiciamiento y su destitución debe ser aprobada por las tres cuartas partes de la totalidad de los diputados, mientras

que en los demás casos será por dos tercios de la cámara. La norma precisa que el presidente de la República solo puede ser destituido de su cargo por el Congreso Nacional mediante juicio político y que sus efectos no están sujetos a control jurisdiccional.

En el caso de *México*, el artículo 110 de su Constitución contempla el juicio político contra diversos altos funcionarios y servidores públicos³, por graves violaciones de la Constitución y las leyes federales que emanan de ella, así como por el mal manejo de los fondos y recursos públicos federales. La Constitución mexicana otorga un tratamiento especial al presidente de la República para efectos del juicio político, señalando que durante el desempeño de su cargo solo podrá ser acusado por traición a la patria o por graves delitos comunes (artículo 208, segundo párrafo). Las sanciones derivadas del juicio político consistirán en la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, cargos o empleos de cualquier naturaleza en el servicio público. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados y aprobada por la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes, previa audiencia del inculpado; correspondiendo a la Cámara de Senadores, actuando como jurado de sentencia y previa audiencia del acusado, aprobar la procedencia de la sanción, lo que requerirá el voto favorable de dos tercios del número de sus miembros presentes. La norma constitucional señala que estas resoluciones de las cámaras de diputados y senadores no podrán ser objeto de impugnación ante otras instancias.

En *Panamá*, el juicio político está a cargo de la Asamblea Nacional, siendo procedente por acusaciones y denuncias contra el presidente de la República y los magistrados de la Corte Suprema, por actos propios de sus funciones que perjudiquen el libre funcionamiento del poder público o violen la Constitución y las leyes. El presidente solo será responsable por extralimitación de sus funciones constitucionales; o por actos de violencia o coacción en el curso del proceso electoral; por impedir la reunión de la Asamblea Legislativa; por obstaculizar el ejercicio de las funciones de esta o de los demás organismos o autoridades públicas que establece la Constitución. La sanción que le podrá imponer la Asamblea es la destitución, así como la inhabilitación para el desempeño de función pública por el término que señale la ley.

La Constitución del *Paraguay* regula el juicio político en su artículo 225, siendo procedente contra el presidente de la República, el vicepresidente y otros altos funcionarios, por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el

³ Resulta procedente contra, entre otros, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el fiscal general de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, empresas de participación estatal mayoritaria, los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

ejercicio del cargo o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados y aprobada por la Cámara de Senadores, en ambos casos por dos tercios de sus miembros. De declararse la responsabilidad del acusado, se producirá su destitución; de imputarse también algún delito, los antecedentes se remitirán a la justicia penal.

En el *Perú*, tradicionalmente se ha utilizado la expresión «antejuicio político», para hacer referencia al procedimiento parlamentario de acusación constitucional promovido contra el presidente de la República, los congresistas, ministros y otros altos funcionarios del Estado, por los delitos e infracciones a la Constitución que cometan en el ejercicio de sus funciones⁴. La Constitución de 1993 introdujo algunos cambios importantes: el procedimiento se realiza ante un Congreso unicameral y este puede imponer, al aprobar la acusación, no solo la suspensión del cargo sino también la destitución e inhabilitación para el desempeño de la función pública hasta por diez años; sin perjuicio de un ulterior juicio penal⁵.

La Constitución peruana de 1993, como sus antecesoras, otorga un tratamiento especial al presidente de la República para efectos de su acusación y juicio político. Así, en el artículo 117 se dispone que durante su mandato, el presidente solo podrá ser acusado por traición a la patria; por disolver el Congreso, fuera del supuesto previsto en la Constitución; por impedir la realización de las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; o por impedir la reunión o el funcionamiento de los órganos electorales. Como se puede apreciar, se trata de un listado muy reducido de causales, que torna bastante difícil promover el juicio político contra el presidente en funciones (cf. Eguiguren Praeli, 2007). No obstante, dentro de las causales por las cuales el Congreso puede declarar la vacancia del presidente (artículo 113) se contempla, además de la destitución por las causales ya señaladas, la permanente incapacidad moral o física (inciso 2).

Con posterioridad a la aplicación del juicio político al presidente Fujimori y a algunos exministros y congresistas, surgieron ciertas controversias sobre las impli-

⁴ Se trataba de un procedimiento bicameral, iniciado en la Cámara de Diputados y que concluía en la Cámara de Senadores. Si el Senado aprobaba la acusación el imputado quedaba suspendido del cargo y sujeto a juicio penal ante la Corte Suprema, por lo que el Congreso no aplicaba la destitución del cargo o inhabilitación hasta las resultas de la sentencia judicial.

