

Proceso 1-23-DJ

Corte Constitucional del Ecuador

Escrito de *Amicus Curiae*

de

Profesor Francisco Javier Urbina *
University of Notre Dame

27 de Marzo de 2023

* Profesor Asociado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.
Doctor en Derecho por la Universidad de Oxford.

I. Introducción

El presente escrito de *amicus curiae* se presenta en el contexto del examen de admisibilidad que realizará la Corte Constitucional de la solicitud para proceder al enjuiciamiento político del Presidente de la República promovida por 59 asambleístas de la República del Ecuador el día 16 de marzo de 2023 mediante el Oficio No. AN-VRRV-2023-012-EX-O (en adelante “la Solicitud”).

El escrito tiene por objeto ofrecer a la Corte Constitucional una exposición de los siguientes puntos:

- La naturaleza sancionatoria del juicio político
- Estándares del sistema interamericano de derechos humanos en relación al juicio político.
- Exigencias derivadas de dichos estándares que son pertinentes a un examen de admisibilidad de una solicitud de juicio político como el que realiza la Corte Constitucional.

II. La naturaleza del juicio político

En esta sección se sostendrá que, desde el punto de vista del derecho comparado, el juicio político en los regímenes presidenciales se distingue de otras instituciones similares (como el voto de no censura en un régimen parlamentario) por su naturaleza sancionatoria, es decir, se orienta a establecer hechos ilícitos (típicamente muy graves), lo que, de probarse estos hechos y su imputabilidad a la autoridad enjuiciada, culmina en una condena y en una sanción. Esta diferencia es jurídicamente muy relevante porque al ser el juicio político un proceso sancionatorio, aplican a éste las exigencias especiales propias de un proceso punitivo (como aquellas derivadas del debido proceso) —cómo han

dicho en diversas ocasiones la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), según se explica en las siguientes secciones—.

A. El juicio político se distingue de otras instituciones por su naturaleza sancionatoria

Se debe distinguir el **juicio político** en los sistemas presidenciales del **voto de no confianza** característico de los sistemas parlamentarios.

En los sistemas parlamentarios quien está a la cabeza del Ejecutivo (primer ministro o primera ministra) es elegido por el parlamento y para mantenerse en su cargo debe mantener la confianza del mismo. Mediante un **voto de no confianza** el parlamento puede expresar la pérdida de confianza en el gobierno, el que por esa razón cesará.¹ Es el mismo parlamento del que emana el gobierno el que le puede quitar su apoyo y hacerlo cesar.² El voto de no confianza es, por lo tanto, un proceso puramente político, que solo expresa la falta de confianza política del parlamento en el gobierno, el cual la necesita para subsistir.

Esto contrasta fuertemente con el **juicio político** en los sistemas presidenciales. En estos, quien desempeña la presidencia de la república es una persona electa directamente por el electorado,

¹ Esta es la lógica básica en los sistemas parlamentarios. Véase, por ejemplo, Bradley, Anthony W, and Cesare Pinelli, “Parliamentarism” en Michel Rosenfeld y Andrés Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2013) 664. Existen variaciones, como, por ejemplo, el “voto de confianza constructivo” del sistema alemán. No siempre en los sistemas parlamentarios se necesita un voto de no confianza explícito y formal para remover al gobierno; la falta de confianza del parlamento se puede expresar, por ejemplo, en no aprobar una ley de especial importancia que el gobierno ha designado como un asunto de confianza.

² El profesor Aníbal Pérez-Liñán, uno de los mayores expertos en juicio político, explica esta simetría propia del régimen parlamentario: “el proceso para remover al gobierno es simétrico con el proceso para seleccionarlo. ... La cadena de delegación va sin obstáculos [uncontested] desde los votantes a los legisladores al Ejecutivo. La legitimidad democrática del nombramiento es por lo tanto simétrica con la legitimidad democrática del procedimiento de destitución.” Aníbal Pérez-Liñán, “Narratives of Executive Downfall: Recall, Impeachment, or Coup?”, en Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds), *The Politics of Recall Elections* (Palgrave MacMillan 2020) 204. (Todas las traducciones son propias.)

típicamente por un plazo fijo, y por lo tanto no depende de la confianza del poder legislativo (congreso, asamblea, etc.). El juicio político entonces no es ni puede ser un asunto de confianza política, porque en los sistemas presidenciales la elección de un gobierno y su permanencia no dependen de la confianza o adhesión política de la legislatura, sino del electorado.

La diferencia jurídica esencial entre ambas instituciones es que el juicio político se orienta a establecer la existencia de un **acto ilícito (típicamente gravísimo)** y culmina (de aprobarse) en **una condena y una sanción**. Si la acusación resulta exitosa, entonces la persona acusada resultará sancionada. Poco importa a estos efectos si la sanción es la sola destitución del cargo o adicionalmente la privación de ciertos derechos políticos (tal como la inhabilidad para desempeñarse en cargos públicos por un período). La cuestión central es que en el juicio político se impone la destitución o alguna otra medida **como sanción** por la comisión de ciertos hechos ilícitos. De ahí que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se haya referido a la “naturaleza fundamentalmente sancionatoria” de “los juicios políticos contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos”.³

Por ello, **el juicio político tiene ciertas características propias que derivan de su naturaleza sancionadora, como son:**

- En el juicio político existen típicamente **causales que configuran un hecho ilícito grave** y que habilitan a una parte del legislativo para acusar (tales como los “delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito” en el artículo 129 de la Constitución Ecuatoriana, o los delitos de “Traición, Soborno, u otros altos crímenes o faltas [misdemeanors]” en el artículo 2, sección 4º de la Constitución de Estados Unidos). **La mera falta de confianza política no es suficiente para acusar en un juicio político.**

³ Véase CIDH, Escrito de Observaciones de la CIDH, Ref: Opinión Consultiva N° 26, de 26 de abril de 2018, párr. 97.

- El juicio político implica una **acusación** de haberse realizado estos ilícitos. Así, una parte del órgano legislativo (Asamblea, Congreso, u otro) actúa como órgano acusador, alegando la comisión de hechos ilícitos que configuran alguna de las causales de juicio político establecidas en la Constitución, frente a lo que la autoridad acusada posteriormente formulará “descargos” (como se alude, por ejemplo, en el artículo 129 inciso 3° de la Constitución de Ecuador).

- El proceso de juicio político, por tanto, **adopta la forma de un juicio**: existe acusación, defensa, exigencia de presentación de pruebas, entre otros. La Constitución de Estados Unidos, por lo mismo, se refiere a que el Senado tendrá “el derecho exclusivo de juzgar [try]” las acusaciones constitucionales [impeachment]. Encontraremos expresiones de un tenor similar en otros ordenamientos. Por ejemplo, la Constitución chilena afirma que el Senado resolverá las acusaciones constitucionales “como jurado” a efectos de establecer si la persona acusada es “culpable” del ilícito que se le “imputa” (artículo 53 N°1 de la Constitución de Chile). La Constitución del Paraguay prescribe que a la Cámara de Senadores corresponde “juzgar en juicio público” a los acusados en juicio político “y, en caso, declararlos culpables” (artículo 225 de la Constitución del Paraguay). En esta misma línea, este *amicus* entiende que el ordenamiento ecuatoriano contempla un proceso bilateral análogo al de un proceso judicial, en los artículos 86 a 95 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y la Constitución de Ecuador prescribe que la Asamblea Nacional resolverá la acusación “con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República” (artículo 129 inciso tercero de la Constitución de Ecuador). Nada de esto sería propio de un voto de no confianza parlamentaria.

- De lo anterior se sigue necesariamente que la resolución del juicio político que confirma la **acusación implica necesariamente un reproche** a la autoridad acusada, la que será declarada **culpable** de los ilícitos que se le imputaron y **será sancionada**.

- **La naturaleza del proceso es, por lo tanto, ineludiblemente sancionatoria**. Así lo expresa con especial dramatismo el profesor Charles Black, en su canónico texto sobre el juicio político en Estados Unidos: “La remoción [del cargo] por una condena

en juicio político es una pena impresionante, la ruina de una vida”.⁴ Como veremos, la Corte IDH ha considerado que la sola destitución es una sanción que amerita la aplicación de las obligaciones de derechos humanos relativas a procesos sancionatorios.⁵

Lo anterior ratifica que el objeto de un juicio político —aquello que se debe resolver— es la existencia o no de ciertos ilícitos constitucionales y su imputabilidad a una autoridad. Esto marca un riguroso contraste con un voto de no confianza en un régimen parlamentario, en el que el objeto de la cuestión —aquello que se debe resolver— es si una autoridad cuenta con la confianza política del parlamento.