⁵ En el artículo 99 se dispone que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso al presidente de la República, y otros altos funcionarios, por infracción de la Constitución o todo delito que puedan haber cometido en ejercicio de sus funciones, prerrogativa que los asiste hasta cinco años después de haber cesado en el cargo. A su vez, en el artículo 100 se señala que corresponderá al Congreso, sin la participación de la Comisión Permanente, resolver sobre si suspender o no del cargo al acusado, destituirlo o inhabilitarlo hasta por diez años para el ejercicio de función pública, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad. Si la acusación tiene contenido penal, el fiscal de la Nación formulará denuncia ante la Corte Suprema, siendo que la denuncia fiscal y el auto de apertura de instrucción no podrán extender ni reducir los términos de la acusación aprobada por el Congreso. La norma agrega que la sentencia absolutoria de la Corte Suprema, devolverá al acusado sus derechos políticos.

cancias de las modificaciones introducidas en dicha institución por la Constitución de 1993. Fue así que el Tribunal Constitucional, al resolver una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra un artículo del Reglamento del Congreso (expediente 006-2003-AI/TC), emitió una sentencia que ha marcado un nuevo y distinto rumbo para la aplicación del juicio político en el Perú. El TC estableció que, a partir de la Carta de 1993, había que distinguir entre los alcances y el procedimiento del antejuicio y el juicio político, a pesar de que la norma constitucional no lo contemplara explícitamente (cf. Eguiguren Praeli, 2008, pp. 111-162). El antejuicio resulta procedente cuando se imputan al presidente o al alto funcionario la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones. En este caso, la acusación debe ser aprobada por el Congreso por la mitad más uno del número legal de parlamentarios (sin el voto de los integrantes de la Comisión Permanente), quedando el acusado suspendido de su cargo y sujeto a juicio penal ante la Corte Suprema; posteriormente, de ser declarado culpable, el Congreso, por mayoría simple, podrá imponerle las sanciones de destitución del cargo e inhabilitación política. En cambio, el juicio político procede cuando se imputan infracciones de la Constitución o de tipo político, que no configuran delitos, correspondiendo que la acusación deba ser aprobada por los dos tercios del número de congresistas (sin intervención de la Comisión Permanente) para imponer directamente la destitución del cargo y la inhabilitación política, hasta por diez años, para el desempeño de cualquier función o cargo público⁶. También se incorporó al Reglamento del Congreso, como artículo 89-A, lo dispuesto por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el procedimiento de vacancia del presidente de la República por la causal de incapacidad moral permanente. El pedido de vacancia debe ser admitido por el 40% de congresistas hábiles, pero su aprobación requiere el voto favorable de dos tercios del número legal de parlamentarios, lo que conlleva su destitución del cargo. La interpretación y calificación de una conducta del presidente como generadora de incapacidad moral, corresponde al propio Congreso.

La Constitución Política de la República Oriental del *Uruguay* señala respecto al juicio político que la Cámara de Representantes acusará ante la Cámara de Senadores a los miembros de ambas cámaras, al presidente de la República y al vicepresidente, a los ministros de Estado, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y otros altos funcionarios; por violación de la Constitución u otros delitos

⁶ Lo dispuesto por esta sentencia del Tribunal Constitucional dio lugar a que el Congreso modificara su Reglamento en dichos nuevos términos (artículo 89), denominando al procedimiento Acusación Constitucional para Antejuicio Político, que se inicia mediante denuncia ante la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso, que podrá ser presentada por congresistas, el fiscal de la Nación o cualquier ciudadano que se considere afectado por la conducta del alto funcionario o exfuncionario, la que calificará inicialmente la procedencia o no de tal denuncia; de ser aprobada por esta, pasará a la Comisión Permanente, quien realizará la acusación ante el Congreso.

graves (artículo 93). La decisión sancionatoria se adoptará por dos tercios de los senadores, teniendo como efecto la separación del cargo del acusado (artículo 102), sujeto a juicio si corresponde.

En cuanto a la Constitución de la República Bolivariana de *Venezuela*, el artículo 233 establece las diversas causales por las que se produce la «falta absoluta del presidente de la República», entre las que se incluye su destitución, decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. A su vez, en el artículo 266, inciso 2, se establece como atribución del Tribunal Supremo de Justicia declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del presidente de la República y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa, previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta la sentencia definitiva.

Tras esta breve revisión de las constituciones latinoamericanas, podemos concluir que el tratamiento del juicio político contra el presidente, en la mayoría de casos nacionales, tiene como rasgos comunes el ser un procedimiento parlamentario bicameral, donde la sanción prevista es la destitución del cargo y la inhabilitación para el desempeño de cualquier función pública, y que esta deba ser aprobada por una mayoría calificada de dos tercios de los congresistas. Se distingue el caso de Venezuela, donde el juicio se realiza ante el Tribunal Supremo; el de Bolivia, donde lo realiza la Corte Suprema, previa autorización de la asamblea; el de Ecuador, donde en ciertos supuestos de destitución lo realiza el Congreso pero previa autorización del Tribunal Constitucional; o el de Perú, cuando se imputa un delito cometido en el ejercicio de las funciones (antejuicio), donde tras la aprobación del Congreso el acusado pasa a juicio ante la Corte Suprema, dependiendo de una sentencia condenatoria que el Parlamento pueda aplicar luego la destitución e inhabilitación.

Dentro de las causales que habilitan el juicio político contra el presidente, es común la imputación de delitos o graves infracciones de la Constitución cometidas en el ejercicio de la función; siendo que en algunos países se incluye también los delitos comunes (Argentina, Paraguay y México, para delitos comunes graves). Se encuentran casos como los de Brasil o Ecuador, donde se consigna una amplia y detallada lista de delitos que ameritan promover el juicio político contra el presidente; mientras que, en el otro extremo, Perú y México contemplan un muy reducido número de supuestos para hacerlo viable.

Una causal relativamente particular para el juicio político contra el presidente, la encontramos en los casos de Argentina y Paraguay, donde se autoriza también su procedencia por «mal desempeño de la función», lo que podría introducir un elemento de valoración política y de eventual subjetivismo acerca de la gestión del presidente en el desempeño de su cargo. En el caso de Honduras, la Constitución alude a manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño

del cargo. Una situación parecida podría derivarse de causales vinculadas a la desaprobación de actos propios de la conducta personal del presidente, cuando la Constitución del Perú habilita la vacancia del presidente por «permanente incapacidad moral», o la «indignidad por mala conducta» prevista en la Constitución de Colombia. Se trata de conceptos indeterminados o bastante «abiertos», que no requieren de la imputación de delitos ni necesariamente de infracciones a la Constitución, pudiendo consistir en una suerte de «censura» política al desempeño del presidente por actos atribuidos a su gestión gubernamental, o de un cuestionamiento a su capacidad o conducta personal.

3. La frecuente utilización del juicio político y la vacancia contra el presidente en Latinoamérica en los últimos 25 años

Conforme señala Pérez Liñán (2009), a partir de 1992 se inició una oleada de juicios políticos, destituciones o renuncias «forzadas» de presidentes en distintos países de América Latina, como desenlace de «crisis presidenciales» que llevaron a la caída de un presidente sin la simultánea ruptura de la democracia representativa (continuidad del Parlamento) ni del orden constitucional formal.

Cabe así señalar que, entre 1992 a 2004, seis presidentes fueron sometidos a juicio político, siendo cuatro de ellos removidos del cargo. Así, Fernando Collor de Mello, en Brasil (1992) y Carlos Andrés Pérez, en Venezuela (1993), fueron sometidos a juicio político que culminaron con su destitución; en el caso de Ernesto Samper, en Colombia (1996) el Congreso no alcanzó los votos para su destitución; en cambio, Abdalá Bucarán, en Ecuador (1997) fue destituido por el Congreso imputándole incapacidad mental y corrupción. En Paraguay, el presidente Raúl Cubas (1999) debió renunciar para impedir el desenlace del juicio político en curso; su sucesor, Luis González Macchi, también fue objeto de un juicio político, pero el Congreso no aprobó su destitución (2003) (Pérez-Liñán, 2009, pp. 17-18).

A ellos habría que sumar los casos de los presidentes Jorge Serrano, en Guatemala (1993), destituido por el Congreso tras intentar un fallido autogolpe de estado; de Alberto Fujimori, en Perú (2000), vacado por el Congreso por incapacidad moral, tras salir del país y renunciar al cargo desde el exterior; de Fernando de la Rúa, en Argentina (2001), quien renunció en medio de una grave crisis política y movilización social; situación similar a la presentada en Bolivia con las renuncias de los presidentes Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y Carlos Mesa (2005). También debe mencionarse al presidente Lucio Gutiérrez, en Ecuador (2005), vacado por el Congreso en medio de una crisis política, movilización social y luego de un juicio político que se había iniciado anteriormente. La destitución por el Congreso del presidente José Manuel Zelaya, en Honduras (2009), quien promovía una consulta

popular para convocar a una asamblea constituyente, que fue cuestionada por la Corte Suprema y el Congreso, siendo detenido por fuerzas militares, expulsado del país y luego destituido por el Parlamento. La destitución por juicio político del presidente Fernando Lugo, en Paraguay (2012), imputándole fundamentalmente responsabilidad por la masacre de Curuguaty Serrafiero, 2013, pp. 323-324). El caso más reciente fue la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, en Brasil (2016), tras la aprobación del juicio político que se promovió en su contra en el Congreso imputándole irregularidades en el manejo de partidas fiscales y presupuestales.