Se debe insistir en este punto, que ha llevado a mucha confusión. *El juicio político no implica un asunto de “confianza”* en el sentido de adhesión política. Ciertamente el juicio político no tiene relación alguna —ni podría tenerla sin afectar el debido proceso, como veremos más abajo— con la confianza de la legislatura en el presidente. El juicio político tampoco se orienta a determinar el nivel de *confianza del pueblo* en quien desempeña la presidencia. En ese sentido puede ser útil comentar algo que se menciona en la Solicitud, a saber, que “el juicio político es un reproche como resultado de una intensa desconfianza hacia una autoridad pública” y que “las y los ciudadanos, *a través de su Parlamento*, llegaron a desconfiar de la integridad del funcionario” (Solicitud 3.2.11., énfasis añadido). Esto no debiera entenderse en el sentido de que la Asamblea califica dicha pérdida de confianza a los efectos de decidir sobre el enjuiciamiento político. En rigor la herramienta que existe en el derecho comparado para calificar la pérdida de confianza entre el pueblo y el presidente es un mecanismo distinto: el llamado “recall” o revocatoria del mandato, mediante el cual el electorado puede, mediante un acto electoral, remover al presidente.⁶ **Utilizar el juicio político como herramienta de revocatoria implicaría un**

⁴ Charles L. Black, “Part I”, en Charles L. Black y Philip Bobbitt, *Impeachment: A Handbook, New Edition* (Yale University Press 2018 [version original de la Parte I y Prefacio de Charles Black, de 1974]) 17.

⁵ Ver sección II.C..

⁶ Institución que este *amicus* entiende que se encuentra recogida en la Constitución del Ecuador, artículos 105, 106. Para la distinción entre juicio político y revocatoria del mandato, véase Aníbal Pérez-Liñán, “Narratives of Executive Downfall: Recall, Impeachment, or Coup?”, en Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds), *The Politics of Recall Elections* (Palgrave MacMillan 2020) 206-211 (distinguiendo entre procesos “simétricos” [revocatoria] y “asimétricos” [juicio político]).

claro abuso de la institución del juicio político, pues en los regímenes presidenciales la legislatura (Congreso, Asamblea, etc.) no tiene más título para decir que el presidente ha perdido la confianza del electorado y removerlo del cargo que la que tiene el presidente de decir que la legislatura ha perdido la confianza del electorado y llamar a nuevas elecciones de la legislatura. En un régimen presidencial ambos órganos —Ejecutivo y Legislativo— son elegidos directamente por el pueblo en elecciones distintas, y por lo tanto no deben su cargo a la confianza que en ellos tenga el otro poder del Estado, ni en la calificación que otro poder haga de su adhesión popular.

Lo que los congresistas deben evaluar en el juicio político **no es** si “a su juicio se rompió la confianza en el funcionario o mandatario, que está siendo sometido al juicio político” (Solicitud, párrafo 3.3.17), sino si la evidencia rendida demuestra conclusivamente que el mandatario ha cometido los ilícitos específicos que establece la Constitución.

Por cierto, si se verifica fehacientemente que han ocurrido esos ilícitos, podría hablarse de que se “rompió la confianza en el funcionario o mandatario”, en la medida en que esto se entienda en el siguiente sentido: como una consecuencia de establecer los hechos ilícitos y no aquello sobre lo que versa el juicio político. Una analogía con el derecho penal puede ilustrar el asunto: si en un juicio ordinario se demuestra que alguien nos robó, naturalmente perderemos la confianza en esa persona y no la dejaremos a cargo de nuestros bienes; pero de ello no se sigue que el juicio por robo se oriente a establecer si la persona imputada perdió nuestra confianza—el juicio se orienta a establecer si efectivamente esa persona cometió los hechos que se le imputan y la calificación jurídica de estos—. En rigor, lo segundo se debe realizar con total presidencia de lo primero.

En síntesis, **el juicio político no es ni puede ser un asunto de confianza política**. Es, como se indicó, un asunto sancionatorio, orientado a establecer un ilícito y aplicar una sanción, y por tanto se sujeta a las exigencias y garantías propias de un proceso sancionatorio. Esto es precisamente lo que expresa la Constitución del Ecuador, que en su artículo 129 contempla causales precisas de juicio político, y que establece en esa norma y en la ley respectiva un proceso formal y contradictorio. Ésta potestad sancionatoria sí la tienen las legislaturas en sistemas presidenciales, pero el ejercicio de esta potestad se debe sujetar a las rigurosas exigencias de un proceso sancionatorio.

B. La historia del “impeachment” ratifica su naturaleza sancionatoria

La historia del juicio político o “impeachment” ratifica lo anterior. En efecto, como acertadamente se afirma en el escrito de Solicitud del 16 de marzo,

3.1.4. Entre los antecedentes históricos más relevantes de esta institución, identificamos el control político en el contexto institucional de Reino Unido en el siglo XV, donde se lo denominó como *impeachment* (acusación). Tanta influencia tuvo que Estados Unidos también lo acuñó bajo la misma tradición y con una lógica argumentativa brillante que fue liderada por los padres fundadores del constitucionalismo norteamericano, cuestión que se ve ampliamente detallada en el famoso texto “El Federalista”, de autores como Hamilton, Madison y Jay. Así mismo, cabe destacar el caso de la Asamblea Nacional Constituyente francesa que estableció la responsabilidad política el 13 de julio de 1789 y volvía a los ministros responsables —eso sí, sólo moralmente— de «todos los males presentes y los que pudiesen seguir»⁷.

3.1.5. En adelante, los Estados democráticos han incorporado en su ordenamiento jurídico esta figura normativa de valoración política para garantizar la confianza de los mandantes en sus mandatarios. En el caso del Ecuador desde la Constitución de 1835 existe alguna forma de control político por parte del poder Legislativo al Presidente de la República y otros funcionarios del Estado.

En efecto, el juicio político proviene en los sistemas presidenciales de su consagración en la Constitución de los Estados Unidos con el nombre de “impeachment”, figura adoptada por los autores de dicha constitución —con ajustes— del Reino Unido. Pero tanto sus orígenes en Reino Unido como su introducción a los sistemas presidenciales en la Constitución de Estados Unidos ratifica su carácter sancionatorio distinto de un voto de no confianza.

Así, respecto del Reino Unido, en su explicación del procedimiento de “impeachment” en su tratado clásico de 1886, el profesor de Oxford y miembro del parlamento William Anson explicaba que en el “juicio” (“trial”) de “impeachment” **“se siguen las formas de un juicio criminal”**, en el que “los lores se desempeñan como jueces” y en el que al final se pronuncian respecto de cada cargo en términos de “culpable” o “no culpable”.⁷ Asimismo, notaba el carácter altamente excepcional del

⁷ “The forms of criminal trial are followed, the Lords sitting as judges... At the conclusion of the case the question of ‘guilty’ or ‘not guilty’ is put to each peer ... on each of the articles of impeachment”. Sir William Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Part I (Oxford Clarendon Press, 1886) 304.

“impeachment”, al sostener que “no ha ocurrido ninguno en los últimos ochenta años”.⁸ Por cierto, se trata de una institución que evolucionó a lo largo de siglos, y que naturalmente fue mutando.⁹ Más allá de los detalles que pueden distinguir al “impeachment” del Reino Unido de hace siglos de un proceso penal hoy —comprendiendo que los estándares de persecución penal se han ido haciendo más definidos y exigentes— es evidente que se trata de un proceso de naturaleza sancionatoria. De ahí que A.V. Dicey, tal vez el constitucionalista más destacado de la era victoriana, sostuviera que “el ‘impeachment’ es la acción jurídica de la Alta Corte del Parlamento.”¹⁰

Respecto de Estados Unidos, en la adopción de esta institución en su Constitución, la Convención Constitucional de 1787 se cuidó de preservar su carácter sancionatorio y que no se transformara en un equivalente del voto de no confianza, discutiendo este punto explícitamente (como veremos más abajo). Esto es de la mayor importancia, pues es en Estados Unidos donde el “impeachment” adopta una característica fundamental que no tenía en el Reino Unido: se aplica en un régimen presidencial (que no existía ni existe en Reino Unido) y por lo tanto mediante esta institución se podría llegar a remover a un presidente electo.¹¹ Esto añadía una razón adicional para ser especialmente cuidadoso en restringir el uso de esta institución a causales determinadas.