Como se puede apreciar, este abundante número de casos de crisis presidenciales y caídas de presidentes, en un lapso de solo veinte años, confirma que no nos encontramos ante hechos aislados sino ante una tendencia continental; ante una nueva forma de inestabilidad política en Latinoamérica donde las crisis y enfrentamientos entre el presidente y el Parlamento no se resuelven, como antes, mediante un golpe de estado militar sino con el uso del juicio político u otro mecanismo parlamentario, lo que ha llevado a muchos a calificarlo como un «golpe de estado parlamentario», producto de la «parlamentarización de las democracias presidenciales latinoamericanas (cf. Valadés, 2008).

Este fenómeno se produjo, según comenta Pérez Liñán (2009), en un nuevo contexto caracterizado por el decaimiento de la influencia del poder político de los militares, para pretender seguir actuando como «árbitros» en los conflictos entre las fuerzas políticas; la instauración de regímenes democráticamente electos en la gran mayoría de países latinoamericanos y el cuestionamiento político internacional al recurso a los golpes de estado. A su vez, esta nueva situación ha ido acompañada del incremento de la capacidad de los medios de comunicación, para difundir investigaciones y denuncias sobre graves casos de corrupción y escándalos que comprometían a altas esferas del gobierno o al propio presidente de la República. Otro elemento coadyuvante, a veces con directa incidencia en el desenlace final, fue la presencia de movilizaciones sociales de protesta frente a la política gubernamental o que demandaban la salida del presidente, en contextos de fuerte polarización política y deslegitimación o debilidad de la figura presidencial. Finalmente, y este ha solido ser el elemento decisivo, la eficacia del juicio político ha dependido de la pérdida de control del presidente sobre el Parlamento, ya sea por la existencia de una mayoría parlamentaria opositora o porque se haya logrado conformar en el Parlamento una mayoría de votos suficiente para aprobar el juicio político, lo que determinó la declaración de destitución o vacancia presidencial por alguna causal, normalmente determinada por valoraciones y consideraciones de índole esencialmente política.

Debe tenerse presente que Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez y Ernesto Samper fueron sometidos a juicio político por imputaciones de indudable naturaleza

penal. La acusación a Collor se inició tras denuncias de su hermano Pedro Collor sobre desvío de fondos provenientes de la corrupción hacia empresas *offshore* por parte de su jefe de campaña y «testaferro» Paulo César Fariás. El Senado aprobó la destitución del presidente por abrumadora mayoría (dada la débil representación parlamentaria con que contaba Collor) y su sometimiento a juicio, lo que motivó simultáneamente la renuncia del presidente. Carlos Andrés Pérez fue acusado por peculado, desviación y malversación de fondos públicos reservados destinados a la defensa y a la seguridad interior, en medio de graves protestas sociales y movilizaciones (como «el Caracas») y un fallido golpe de estado, encabezado por el comandante Hugo Chávez, en protesta contra la corrupción. Fue luego condenado y destituido por decisiones de la Corte Suprema y la Asamblea Nacional. En el caso de Samper, la acusación se motivó en denuncias por la recepción de fondos del narcotráfico, aportados por el cartel de Cali, para el financiamiento de su campaña presidencial, con el conocimiento del tesorero Santiago Medina y el jefe de campaña Fernando Botero. Si bien el presidente negó haber tenido conocimiento de esta situación, luego ambos imputados señalaron que Samper tenía pleno conocimiento de ello y lo había consentido. Y aunque finalmente el juicio político contra el presidente no obtuvo en el Congreso los votos necesarios para su destitución, la capacidad política y autoridad moral de Samper quedaron bastante mermadas durante el resto de su mandato, limitando la posibilidad de realizar las reformas que anunciaba.