Así lo entendieron los redactores de dicha constitución, como consta en las actas de la Convención Constitucional. En el debate sobre las causales de juicio político, George Mason propuso incorporar una causal amplia de sentido político: “maladministration”. James Madison —uno de los más influyentes redactores del texto— argumentó que incorporar una causal “así de vaga sería equivalente a un mandato cuya duración sería la que quisiera el Senado”. Así se desechó esa cláusula y la redacción quedó restringida a causales claramente denotativas de ilícitos: “Treason, Bribery, or

⁸ Ibid 303.

⁹ Véase, por ejemplo, Stephen D. White, ‘Impeachment and Parliamentary Judicature in Early Stuart England’ (1976) 89 8 Harvard Law Review 19

¹⁰ A. V. Dicey, ‘Development of Administrative Law in England’ (1915) 31 L Q Rev 148, 153.

¹¹ Aunque originalmente no lo fuera por la ciudadanía, sino por el colegio electoral previo a que surgiera la convención o costumbre de que los integrantes del colegio electoral votan por quien recibe la mayoría de las preferencias en su Estado. Pero lo crucial es que quien resulte electo en la presidencia no es designado por el Congreso ni responde a las mayorías parlamentarias.

other high Crimes and Misdemeanors”,¹² la que se mantiene hasta el día de hoy¹³. Como sostiene el profesor de la Universidad de Princeton Keith Whittington, los distintos autores contemporáneos que han escrito sobre el juicio político en Estados Unidos rechazan el uso del “impeachment” como herramienta meramente política (como sería si fuera un voto de no confianza) y comúnmente refieren a este intercambio entre Mason y Madison como evidencia de que la Constitución, al restringir las causales de juicio político a hechos ilícitos, pretende evitar que el “impeachment” se torne en una mera forma de sujetar la permanencia del presidente a la voluntad del Congreso.¹⁴

Así, con independencia de si los delitos imputados son de naturaleza “política” o si se trata de delitos comunes (definidos en la legislación común), la cuestión central acá es que el “impeachment” se orienta a establecer hechos ilícitos, juzgarlos en un procedimiento contencioso (aunque sea en el Senado y no en un tribunal), y luego condenar y asignar sanciones por ellos, sean o no delitos ordinarios. De ahí que existan referencias al Senado como una “corte”¹⁵ y que los senadores de Estados Unidos hagan un juramento adicional al propio del cargo de congresista de “hacer justicia imparcialmente, conforme a la Constitución y a las leyes”¹⁶.

¹² Este intercambio transcurrió en la sesión del 8 de septiembre de 1787. Véase Max Farrand (ed), *The Records of the Federal Convention of 1787*, vol. 2. (Yale University Press 1911) 550.

¹³ Artículo II sección 4 de la Constitución de Estados Unidos.

¹⁴ “Pocos han sido tan osados de defender abiertamente la idea de que el “impeachment” puede ser utilizado para propósitos políticos estrechos ... Una referencia frecuente ha sido el intercambio entre George Mason y James Madison en la convención de Filadelfia...” Véase Keith E. Whittington, ‘A Formidable Weapon of Faction? The Law and Politics of Impeachment’ (2020) 55 Wake Forest L Rev 381, 400-401. En la misma línea, Tribe y Katz sostienen que respetar la formulación de las causales de “impeachment” elegida por la Convención implica que “el ‘impeachment’ no es una extensión de los debates políticos ordinarios” ni provee una oportunidad para “la guerra partisana por otros medios.” Joshua Matz y Laurence Tribe, *To End a Presidency: The Power of Impeachment* (Basic Books 2018) 19 (citado por Whittington, op. cit. p. 401). Asimismo, se ha sostenido que “exigir un acto objetivamente malo como condición para el ‘impeachment’ asegura que para una destitución se necesita más que un simple voto de ‘no confianza’”. John O. McGinnis, ‘Impeachment: The Structural Understanding’ (1999) 67 Geo Wash L Rev 650, 651.

¹⁵ Diversas normas y prácticas internas del Senado de EE.UU. tradicionalmente se refieren a éste como una “corte”. Véase Alex Simpson Jr., ‘Federal Impeachments’ (1915-1916) 64 U Pa L Rev 651, 668-669.

¹⁶ Philip Bobbitt, “Part II” en Charles L. Black y Philip Bobbitt, *Impeachment: A Handbook, New Edition* (Yale University Press 2018 [version original de la Parte I y Prefacio, de Charles Black, de 1974]) 103.

Todo esto sitúa al “impeachment” o juicio político claramente en el ámbito sancionatorio, y lo somete a las exigencias propias de ese ámbito. De ahí que en su comentario de 1873 a la Constitución de los Estados Unidos —uno de los textos canónicos del derecho constitucional norteamericano— Joseph Storey sugiriera que el período del mandato de los representantes de la cámara baja del Congreso debía ser de más de un año, pues de otro modo sería imposible ejercer el poder del “impeachment”, ya que “[u]n año no será suficiente para detectar la culpa y llevarla hasta una condena”, razón por la cual “sería apenas posible, en situaciones ordinarias, empezar y terminar un juicio político [impeachment] en una sola sesión anual.”¹⁷ Esto, naturalmente, presupone que la persecución de estos ilícitos se realiza con la formalidad, cuidado, y amplia discusión propias de un proceso penal, el cual, si no se realiza de manera frívola, naturalmente exige un tiempo suficiente de investigación para presentar la acusación, y de litigación frente al tribunal, lo que puede llevar varios meses o años. Se trata, nada menos, que de destituir a quien ejerce la más alta magistratura de la República.

C. *El pretendido carácter “político” del juicio político (“impeachment”) no afecta su naturaleza sancionatoria*

Aunque se dice comúnmente que el juicio político (o “impeachment”) es de naturaleza “política”, por esto no debe entenderse que es análogo al voto de no confianza en los regímenes parlamentarios y por esa vía negar o ignorar su carácter sancionatorio. En algún sentido se ha dicho que el juicio político es de naturaleza política, en cuanto es ejercido por un órgano político (la legislatura). Pero ese órgano aplica una potestad propiamente sancionatoria, en el contexto de un

¹⁷ Joseph Storey, *Commentaries on the Constitution of the United States : With a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States Before the Adoption of the Constitution*. 4th ed. Boston: Little, Brown and Company, 1873, párr. 608. La cita completa es la siguiente:

608. And this leads us naturally to another remark; and that is, that a due exercise of some of the powers confided to the House of Representatives, even in its most narrow functions, requires that the members should at least be elected for a period of two years. The power of impeachment could scarcely be exerted with effect by any body which had not a legislative life of such a period. It would scarcely be possible, in ordinary cases, to begin and end an impeachment at a single annual session. And the effect of change of members during its prosecution would be attended with no inconsiderable embarrassment and inconvenience. If the power is ever to be exerted so as to bring great offenders to justice, there must be a prolonged legislative term of office, so as to meet the exigency. One year will not suffice to detect guilt and to pursue it to conviction.

proceso bilateral. Si a esta potestad se le debe llamar “jurisdiccional” o “política” no es relevante para nuestros efectos, pues las exigencias serán las mismas.

En efecto, la cuestión es que, por tratarse el juicio político del ejercicio de una potestad sancionatoria, debe someterse a las exigencias de derechos humanos que limitan las potestades punitivas del Estado. De ahí deriva parte de la preocupación por el juicio político de órganos tales como la CIDH y la Corte IDH, que abordaremos en las próximas secciones, preocupación que no tiene análogo en relación al voto de no confianza en sistemas parlamentarios.

La Solicitud de los asambleístas sugiere que el juicio político es de naturaleza “política”, lo que implicaría mayor flexibilidad. Así, sostienen:

3.2.6. Dicho lo cual, es importante precisar la diferencia sustancial que existe entre el control político y el control jurídico, pues este último conlleva una sanción de tipo punitiva, en cambio, el primero no posee de modo general efectos sancionadores. Tanto es así que el control político se aplica en función de la voluntad de los parlamentarios, en tanto que en el control jurídico no existe la libertad de decisión ni cómo se ejerce, pues se fundamenta en principios jurídicos, en cuerpos legales y reglamentos que se encausan a través de un proceso judicial en el que impera la imparcialidad, la objetividad y cánones normativos⁴.

Este párrafo amerita algunos comentarios:

- o Si la “diferencia sustancial que existe entre el control político y el control jurídico” reside en que “este último conlleva una sanción”, entonces habría que estimar que el juicio político es una forma de control jurídico, **porque el juicio político acarrea necesariamente una condena** (declaración de culpabilidad por los ilícitos establecidos en la Constitución en el artículo 129) y **una sanción** (la destitución del cargo).

Al ser el objeto del juicio político el establecimiento de ilícitos (o “delitos”, conforme al artículo 129 de la Constitución del Ecuador), naturalmente éste puede concluir en una condena, e implica por tanto un juicio de reproche y una sanción, la que puede ser

la destitución. Recordemos cómo en el contexto de la Constitución de los Estados Unidos —la que, como indica la Solicitud, introduce el juicio político en los sistemas presidenciales— el profesor Black sostiene que “[l]a remoción [del cargo] por una condena en juicio político es una pena impresionante, la ruina de una vida”.¹⁸

La Corte IDH ha tratado la destitución como una sanción en sí misma, que implica la pérdida de derechos y que por tanto hace aplicable el conjunto de garantías judiciales aplicables a sanciones. Así, en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* la Corte afirmó:

Tal como fue señalado con anterioridad, del artículo 23.2 de la Convención se desprenden los requisitos para que proceda la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1 como consecuencia de una **sanción de destitución** e inhabilitación de un funcionario público democráticamente electo. En el caso de la sanción impuesta al señor Petro, ninguno de esos requisitos se cumplió, pues el órgano que impuso dicha sanción no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana. Además, **la sanción de destitución –aun cuando esta haya ocurrido por un período de un mes- constituyó una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como una afectación a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, y en general afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores.**¹⁹

¹⁸ Charles L. Black, “Part I”, en Charles L. Black y Philip Bobbitt, *Impeachment: A Handbook, New Edition* (Yale University Press 2018 [version original de la Parte I y Prefacio de Charles Black, de 1974]) 17.

¹⁹ Caso Petro Urrego vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406. párr. 100 (destacado añadido).

Asimismo, en el caso del ex presidente de Paraguay Fernando Lugo, la CIDH ha estimado que la sola destitución del cargo de presidente en un proceso cuestionable puede, en principio, comprometer derechos convencionales, incluyendo el debido proceso (“garantías judiciales”) del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.²⁰

- Es cierto que es perfectamente legítimo decir que el juicio político es de naturaleza, en algún sentido, “política”. En este sentido, es ciertamente aceptable decir que el juicio político tiene un carácter propiamente “político” en el sentido de referirse a ilícitos de carácter político, que quizás no son los mismos o no se encuentran necesariamente tipificados en la legislación común;²¹ a delitos que conciernen al Estado y no meramente a algún particular; a que son juzgados por un órgano legislativo y no por el poder judicial. El término “político” puede adecuadamente describir esa realidad.

Pero nada de esto implica que el juicio político no esté **también** orientado a establecer una condena y una sanción, y, por tanto, que deba, **por esa sola razón**, sujetarse a las exigencias propias de un proceso sancionatorio. Como bien se afirma en la Solicitud (párr. 3.2.12.), el juicio político se sujeta a las exigencias de debido proceso. En la próxima sección veremos cómo dichas exigencias aplican al juicio político, según ha establecido la Corte IDH.

- Se sostiene que “el control político se aplica en función de la voluntad de los parlamentarios”. Esto, por las razones ya explicadas, ciertamente no puede implicar que los parlamentarios tienen la libertad, por ejemplo, de enjuiciar a alguien sin arreglo

²⁰ CIDH, Informe No. 387/21 Petición 35-13 OEA/Ser.L/V/II. Doc. 397, 10 diciembre 2021 (Informe de Admisibilidad en la petición de Fernando Lugo contra Paraguay) párr. 25 (caracterización de la sanción al ex presidente Lugo exclusivamente en términos de su destitución como presidente) y párr. 27 (constatación de la CIDH de que los hechos podrían constituir atentados a derechos convencionales, incluyendo las garantías judiciales del artículo 8 de la Convención).

²¹ Véase, por ejemplo, Cass Sunstein, *Impeachment: A Citizen's Guide* (Harvard University Press 2017) 118 (rechazando la idea de que el “impeachment” exige que se cometa un delito común, pero defendiendo la tesis de que éste exige que se cometa un enorme abuso de poder público [“egregious abuse of official power”]; véase en general páginas 118 a 124).

a las causales que establece la Constitución, o sin debido proceso, o sin una cuidadosa evaluación de la prueba, o resolver el asunto sin atender al proceso, o sin la debida imparcialidad, o, en fin, utilizar el enjuiciamiento como un subterfugio para remover al presidente por razones políticas. Todo esto vulneraría las exigencias propias de un proceso sancionatorio (ver abajo sección III).

Pero sí sería correcto sostener que los y las asambleístas tienen una libertad de evaluar la oportunidad de una acusación, y ciertamente la naturaleza sancionatoria del juicio político no demanda que deban necesariamente acusar cada vez que sospechan de la comisión de uno de los delitos del artículo 129 de la Constitución. En este sentido habría que entender la frase: “el control político se aplica en función de la voluntad de los parlamentarios”. Pero esta forma de discreción, como lo notara el profesor Philip Bobbitt, más bien refuerza la analogía con el proceso de persecución penal, pues es usual que las fiscalías o procuradurías a cargo de la persecución penal tengan esta discreción para evaluar si persiguen o no un posible delito.²² Al mismo tiempo, la discreción se encuentra en el órgano habilitado para decidir no presentar la solicitud de enjuiciamiento, no se encuentra en el órgano que juzga, el que opera como un órgano jurisdiccional.²³ Y todos ellos deben someterse a las exigencias tales como el respeto al principio de legalidad, al debido proceso, entre otras.

Una última cuestión es que el carácter “político” tampoco puede implicar una evaluación laxa de la prueba y de la aplicación de las causales relevantes —no puede conllevar una minusvaloración

²² Véase Philip Bobbitt, “Part II” en Charles L. Black y Philip Bobbitt, *Impeachment: A Handbook, New Edition* (Yale University Press 2018 [version original de la Parte I y Prefacio, de Charles Black, de 1974]) 103. La existencia de este tipo de discreción en los órganos de persecución penal no es exclusiva de Estados Unidos o Reino Unido (*prosecutorial discretion*). Ecuador, Chile y Argentina, por ejemplo, integran en su legislación de procedimiento penal el principio o criterios de oportunidad, que entrega cierta discreción a la fiscalía para decidir si perseguir o no un delito, en las circunstancias que indica la legislación. Véase el artículo 412 del Código Orgánico Integral Penal de Ecuador, el artículo 170 del Código Procesal Penal de Chile, y el artículo 30 y siguientes del Código Procesal Penal Federal de Argentina. Lo central aquí es que cualesquiera que sea la discreción de la que gozan los órganos de persecución penal, eso no se traduce jamás en una flexibilización de los estándares de debido proceso y de convicción a los que debe llegar el tribunal para aplicar una condena.

²³ Véase Philip Bobbitt, “Part II” en Charles L. Black y Philip Bobbitt, *Impeachment: A Handbook, New Edition* (Yale University Press 2018 [version original de la Parte I y Prefacio, de Charles Black, de 1974]) 103.

de las exigencias probatorias ni del rigor con que se deben aplicar las causales, transformándolo en una cuestión puramente subjetiva—. **Esto haría irrelevante el debido proceso, pues de nada sirve la oportunidad de defensa si al final la decisión no se basará en la verdad de los hechos y la conformidad de las acusaciones con las causales de juicio político,** sino en posiciones políticas que poco tienen que ver con el proceso. Retomaremos este punto más abajo.

III. Derechos convencionales que establecen límites al juicio político

La Convención Americana de Derechos Humanos, de la que Ecuador es parte, establece derechos y garantías exigibles en los casos de juicio político así como de procesos sancionatorios en general, y que han sido objeto de desarrollo tanto por parte de la Corte IDH como de la CIDH.