Un camino distinto al juicio político, pero también dirigido a lograr la destitución del presidente, fue la declaración de vacancia adoptada por algunos congresos, aduciendo causales previstas en la Constitución como la incapacidad mental o moral. Este fue el caso de Abdalá Bucarán, en el Ecuador, quien fue elegido en 1996, en segunda vuelta, con amplio apoyo popular pero sin una representación parlamentaria mayoritaria, fuertemente enfrentado a los partidos tradicionales y con un estilo de gobierno bastante peculiar y hasta «pintoresco». En 1997, ante movilizaciones sociales de protesta frente a medidas económicas gubernamentales, denuncias de corrupción e imputaciones sobre falta de cordura mental del presidente, el Congreso emprendió un sumario procedimiento de vacancia por la causal de incapacidad mental (prevista en el artículo 100, literal d) de la entonces vigente Constitución de 1978) y acusaciones sobre corrupción y apropiación de recursos públicos, obviamente sin contar con ninguna evaluación médica, psiquiátrica o psicológica, ni de procesos penales (García Chávarri, 2013, pp. 82-83). Como la aprobación del juicio político requería los votos de dos tercios de los congresistas, y ello no resultaba factible de alcanzarse, se escogió el «atajo» de la vacancia por incapacidad mental, que requería obtener una mayoría calificada menor. Así, 44 congresistas votaron a favor de la vacancia, 34 en contra y 2 se abstuvieron.

También se siguió el camino de la declaración de vacancia por incapacidad moral en el Perú, contra el presidente Alberto Fujimori, quien fue elegido para gobernar de 1990 a 1995, realizó un autogolpe de estado en 1992 y convocó a un Congreso Constituyente que aprobó la Carta de 1993, la que autorizaba la reelección presidencial inmediata por una sola vez. Así, fue reelecto para el período 1995-2000, pero mediante una burda «interpretación constitucional» su mayoría parlamentaria aprobó una ley que le permitió volver a postular y ser reelegido para un nuevo período consecutivo, de 2000 a 2005, en un proceso electoral con múltiples cuestionamientos. No obstante, el deterioro político del régimen, al hacerse evidentes graves casos de violación a los derechos humanos y de corrupción, así como la «compra de congresistas» opositores para conformar nuevamente una mayoría parlamentaria propia, lo forzaron a anunciar que su mandato se reduciría a solo un año, hasta julio de 2001 y que se convocaría a elecciones. Sin embargo, en noviembre de 2000, Fujimori aprovechó un viaje presidencial a una reunión en Asia para huir luego hacia el Japón (cuya nacionalidad también poseía) desde donde remitió al Congreso su renuncia al cargo. El Congreso no aceptó dicha renuncia y aprobó su vacancia por incapacidad moral, causal que hasta entonces se había interpretado como referida a la incapacidad mental. Cabe anotar que la Constitución peruana contempla expresamente una causal para la declaración de vacancia del presidente cuando este sale del país sin autorización del Congreso o no regresa en el lapso autorizado; a pesar de ello, el Congreso prefirió no invocarla y utilizar la figura de declaración de vacancia por incapacidad moral permanente del presidente. Algunos meses después de esta destitución, con Fujimori ya refugiado en Japón, el Congreso lo sometió a antejuicio y aprobó su inhabilitación para ejercer cualquier cargo o función pública por diez años.

En el caso del presidente Fernando Lugo, en Paraguay, el juicio político en su contra utilizó la causal de mal desempeño de sus funciones, y se promovió a propósito de los trágicos sucesos ocurridos en un conflicto de tierras, que produjo la muerte de seis policías y once campesinos, ocurrido el 15 de junio de 2012, conocido como la «Masacre de Curuguaty». En un procedimiento sumario, que duró 30 horas, el 22 de junio se le imputó la responsabilidad política por tales sucesos, teniendo como telón de fondo acusaciones sobre la moral del presidente y exobispo, por hijos no reconocidos y exseminaristas suyos que supuestamente integraban grupos violentos que habrían impulsado la invasión de tierras. Los grupos que se oponían al gobierno de Lugo lograron en el Congreso los votos necesarios para aprobar su destitución, que respondía esencialmente a razones políticas. Esta situación llevó a que tal decisión sea calificada como un «golpe de estado parlamentario», y a que Unasur resolviera suspender a Paraguay de este órgano y no reconocer al nuevo presidente y gobierno, por considerar que se había producido una ruptura del orden democrático.

El último juicio político de esta secuencia fue el promovido contra la presidenta Dilma Rousseff, en Brasil, que culminó con su destitución aprobada por el Senado el 31 de agosto de 2016, operando la sucesión al vicepresidente Michel Temer. Rousseff inició su gobierno el 1 de enero del 2011 y fue reelecta en el 2014, desarrollando una política social y laboral destinada a enfrentar la pobreza y la desigualdad. Las graves denuncias sobre sobornos y actos de corrupción financiados por empresas públicas y privadas, que involucraban a políticos y altos funcionarios, conmocionaron el escenario político brasileño y originaron numerosas destituciones y condenas judiciales. La crisis económica y las protestas sociales, agudizadas por la organización en Brasil del Campeonato Mundial de Fútbol de 2014, crearon un clima de descomposición política y de desprestigio que llevó a la ruptura de la alianza que mantenía el gobierno con otros grupos que lo apoyaban en el Congreso. La pérdida de respaldo político de la presidenta en el Parlamento, facilitó que fuera acusada invocando crimen de responsabilidad por maquillaje de cifras fiscales y presupuestales y expedición de decretos de contenido económico, aprobándose la admisión del juicio político, su suspensión del cargo y ulterior destitución. Parecía bastante clara la motivación esencialmente política que inspiró a los denunciantes para conseguir la remoción de la presidenta, pues las imputaciones que se le hicieron no guardaban proporción con una destitución presidencial.