En esta sección formularemos algunas de estas exigencias, para luego en la sección siguiente sugerir una aplicación de las mismas a la evaluación de admisibilidad de una solicitud de juicio político como la que realiza la Corte Constitucional.²⁴

1. *El órgano que decide el enjuiciamiento político debe ser imparcial.*

Como hemos visto, el juicio político es un proceso sancionatorio que puede afectar derechos convencionales. Por lo mismo, debe someterse a las exigencias propias de todo proceso punitivo estatal. Así lo ha manifestado la misma Corte IDH, al sostener que

²⁴ Desde la ciencia política, el profesor Aníbal Pérez-Liñán ha formulado tres criterios para evaluar la legitimidad de un juicio político: legalidad, imparcialidad (“fairness”) y debido proceso. Véase Aníbal Pérez-Liñán, “Narratives of Executive Downfall: Recall, Impeachment, or Coup?”, en Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds), *The Politics of Recall Elections* (Palgrave MacMillan 2020) 215-223. Estos criterios son en gran medida coincidentes con aquellos elaborados por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La sistematización de los criterios que sigue debe mucho a esta formulación.

cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.²⁵

Esto aplica a cualquier uso de la función punitiva del Estado, incluyendo aquel que no se realiza por medio de tribunales ordinarios, tal como la imposición de sanciones administrativas²⁶ y, crucialmente, el juicio político. Respecto de éste último la Corte IDH ha aplicado expresamente la exigencia de imparcialidad del órgano que juzga, sosteniendo que:

En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un **juicio político**, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que **toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial** y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete.²⁷

De esto se desprende que el juicio político debe ser resuelto por un **órgano imparcial**, en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.²⁸ Dentro de las

²⁵ Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71. Véase también Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 119, y Caso Flor Freire vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 165; Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373, párrs. 64 y 65.

²⁶ Véase Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr.129.

²⁷ Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 77 (énfasis agregado). Véase también Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 166.

²⁸ Dicho artículo 8.1 prescribe lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella,

exigencia que este artículo y la jurisprudencia imponen al juzgador —aplicable a la Asamblea o Congreso en un juicio político— se encuentra la **imparcialidad**. Esta exigencia de imparcialidad ha sido elaborada por la Corte IDH en los siguientes términos en un caso relativo precisamente al juicio político:

la Corte recuerda que la imparcialidad exige que la autoridad judicial que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan (sic).²⁹

La exigencia de imparcialidad exige, entre otras cosas, que quienes juzgan una causa se aproximen a ella “sin posición predefinida” y “no se encuentren involucrados en la controversia”³⁰. Esto vincula la exigencia de imparcialidad con la presunción de inocencia.³¹

o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

²⁹ Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 220. En el caso *Petro* la Corte IDH desarrolla la exigencia de imparcialidad en la misma línea:

El Tribunal ha señalado que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso que permite que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática. Esto implica que se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio y se aproxime a los hechos de la causa careciendo de todo prejuicio y ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad. Así, la imparcialidad del tribunal comporta que sus integrantes no tengan un interés directo, posición predefinida ni preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia, sino que actúen única y exclusivamente conforme a -y movidos por- el derecho.

Petro Urrego vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 124.

³⁰ *Petro Urrego vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 124.

³¹ *Petro Urrego vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 125.

Lo anterior exige que quienes juzgan al acusado en un juicio político satisfagan al menos los siguientes estándares:

- Se aproximen al caso “sin posiciones preconcebidas”, y que por lo tanto su decisión se base exclusivamente en la evidencia y argumentación presentada en el proceso (como ocurriría con un juez penal). Esto es claramente incompatible al menos con:
 - i) la existencia de una posición de partido en relación al juicio político;
 - ii) la adopción de una posición respecto de cómo se votará en el juicio político antes de que se haya terminado el proceso;
 - iii) el uso instrumental del juicio político para amenazar, hostilizar, obstaculizar al acusado, como instrumento de negociación o posicionamiento político, o para alcanzar cualquier objetivo político distinto del juzgamiento de los hechos ilícitos descritos en las causales de juicio político.

La Corte IDH ha sido consciente de estas posibles patologías del juicio político. Así, en el caso *Ríos Ávalos*, dicha Corte estimó que **la mera existencia de acuerdos políticos para votar de una cierta manera implicaba un atentado al deber de imparcialidad.**³² En el caso *Camba Campos* la misma Corte Interamericana constató

³² Así razonó la Corte Interamericana del siguiente modo:

123. En línea con lo anterior, la Corte advierte que existe sustento probatorio, consistente en las versiones taquigráficas de las sesiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, para afirmar que en la época de los hechos existió un “acuerdo político” entre el Poder Ejecutivo e integrantes de ambos cuerpos del Poder Legislativo, cuyo objetivo era someter a juicio político a miembros de la Corte Suprema de Justicia y removerlos del cargo. De esa cuenta, se pudo constatar que durante el trámite del juicio político distintos miembros de ambas cámaras legislativas se refirieron expresamente a la existencia de un “acuerdo político”, habiendo señalado que involucraba al Poder Ejecutivo, con mención directa del entonces Presidente de la República, y a miembros del Congreso Nacional.

...

129. A partir de lo anterior, es evidente que el procedimiento del juicio político al que fueron sometidas las presuntas víctimas no observó las garantías del debido proceso legal y, en particular, no cumplió

que la remoción de los vocales “fue el resultado de una alianza política”, la que tenía fines específicos, y por lo tanto “las resoluciones del Congreso no fueron adoptadas en virtud de la exclusiva valoración de unos datos fácticos concretos y con el fin de dar debido cumplimiento a la legislación vigente, sino que la mismas perseguían un fin completamente distinto”.³³ Siendo ese el caso, la Corte concluyó que “el Congreso Nacional no aseguró a los vocales destituidos la garantía de imparcialidad requerida por el artículo 8.1 de la Convención Americana.”³⁴

- Decidan el caso sin tener involucramiento en la acusación, existiendo por tanto cierta separación entre quien acusa y quien decide. Esta exigencia es naturalmente incompatible con la identidad entre quien acusa y quien juzga. De ahí que la Corte IDH haya estimado que el que hayan conocido y resuelto un caso las mismas personas que “participaron o se vieron involucradas en el proceso de acusación constitucional en el Congreso” vulnera las exigencias de imparcialidad del artículo 8 de la Convención.³⁵

Esta cuestión es particularmente sensible en legislaturas unicamerales, en las que, como en Ecuador, es una parte de la Asamblea la que acusa y es la misma Asamblea (incluyendo a los asambleístas acusadores) la que resuelve.

con la exigencia de imparcialidad de la autoridad a cargo del 37 procedimiento. **En efecto, al existir una posición tomada de antemano, en virtud del acuerdo político existente, las y los integrantes de la Cámara de Senadores carecían de imparcialidad subjetiva para decidir sobre la destitución** de los acusados. A criterio de este Tribunal, el juicio político promovido contra los ministros constituyó simplemente la vía para generar vacantes en la Corte Suprema de Justicia.

Ríos Ávalos y otro vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429, párrs. 123, 129.

³³ Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 219.

³⁴ Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 220.

³⁵ Véase Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 96. El caso se refiere a la resolución de recursos por el Tribunal Constitucional de Perú, algunos de cuyos integrantes la Corte IDH estimó que se habían visto involucrados en la acusación constitucional.

Al respecto la Corte IDH ha llamado la atención sobre la importancia de la separación de funciones interna (por ejemplo, en organismos administrativos, en los que si es el mismo organismo el que acusa y sanciona, ambas funciones deben ser realizadas por personas distintas y suficientemente separadas).³⁶ La Corte IDH también ha llamado la atención sobre la importancia de la recusación en el juicio político.³⁷ En cualquier caso, la identidad entre acusadores y juzgadores es incompatible con la imparcialidad del tribunal exigida por el artículo 8.1 de la Convención.

Estas exigencias aplican a cualquier forma de proceso sancionatorio (de ahí su formulación amplia en los párrafos citados), y, por tanto, a cualquier forma de juicio político orientado a establecer ilícitos y sanciones —incluida la sanción de destitución—. Esto deriva naturalmente del carácter sancionatorio del juicio político.