Más recientemente, estuvo a punto de producirse en el Perú la destitución parlamentaria del presidente Pedro Pablo Kuczynski, en un sumario procedimiento de vacancia por la imputación de incapacidad moral permanente. Se le acusaba de haber recibido, a través de una de sus empresas personales, pagos provenientes de la constructora brasileña Odebrecht (responsable de graves actos de corrupción con altas autoridades en diversos países del Continente) por consultorías y contratos desarrollados en el Perú mientras ejercía el cargo de ministro, 13 años atrás. Dado que no resultaba constitucionalmente procedente el juicio político contra el presidente durante su mandato, por este tipo de imputaciones, se intentó el camino de la vacancia por incapacidad moral aduciendo que el presidente había faltado a la verdad sobre tales hechos, o no había dado explicaciones satisfactorias o convincentes al respecto. Cuando la aprobación de la vacancia parecía asegurada, sorprendentemente diez parlamentarios de la mayoría opositora al gobierno decidieron abstenerse de respaldarla, lo que impidió que se alcanzaran los dos tercios de los votos requeridos. A lo largo del debate parlamentario, la confusión, sea por ignorancia o en forma deliberada, entre la naturaleza y los alcances del juicio político, la vacancia por «incapacidad moral», y la utilización de una suerte de «censura política» parlamentaria al presidente, se hicieron evidentes.

4. Implicancias constitucionales y políticas de esta tendencia a instrumentar el juicio político o la vacancia para lograr la destitución del presidente

Consideramos que la denominación juicio político obedece a que el órgano que lo realiza, llámese Congreso, Parlamento o Asamblea, tiene una naturaleza eminentemente política; y también porque las sanciones que aplica son de tipo político (destitución del cargo e inhabilitación) y no de índole penal. Pero sería errado considerar o deducir que, atendiendo a su denominación, las causales que habilitan la procedencia del juicio político son de naturaleza política pues, como ya hemos señalado, estas corresponden a imputaciones de naturaleza penal (delitos de función y/o comunes), a graves infracciones de la Constitución o casos de conducta personal del presidente.

La naturaleza y los alcances del juicio político resultan así claramente diferenciables de los que corresponden al voto de censura o de falta de confianza, que puede adoptar el propio Parlamento en contra del jefe de Gobierno o ministros en los regímenes parlamentarios o en los de tipo presidencial «parlamentarizado». Y es que la censura consiste en la expresión de desaprobación o falta de confianza del Parlamento hacia la gestión o al desempeño político del jefe de Gobierno, del Gabinete de Ministros o de un ministro en particular; de allí que está referida exclusivamente a una responsabilidad de tipo político, que no necesariamente tiene que conllevar imputaciones de naturaleza criminal. Por esta razón, en los regímenes de tipo presidencial o presidenciales «parlamentarizados», el presidente carece de responsabilidad política, la que solo puede ser atribuida por el Parlamento a los ministros o secretarios de Estado.

En atención a la racionalidad política de la configuración de los regímenes presidencial o presidencial «parlamentarizado», resultaría una seria anomalía o distorsión permitir que el juicio político o la declaración de vacancia por «incapacidad moral» se utilicen válidamente (en realidad se instrumenten políticamente) por una mayoría parlamentaria para conseguir (de manera explícita o encubierta) la destitución del presidente por responsabilidades esencialmente políticas, derivadas del cuestionamiento a su gestión gubernamental. No resulta por ello casual que, como hemos apreciado, muchas de las constituciones latinoamericanas limiten las causales por las que se autoriza la procedencia del juicio político contra el presidente durante el ejercicio de su mandato. Con ello se busca brindar mayor estabilidad a la continuidad de la función presidencial, al restringir los márgenes de discrecionalidad política del Parlamento para aplicar el juicio político con la intención de destituir al presidente. Esta medida luce coherente atendiendo a un fundamento esencial de legitimidad democrática: en los sistemas presidenciales, el presidente es elegido directamente por el voto popular y no por el Congreso,

a diferencia de lo que sucede en los regímenes parlamentarios; mal puede entonces habilitarse la destitución parlamentaria del presidente con base a consideraciones exclusivamente de orden político.

De modo que cuando se burla esta restricción constitucional, instrumentando desde el Congreso decisiones fundamentalmente políticas para aprobar el juicio político o la vacancia contra el presidente, simplemente porque se cuenta con el número de votos parlamentarios necesarios para lograrlo, sin importar el cabal cumplimiento de las causales estipuladas en la Constitución, se atenta contra la estabilidad democrática y la separación de poderes. Se estaría convirtiendo al juicio político o la vacancia por incapacidad moral en una suerte de censura parlamentaria contra el presidente, por razones propias de la responsabilidad política o desaprobación personal, lo que conllevaría habilitar un «golpe de estado» del Parlamento en un sistema presidencial.

Ahora bien, podría plantearse alguna duda u objeción sobre la pertinencia de estas aseveraciones, a la luz del tratamiento particular del juicio político en los casos de Argentina y Paraguay, o incluso de Honduras, donde además de las causales motivadas en la imputación de delitos o graves infracciones a la Constitución, se hace expresa referencia a la causal de mal desempeño de la función, incapacidad o negligencia, respectivamente. ¿Podría ello llevar a sostener que en dichos Estados sí sería válida la procedencia del juicio político contra el presidente por razones de responsabilidad política, derivadas de su gestión o desempeño en el cargo?

Mi respuesta es que no, pues admitirlo supondría legitimar una notoria desnaturalización del juicio político para asemejarlo a la censura parlamentaria, pero no aplicada contra los ministros, como corresponde, sino contra el presidente, algo del todo incongruente en un régimen presidencial o presidencial «parlamentarizado». Y es que la racionalidad política de la censura se justifica en un régimen parlamentario porque en este es el Parlamento quien elige o remueve al jefe de Gobierno, con base a consideraciones vinculadas con la confianza y afinidad políticas; lo que no ocurre en el régimen presidencial, donde el Parlamento no tiene ninguna participación en la elección del presidente, ni este tiene ninguna responsabilidad política por sus actos o decisiones ante aquel.

Es por ello que considero que la referencia al mal desempeño de la función o negligencia e incapacidad en su ejercicio debería interpretarse, en un régimen presidencial o incluso presidencial «parlamentarizado», como la existencia de alguna grave inconducta funcional o personal del presidente que, sin llegar a constituir un delito ni corresponder a atribuirle responsabilidad política, supondría que haya incurrido en actos o conductas moralmente reprobables, que menoscaban severamente la dignidad que corresponde a tan alto cargo. Sería algo muy similar

a la vacancia por incapacidad moral prevista en la Constitución del Perú, o a la indignidad por mala conducta de la Constitución de Colombia.

En todo caso, esta proliferación de casos de juicios políticos y destituciones de presidentes en las últimas décadas en América Latina podría estar significando que la continuidad en el cargo para el que un presidente fue elegido por el voto popular, para un período de gobierno de duración predeterminada, pueda llegar a depender esencialmente de que mantenga una mayoría parlamentaria favorable, o de que la oposición no logre aglutinar una mayoría calificada de votos en su contra para derribarlo, atendiendo fundamentalmente a intereses políticos y sin que importe demasiado la causa. Con ello se estaría produciendo una seria alteración de las reglas de juego propias del régimen democrático de tipo presidencial, pues se habilitaría una suerte de censura del Parlamento al presidente, algo que muchos han calificado como un auténtico «golpe de estado parlamentario».

Pero hablar de un «golpe de estado parlamentario» es distinto a hacer alusión a lo que puede significar la «parlamentarización» de un régimen presidencial. Esta última hace referencia a la incorporación de instituciones originadas o características de un régimen parlamentario en un sistema presidencial, normalmente con la intención de introducir mecanismos para un mayor control político parlamentario frente a los excesos del presidencialismo o del poder gubernamental; o de habilitar vías de solución o «salidas políticas» ante graves conflictos entre gobierno y Parlamento, para superar los bloqueos políticos que pueden darse en el sistema presidencial «puro», por su esquema rígido de separación de poderes⁷. En cambio, aludir a un «golpe de estado parlamentario» hace referencia a la deliberada distorsión e instrumentación del juicio político o la declaración de vacancia presidencial para utilizarlos políticamente a modo de una censura parlamentaria contra el presidente, lo que destruye un elemento central del régimen presidencial, pues la racionalidad de su configuración política no contempla ni permite tal posibilidad.