2. *El órgano que decide debe respetar las exigencias del debido proceso, incluyendo ofrecer pruebas y argumentos suficientes para justificar una acusación en un proceso sancionatorio*

La acusación (o solicitud de enjuiciamiento político) y tramitación de ésta en un juicio político debe satisfacer las exigencias del debido proceso, tal como cualquier procedimiento sancionatorio.

³⁶ Así, la Corte IDH ha sostenido que

la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos.

Petro Urrego vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 129.

³⁷ Ríos Ávalos y otro vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429, párrs. 131-132. La Corte IDH ha destacado la relevancia de la recusación en general como forma de garantizar la imparcialidad del tribunal en otros fallos. Véase, por ejemplo, Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párrs. 56-66.

En efecto, la Corte IDH ha dicho que

si bien el artículo 8 de la Convención se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. ... De esta forma, se desprende que **cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal** en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana. Por esta razón, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de cualquier carácter, se debe observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. **Esto significa que el incumplimiento de una de esas garantías conlleva necesariamente una violación de dicha disposición.**³⁸

Así, las garantías del debido proceso aplican respecto de todo órgano que ejerza potestades de carácter “materialmente jurisdiccional”. Esto incluye a la legislatura en el juicio político. En efecto, la Corte IDH en diversos casos “afirmó que **son aplicables, en la sustanciación de un juicio político, las garantías del debido proceso que establece la Convención Americana.**”³⁹ Asimismo, la Corte ha estimado que la sola sanción de separación del cargo implica una afectación en los derechos de la persona acusada, y por esta razón resultan aplicables las garantías judiciales.⁴⁰

³⁸ Petro Urrego vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 119.

³⁹ Ríos Ávalos y otro vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429, párr. 95.

⁴⁰ Así, la Corte IDH ha razonado que: “En el presente caso, el cese de los magistrados implicó una determinación de sus derechos en el sentido que la consecuencia de dicho cese fue la separación inmediata del cargo, por lo cual son aplicables las garantías judiciales establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana.” Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 158.

La misma tesis ha sido afirmada por el Estado de Ecuador en su escrito de observaciones a la solicitud de opinión consultiva sobre juicio político sometida por la CIDH a la Corte IDH el año 2018. En dicho escrito, tras explicar el procedimiento de juicio político del artículo 129 de la Constitución, el Estado afirmaba que:

[E]l Estado considera que los temas de derechos humanos que sí están vinculados con la figura del juicio político, son las garantías al debido proceso que deben observarse durante el desarrollo de este juicio y el respeto del principio de legalidad.

Es decir, **en toda clase de juicio, incluido el político realizado a servidores públicos de alta jerarquía, se deben respetar las garantías establecidas en los artículos 8 y 9 de la Convención Americana.** Por lo cual, el Estado considera que la Corte IDH en los casos Tribunal Constitucional vs Perú, y Camba Campos vs Ecuador, ya ha definido el estándar aplicable a garantías de debido proceso en el contexto de juicios políticos. Si bien es cierto, dichas garantías fueron examinadas con relación a jueces y magistrados, los parámetros utilizados por la Corte, no son restrictivos, sino que han sido definidos de forma flexible respecto a funcionarios públicos, y por lo tanto su aplicación es también aplicable a autoridades públicas de libre elección.⁴¹

Todo lo anterior exige que el juicio político satisfaga **el conjunto de garantías del debido proceso.** Estas garantías exigen que se otorgue la oportunidad a la persona acusada de presentar descargos y ofrecer prueba, así como de contrainterrogar testigos y discutir la prueba presentada por la acusación,⁴² así como el respeto a la legalidad del proceso, entre otras.

En este punto se debe aclarar que **el respeto por el debido proceso debe ser sustantivo, no meramente formal.** Es decir, no basta que se consagre en la ley y que se realice la ritualidad del

⁴¹ Anexo a la Nota No. 4-3-14/2018 de la Embajada del Ecuador en Costa Rica, “Solicitud de Opinión Consultiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ‘Democracia y Derechos Humanos en Contextos de Juicios Políticos’ Observaciones del Estado Ecuatoriano”, 26 de abril de 2018, p. 20.

⁴² Véase Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 83.

proceso si la decisión se adopta en base a consideraciones distintas de aquellas presentadas en el proceso. En particular, se debe considerar:

- **Que la decisión del órgano que resuelve el juicio político debe fundarse en el proceso**, es decir, en los argumentos esgrimidos y en la prueba rendida en el proceso. Esto se vincula con la exigencia de imparcialidad, que requiere que quienes juzgan lo hagan de manera desprejuiciada y sin tomar posición de antemano, precisamente para que su resolución se base en el debido proceso. **De nada serviría que se realizara un proceso en el que se presentara prueba y se diera oportunidad de realizar descargos, si los juzgadores ya tienen una posición adoptada de antemano y resuelven en base a consideraciones distintas.**

Esto es particularmente importante en el contexto del juicio político, en el que a veces se considera que la pretendida naturaleza “política” del mismo permite al órgano que juzga decidir el asunto en base a consideraciones políticas, tales como su evaluación del desempeño de la autoridad acusada o su adhesión política a la misma. Esto implicaría necesariamente la resolución del asunto en base a consideraciones políticas. **Lo crucial aquí es que si la resolución es en base a consideraciones políticas y no en base a los antecedentes y argumentos esgrimidos en el proceso, de nada sirve que exista un debido proceso.** El respeto al debido proceso debe ser material y real, no puramente formal.

- El principio de legalidad consagrado en el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos exige que la conducta sancionada esté descrita adecuadamente en una norma previa al hecho que motiva el enjuiciamiento.

La existencia de causales determinadas que restrinjan la discreción del juzgador en un contextos de juicio político o similares ha sido un asunto de especial preocupación de la CIDH, tanto por razones de respeto al principio de legalidad como de “separación e independencia de poderes, estabilidad democrática y legítimo ejercicio del poder”.⁴³

⁴³ La CIDH ha observado esto particularmente en el caso de Perú, sosteniendo que:

En sus observaciones a la solicitud de Opinión Consultiva sobre juicio político, la CIDH sostuvo:

162. La CIDH estima que la eventual destitución de un presidente/a democrática y constitucionalmente electo, no debería quedar librada a la decisión política discrecional del Congreso o Parlamento **sino que requiere la verificación de la existencia de algunos de los delitos o infracciones contemplados en la Constitución, en cumplimiento de las garantías enunciadas hasta el momento.** La CIDH estima que el juicio político con base en causales que permiten la discrecionalidad política, podría implicar que la continuidad en el cargo presidencial de un presidente/a para el que fue elegido por el voto popular, para un periodo de duración predeterminada, llegaría a depender de que mantenga una mayoría parlamentaria favorable, o

La acusación constitucional, consignada en el artículo 99 de la constitución, faculta al Congreso a investigar, juzgar y sancionar a altas autoridades del Estado, como al Presidente de la República e integrantes de altas cortes ...

Esta figura carece de definición objetiva porque ni la ley ni la Constitución precisan las conductas punibles y sus correspondientes consecuencias. Esto abre posibilidades de que se cometan arbitrariedades que, a su vez, socaven la separación e independencia de los poderes públicos, la estabilidad democrática, y el legítimo ejercicio del poder.

...

La CIDH recuerda que, si bien en algunos casos los órganos legislativos pueden ejercer funciones jurisdiccionales en el marco del equilibrio de poderes y del sistema de pesos y contrapesos, sus resoluciones deben observar el principio de legalidad. Ello exige que las conductas sancionables estén preestablecidas en términos estrictos y unívocos, de forma que acoten claramente los hechos punibles y fijen sus elementos.

CIDH, “Visita a Perú: CIDH observa riesgos a la institucionalidad democrática y llama a las instituciones a ejercer su mandato con apego a la legalidad y debido proceso”, Comunicado de prensa No. 233/22, 19 de octubre de 2022. Véase también CIDH, “CIDH condena decisiones contrarias al orden constitucional y llama a garantizar la gobernabilidad en Perú”, Comunicado de prensa No. 269/22, 8 de diciembre de 2022 (“La CIDH recuerda que Perú ha vivido una sucesión de crisis constitucionales que continuarán registrándose en tanto no existan definiciones objetivas de figuras constitucionales como la disolución unilateral del congreso, la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente y la acusación constitucional.”).

de que la oposición no logre aglutinar una mayoría calificada de votos en su contra para aprobar su destitución.⁴⁴

Con todo, se debe consignar también que la Corte IDH no ha declarado la violación al artículo 9 en casos de enjuiciamiento político aquí citados.⁴⁵ Por su parte, el Estado de Ecuador en sus observaciones a la solicitud de Opinión Consultiva sobre juicio político presentado sí sostuvo que el principio de legalidad y las garantías del artículo 9 de la Convención eran aplicables al procedimiento del artículo 129 de la Constitución, como indicamos arriba.⁴⁶

En cualquier caso, la Constitución de Ecuador determina ciertas causales específicas para el juicio político (los tres “delitos” mencionados en el artículo 129 de la Constitución). Pero para que esta determinación tenga efecto real, es fundamental que la acusación y sanción se ciña a una interpretación razonable de dichos preceptos, sin ampliarlos excesivamente, pues de otro modo se hace ilusoria su determinación y se frustra la exigencia de legalidad.⁴⁷

⁴⁴ CIDH, Escrito de Observaciones de la CIDH, Ref: Opinión Consultiva N° 26, de 26 de abril de 2018, párr. 162.

⁴⁵ Así, por ejemplo, en el caso de la *Quintana Coello* la Corte IDH declinó examinar las afectaciones alegadas al artículo 9. Asimismo estimó innecesario analizar los alegatos relativos al principio de legalidad en *Ríos Ávalos*. Con todo, la Comisión alegó la infracción del artículo 9 en ambos casos. Véase *Ríos Ávalos y otro vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429, párr. 133 y *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 181.

⁴⁶ Véase arriba nota 41.

⁴⁷ Esto ocurre en general con las exigencias derivadas del estado de derecho (*rule of law*), que exige que la regulación de la conducta humana se realice mediante reglas relativamente claras, estables, coherentes, etc., que permiten a las personas saber qué es lo que el derecho exige de ellas. Sin embargo, para que un ordenamiento jurídico satisfaga estas exigencias se requiere no sólo que las reglas en sí mismas satisfagan los *desiderata* de ser claras, estables, etc., sino que quienes aplican las reglas y deciden sobre su cumplimiento realmente se ciñan a ellas lealmente, pues de otro modo la certeza que pueden dar las reglas se verá frustrada por la incertidumbre de su aplicación. Para esto, véase Lon Fuller, *La Moral del Derecho* (tr. Fernando Contreras, Instituto de Estudios de la Sociedad 2019).

3. *No se debe restringir indebidamente derechos políticos ni la “libre expresión de la voluntad de los electores”*

Para la Corte IDH la destitución de un cargo de elección popular implica una afectación de los derechos políticos. Así, dicha Corte Interamericana ha razonado que “tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores”, y por tanto deben satisfacer las exigencias del artículo 23⁴⁸ de la Convención Americana de Derechos Humanos.⁴⁹ En particular, la Corte IDH afirmó en el caso *López vs. Venezuela* que:

El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.⁵⁰

⁴⁸ El artículo prescribe lo siguiente:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

⁴⁹ *Petro Urrego vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 96.

⁵⁰ Caso *López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 107.

Posteriormente, en el caso *Petro vs. Colombia* la Corte ratificó esta aproximación y ratificó que la aplicación de una “sanción que implique restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución)” respecto de derechos políticos a elegir y ser elegido “sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal.”⁵¹

Aplicado esto al juicio político, refuerza la necesidad de aplicar rigurosamente al órgano juzgador (en el caso de Ecuador, la Asamblea) los estándares de imparcialidad y debido proceso propios de un proceso penal, único mecanismo avalado por la jurisprudencia de la Corte IDH para restringir derechos políticos imponiendo sanciones como la destitución.

De ahí la insistencia de los distintos órganos interamericanos en el respeto a las exigencias de debido proceso en el contexto del juicio político. **Si el juicio político operara en la práctica como un proceso más laxo, o como un equivalente funcional del voto de no confianza en los regímenes parlamentarios, entonces necesariamente el órgano legislativo que juzga el juicio político no operará con las exigencias propias del debido proceso, menos del proceso penal. Esto, como hemos visto, es contrario a los artículos 23.2 y 8 de la Convención, en la interpretación que ha hechos de ellos la Corte IDH.**

En este punto conviene recordar que el artículo 30 de la Convención prescribe que

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. (Destacado propio.)

⁵¹ *Petro Urrego vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 96.

Esta norma convencional establece limitaciones a las restricciones al ejercicio de los derechos convencionales, *incluso a restricciones en principio legítimas*. En relación al juicio político resulta de especial interés la última limitación: que la restricción se realice conforme “con el propósito para el cual” han sido establecidas las leyes que la habilitan. En relación al juicio político se debe considerar que la regulación de éste en el artículo 129 de la Constitución de Ecuador y otras normas legales conlleva una restricción a los derechos políticos del posible acusado. Esta restricción se realiza con un propósito ínsito a la regulación del juicio político: el juzgamiento de ciertos “delitos” de alta gravedad. **Cualquier uso del juicio político del artículo 129 con un propósito diferente, como sería si se le utiliza como mecanismo para hacer valer una mayoría en la Asamblea o falta de adhesión política al mismo, o una evaluación negativa del desempeño del mandatario o de su adhesión ciudadana, implicaría una vulneración del artículo 30 de la Convención** en cuanto implicaría una restricción de derechos con un propósito distinto de aquel que tienen las normas que amparan dicha restricción.

IV. Exigencias de derechos humanos aplicadas a la revisión de admisibilidad

Conforme al inciso segundo del artículo 129 de la Constitución y el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (en adelante LOFL) y 144 y 148 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), la Corte Constitucional realizará un examen de admisibilidad respecto de la solicitud de juicio político presentada en la Asamblea.

Esto plantea la cuestión de qué exigencias derivadas de los derechos convencionales podrían ser evaluadas por un tribunal en el contexto de un examen de admisibilidad, a fin de dar vigor a los derechos convencionales (repcionados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano por expresa disposición del artículo 11 numeral 3 de la Constitución) y prevenir así una infracción a derechos y la responsabilidad internacional del Estado por su vulneración. Se debe hacer presente que esto no implica una revisión del fondo o mérito de la acusación. Este *amicus* entiende que la Corte Constitucional ha interpretado que el examen de admisibilidad no es la ocasión para realizar un

pronunciamiento sobre el fondo o mérito de las pretensiones expresadas en la solicitud de enjuiciamiento político.⁵²

En ese orden de cosas, conviene hacer aquí una distinción: una cuestión es resolver sobre el fondo del asunto, es decir, la cuestión sobre si se ha demostrado que el acusado cometió los ilícitos que se le imputan y si estos pueden ser calificados como aquellos establecidos en el artículo 129 de la Constitución. **Otra muy distinta es evaluar si la solicitud de enjuiciamiento como tal vulnera los derechos y garantías del acusado y de terceros, y si parece a priori incompatible con los fines propios del procedimiento utilizado y el aseguramiento de los derechos humanos en el proceso. Esta segunda evaluación no implica juzgar el fondo o mérito del asunto** y parece del todo apropiada para un órgano de admisibilidad encargado de velar por el respeto a la Constitución, los derechos de las personas, y al Estado de Derecho.

Ciertamente algunas exigencias que derivan del debido proceso no pueden ser evaluadas antes del término del proceso (por ejemplo, la motivación de la sentencia condenatoria). **Pero algunas sí pueden ser evaluadas en un examen de admisibilidad orientado a garantizar que se respetan las garantías y derechos básicos aplicables al juicio político.**

En este punto es ineludible considerar la experiencia del continente relativa a la **desnaturalización** del juicio político para perseguir el fin de remover al presidente por razones de adhesión política o una evaluación de su gestión. La literatura en ciencia política ha descrito cómo esto ha ocurrido en la práctica.⁵³ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado preocupación por la desnaturalización del juicio político. Así, en su solicitud de Opinión

⁵² Dictamen n.º 001-17-DDJ-CC Caso No. 0001-17-DJ, de 21 de diciembre de 2017.