Al margen de la falta de legitimidad constitucional y democrática que atribuimos a esta distorsión e instrumentación del juicio político o la vacancia presidencial por motivos esencialmente políticos, cabe preguntarse —sobre todo desde una perspectiva práctica u operativa— sobre la existencia de algún mecanismo jurisdiccional para enfrentarla, sea para evitar su aplicación o para cuestionar la sanción de destitución o inhabilitación impuesta por el Parlamento al presidente. Cabe tener presente que algunas constituciones, como las de Brasil y México, señalan expresamente que la

⁷ Me estoy refiriendo a la incorporación en un régimen presidencial de instituciones típicamente parlamentarias, tales como la responsabilidad política de los ministros ante el Congreso; la existencia de un jefe de gobierno o primer ministro, y de un gabinete o consejo de ministros, designados por el propio presidente; la posibilidad de interpelación o censura del Parlamento a los ministros; la disolución del Congreso por el Gobierno.

aprobación parlamentaria del desarrollo del juicio político o la decisión final que en este se adopte, no pueden ser impugnadas ante ninguna instancia, lo que incluiría la jurisdiccional; así lo entendió el Tribunal Supremo de Brasil, cuando se intentó impedir la continuidad del juicio político contra la presidenta Dilma Rousseff. Otras constituciones guardan total silencio al respecto, mientras que algunos sectores sostienen que el juicio político está referido a cuestiones políticas no justiciables.

Recordemos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya se ha pronunciado sobre la obligatoriedad de respetar el debido proceso y la legalidad en todo tipo de procesos y procedimientos; es decir, no solo en los procesos penales, sino también en los civiles, laborales, administrativos, tributarios o parlamentarios. Ello lo estableció a propósito de los juicios políticos que dispusieron la destitución de magistrados del Tribunal Constitucional en el Perú, o del caso *Camba Campos* y otros magistrados de la Corte Constitucional contra Ecuador. No obstante, resulta muy importante conocer lo que disponga la Corte Interamericana tratándose del juicio político contra el presidente, en aspectos tales como: a) si la exigencia de respeto al debido proceso puede suponer también un control jurisdiccional de verificación sobre la pertinencia de las causales invocadas o de los fundamentos esgrimidos por el Parlamento para imponer la sanción de destitución e inhabilitación; b) la procedencia de tal control incluso en los ordenamientos constitucionales nacionales que rechazan tal revisión y control ante el órgano jurisdiccional; c) la compatibilidad de tal prohibición con la Convención Americana de Derechos Humanos y los estándares interamericanos; d) los efectos de una decisión jurisdiccional que determine la existencia de vulneraciones al debido proceso en el juicio político o declaración de vacancia contra el presidente, en especial si ello conllevaría la restitución en el cargo.

Estas y otras interrogantes tendrán respuesta en breve, pues hace pocos meses la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH presentó una solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte IDH, referida específicamente al tema del juicio político contra presidentes y su vinculación con los derechos humanos y la democracia. Debe tenerse presente que la CIDH mantiene en trámite peticiones respecto a los juicios políticos y destituciones aprobadas contra los expresidentes Zelaya (Honduras), Lugo (Paraguay) y Rousseff (Brasil). Cabe agregar que, en su momento, la CIDH recibió solicitudes de medidas cautelares que buscaban impedir la continuidad de tales juicios políticos, pero consideró que no podía abordar este tema por dicha vía, recurriendo simplemente a emitir comunicados de prensa. Habrá pues que estar muy atentos a lo que disponga la Corte que, sin duda, tendrá la oportunidad de establecer precisiones y correctivos respecto a la utilización de dichos procedimientos y frente a la conducta política de los parlamentos, en salvaguarda de los derechos humanos y la democracia en Latinoamérica.

Referencias

- Cairo Roldán, Omar (2014). El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento Constitucional*, 18, 121-143.
- Eguiguren Praeli, Francisco José (2007). *La responsabilidad del presidente: Razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Eguiguren Praeli, Francisco José (2008). Antejudio y juicio político en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 13, 111-162.
- Fine, Toni M. (s.f.). *El juicio político en los Estados Unidos de América*. México: Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM.
- García Chávarri, Magno Abraham (2013). *La vacancia por incapacidad moral del presidente de la República*, Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho Constitucional. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- González Hernández, Esther (2002). *La responsabilidad penal del gobierno*. Cuadernos y Debates, 128. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. [La versión original de esta obra fue publicada en inglés por la Cambridge University Press (2007), bajo el título *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*.]
- Serrafero, Mario Daniel (2013). Después del caso Collor. *Revista de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. Buenos Aires.
- Valadés, Diego (2008). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Serie Estudios Jurídicos 116. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.