⁵³ “No hay duda de que los congresos —en América Latina así como en los Estados Unidos— han hecho un uso indebido de su facultad de realizar un juicio político (y de hacer una declaración de incapacidad) en numerosas ocasiones. Con todo, una manera más apropiada de describir este patrón es decir que las elites políticas están distorsionando la institución del juicio político para desplegarlo como un equivalente del voto de no-confianza en un sistema presidencial. ... Hasta hace algunos años, la literatura sobre presidencialismo observaba con optimismo esta ‘parlamentarización’ del presidencialismo (v.g., Hochstetler y Samuels 2011; Marsteintredet y Berntzen 2008). ... Sin embargo, recientes episodios han llevado a una interpretación más matizada de este proceso, y los expertos cada vez más advierten de la distorsión y mal uso del juicio político (Carey et. al. 2018).” Aníbal Pérez-Liñán, “Impeachment or Backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century” (2018) 33 98 Rev Bras Ci Soc 1, 11.

Consultiva a la Corte IDH sobre la materia, y tras referir los casos de juicio político al presidente Lugo (2012) y a la presidenta Rousseff (2016), **la CIDH expresó que “[l]a Comisión considera que estas situaciones alertan sobre posibles supuestos de desnaturalización de la figura del juicio político y el consecuente riesgo de que sea utilizada de manera arbitraria de tal forma que encubra un golpe parlamentario.”**⁵⁴

Esta preocupación por la desnaturalización del juicio político es del todo natural en un organismo de derechos humanos. Como se ha explicado, dicha desnaturalización entrañará necesariamente la vulneración de las garantías del debido proceso (artículo 8.1 de la Convención), de restricción a derechos políticos (23.2 de la Convención), y de fidelidad al propósito de la norma que limita derechos (artículo 30 de la Convención).

El **examen de admisibilidad permitirá evaluar si una solicitud de enjuiciamiento político es fiel al sentido de dicha institución y a las garantías y derechos que ésta debe respetar, o si, por el contrario, implica una distorsión de la misma.** En efecto, si, por ejemplo, constara que una acusación de juicio político está políticamente motivada —como encontró la Corte IDH en el caso *Camba Campos*—, si sus apoyos se estructuran exclusivamente en base a una lógica de gobierno-oposición, si el enjuiciamiento viene antecedido de acuerdos y gestiones a nivel de partidos —como las que reprochó la Corte IDH en *Ríos Ávalos*—, entonces hay buenas razones para pensar que el juicio político está desnaturalizado, con grave riesgo para los derechos políticos y las garantías del debido proceso. Esto contraría la buena fe que debe existir en asuntos jurisdiccionales. De configurarse esta situación, existiría una situación análoga **a un abuso del derecho, un abuso de la acción procesal o desviación de poder**, en cuanto estos implicarían el uso de una facultad o poder de impetrar una acción con fines distintos de aquellos para los que ha sido diseñada, haciendo un uso arbitrario del procedimiento.⁵⁵ Esto podría exigir evaluar la Solicitud en su contexto político e

⁵⁴ Solicitud, párr. 10.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Giovanni Priori Posada, ‘El principio de la buena fe procesal, el abuso del proceso y el fraude procesal’ (2008) 30 *Derecho & Sociedad* 325; Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 191: “Si bien las actuaciones de las autoridades estatales están cubiertas por una presunción de comportamiento conforme a derecho, en casos en que se alega una actuación arbitraria o una desviación de poder, la autoridad llamada a controlar tal actuación debe verificar, por todos los medios a su alcance, si existe una motivación o un propósito distinto al de la norma que otorga las potestades a la autoridad estatal que justificarían formalmente su actuación (supra párrs. 121 y 122).

institucional, como lo ha hecho la Corte IDH en relación a los juicios políticos sobre los que se ha pronunciado en los casos mencionados.

También resulta ineludible consignar la experiencia relativa a **la posibilidad de abuso de las causales de juicio político, lo que también ha sido documentado por la literatura.**⁵⁶ Por la vía de una acusación infundada o de una interpretación excesivamente laxa de las causales o de la evidencia, la legislatura podría en la práctica evadir las exigencias constitucionales y convencionales del juicio político y hacer un uso arbitrario del mismo. **El examen de admisibilidad permite también evaluar si una solicitud de enjuiciamiento es de la suficiente seriedad y si aparece *a priori* respaldada por evidencia suficiente** que permita establecer que el presidente ha cometido efectivamente los delitos del artículo 129 Constitución. En este sentido, el examen de admisibilidad permitiría detectar solicitudes de enjuiciamiento que adolecieran de una *manifiesta falta de fundamento* —criterio usual en materia de admisibilidad en sistemas de derechos humanos⁵⁷— u otra fórmula similar⁵⁸. La aplicación juiciosa de un criterio como éste por la Corte Constitucional permitiría filtrar solicitudes que constituyen un uso abusivo del juicio político.

V. Conclusiones

En conclusión, de la revisión de las exigencias derivadas de derechos convencionales en cuanto aplican al juicio político, se pueden desprender diversos criterios que están disponibles para su

⁵⁶ Así, el profesor Aníbal Pérez-Liñán ha consignado que “[e]l criterio de legalidad no previene la presentación de acusaciones que carecen de fundamento, mientras que estas acusaciones involucren un acto tipificado. Por ejemplo, el presidente de Panamá José Ramón Guizado fue falsamente acusado de conspirar en el asesinato de su antecesor, y destituido en 1955. Dado que el procedimiento de juicio político a menudo permite separar al titular del ejecutivo durante la duración del proceso, el congreso puede lograr el objetivo de desplazar al presidente aunque las acusaciones se demuestren eventualmente falsas.” Aníbal Pérez-Liñán, “Narratives of Executive Downfall: Recall, Impeachment, or Coup?”, en Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds), *The Politics of Recall Elections* (Palgrave MacMillan 2020) 218

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 35.3.a) (“El Tribunal declarará inadmisibles cualquier demanda individual presentada en virtud del artículo 34 si considera que: a) la demanda es ... manifiestamente mal fundada o abusiva...”); Reglamento de la CIDH, artículo 34 b) (“La Comisión declarará inadmisibles cualquier petición o caso cuando: ... b) sea manifiestamente infundada o improcedente, según resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado;”).

⁵⁸ En Chile, por ejemplo, un requisito de admisibilidad de la acción de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional es que ésta no “carezca de fundamento plausible”. Ver Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, artículo 84 N°6.

aplicación en el examen de admisibilidad de una solicitud de enjuiciamiento político conforme al artículo 129 de la Constitución.

Como ha dicho la Corte Constitucional, “el enjuiciamiento político contra el presidente y vicepresidente es agravado”,⁵⁹ y por lo tanto se somete a requisitos especialmente severos. Esto es consistente con la altísima relevancia que la literatura especializada y las opiniones de órganos de derechos humanos como la CIDH y la Corte IDH atribuyen a la remoción de autoridades electas, y en particular de quien desempeña nada menos que la Presidencia de la República. Dichos órganos han enfatizado la importancia de velar por el respeto a las exigencias de debido proceso (artículo 8 de la Convención), principio de legalidad (artículo 9), derechos políticos (artículo 23) y limitaciones a los derechos (artículo 30) que aplican a un proceso sancionatorio de tan alta consecuencia.

En particular, como se ha argumentado, todas estas garantías se verán frustradas si el proceso se desnaturaliza, perdiendo el rigor propio de un proceso sancionatorio —orientado al riguroso, desprejuiciado y pausado examen de la evidencia relativa a pretendidos hechos ilícitos específicos y su imputabilidad al presidente— y desvirtuándose en un proceso en la práctica regido por las dinámicas de la política ordinaria. En este sentido, junto con la necesaria evaluación de requisitos formales, la Corte Constitucional tiene a disposición criterios tales como la manifiesta falta de fundamento o el abuso del procedimiento para velar íntegramente por el respeto al Derecho en sede de admisibilidad. En ese sentido, el examen de admisibilidad de una solicitud permitirá a la Corte Constitucional revisar no sólo el necesario cumplimiento de los requisitos formales de una solicitud de enjuiciamiento político, sino también velar porque esta no implique una distorsión o abuso de la figura del juicio político, así como evaluar su conformidad con los derechos convencionales aplicables.


Francisco Javier Urbina

27 de marzo de 2023

⁵⁹ Dictamen n.º 001-17-DDJ-CC Caso No. 0001-17-DJ, de 21 de diciembre de 2017, p. 8.