

PARLAMENTARISMO LATINOAMERICANO: EL *IMPEACHMENT* EN BRASIL*

CÉSAR LANDA**

Sumario: I. Introducción. II. Fundamento y límites del control parlamentario. III. Naturaleza del juicio político o *impeachment*. III. Estándares del *impeachment* en Brasil. 1. Judicialización de la política. 2. Politización de la justicia. 3. *Impeachment* y activismo judicial. 4. Las cuestiones políticas no justiciables. IV. Conclusión.

I. Introducción

En América Latina, desde la aparición de los Estados constitucionales como repúblicas independientes, los regímenes presidenciales han ido incorporando progresivamente una serie de institutos constitucionales propios del parlamentarismo, como una forma de controlar los excesos del caudillismo del siglo XIX. Así, al interior del Poder Ejecutivo de muchos países se crearon la Vice Presidencia, los Ministerios, el refrendo ministerial, el Consejo de Ministros, incluso el Presidente del Consejo de Ministros; mientras que al Parlamento se le habilitaron competencias para las comparecencias ministeriales, la interpelación y censura ministerial, la formación de comisiones investigadoras, de acusación constitucional y el *impeachment* o juicio político al Presidente de la República¹.

No obstante estas reformas constitucionales, el equilibrio y control entre los poderes no se logró, como tampoco la estabilidad gubernamental; por el contrario, hasta la década de los ochenta del siglo XX la práctica política fue que en la mayoría de países los conflictos entre el gobierno y la oposición, no siempre se resolvían mediante elecciones democráticas, sino a través de golpes de Estado militares e incluso civiles contra el Presidente de turno. La quiebra del Estado de Derecho apelando a la doctrina de la necesidad y urgencia, fue la

* Ponencia en el XV Congreso Anual de la Asociación de Constitucionalistas de España (León, 30 – 31 de Marzo de 2017). Universidad de León.

** Catedrático de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ex Presidente del Tribunal Constitucional del Perú.

¹ GARCÍA ROCA, Javier. “Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo”. En *Teoría y Realidad Constitucional* N° 38, 2º semestre 2016. Bilbao: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2016, pp. 61-71; LANZARO, Jorge (editor). *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Madrid: CEPC, 2013, pp. 360; CARPIZO, Jorge. “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”. En *Anuario de Derechos Humanos*. Nueva Época. Vol. 8. 2007. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2007, pp. 49-86; PEASE GARCÍA, Henry. *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?* Lima: PUCP, 2010, pp. 123; LANDA, César. “El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: Balance y perspectivas”. En *Pensamiento Constitucional*. Año X, N° 10. Lima: PUCP, 2010, pp. 91-144

forma de resolver los conflictos entre el gobierno y la oposición durante los siglos XIX-XX.

Sin embargo, con el fin de los gobiernos militares en América Latina, desde la década de los noventa del siglo pasado, el enjuiciamiento, destitución o renuncia obligada de muchos Presidentes ha sido una práctica parlamentaria en un régimen político presidencialista como el latinoamericano². En particular, el *impeachment* o juicio político al Presidente al parecer se ha convertido en una nueva práctica para resolver los graves conflictos políticos, entre el gobierno y la oposición³.

Así, en la década de los noventa en América Latina las fuerzas progresistas parlamentarias y extra parlamentarias sometieron a juicio político y removieron por corrupción al entonces Presidente Collor de Melo del Brasil (1992) y al Presidente Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1996), o, declararon la vacancia y luego sancionaron con la inhabilitación política al ex Presidente Alberto Fujimori en Perú, por haber huido al Japón y desde allí renunciar a la Presidencia (2000). Mientras que, en la última década han sido las fuerzas conservadoras las que han utilizado el juicio político para destituir a Presidentes como Manuel Zelaya en Honduras (2009), Fernando Lugo en Paraguay (2012) y Dilma Rouseff en Brasil (2016). En tanto que, las fuerzas democráticas del Congreso en Guatemala realizaron un juicio político al Presidente Pérez Molina y lo destituyeron por corrupción (2015), y, las mismas fuerzas en el Congreso de Venezuela han iniciado un juicio político al Presidente Nicolás Maduro (2016).

En estos procesos políticos se pone en evidencia un fuerte debate sobre los fundamentos y límites del control parlamentario a través del *impeachment* o juicio político sobre los Presidentes de la República elegidos directamente por el voto popular. Por ello, nos interesa analizar la legitimidad en el uso de las fuentes, modos y procedimientos de control parlamentario para vacar al Jefe de Estado, en una democracia constitucional presidencialista; así como, evaluar los estándares del juicio político o *impeachment*, que eviten excesos como el sobre-enjuiciamiento en unos casos y el mal enjuiciamiento en otros.

II. Fundamento y límites del control parlamentario

Tradicionalmente se ha entendido que la función esencial de los Parlamentos es la tarea legislativa. Sin embargo, la importancia del control parlamentario de los actos del Poder

² SERRAFERO, Mario. “El *impeachment* en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”. En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 92. Abril – Junio 1996. Madrid: CEC, pp.137-162.

³ PEREZ-LIÑAN, Aníbal. *Juicios políticos al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: FCE, 2009, pp. 17-36.

Ejecutivo ha trastocado el rol de los Parlamentos modernos, lo cual implica que la función legislativa ha sido desplazada por la función de control⁴.

Esto se justifica, y así lo entiende también la doctrina, porque “controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos; esto es, la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas”⁵.

Ahora bien, el desplazamiento de la función legislativa por la de control en los Parlamentos modernos no carece de fundamento, pues no solo se debe a que el Poder Ejecutivo, en nuestros días, realiza una función legisferante muy importante, casi tan igual como los Parlamentos, sino que se ha producido una *parlamentarización* del presidencialismo latinoamericano y simultáneamente una *presidencialización* del parlamentarismo europeo⁶. En ese escenario dentro de los diversos regímenes presidencialistas “los instrumentos de control político pueden llegar a desempeñar una función suprema de garantía, en tanto que de su aplicación depende que los órganos políticos del poder no incurran en excesos que lesionen las libertades públicas y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y de relevancia constitucional”⁷.

Así, para explicar la naturaleza del control parlamentario se han planteado diversas teorías. Sin embargo, todas ellas pueden clasificarse en torno a tres tesis principales: a) la *teoría estricta*, para la cual no existe control sin sanción o solo existe control si este lleva aparejada una sanción⁸; b) la *teoría amplia*, que entiende el control parlamentario como una simple verificación o inspección, sin que ello implique necesariamente una sanción, esto es, separa el control parlamentario de la sanción para considerarlos elementos de una categoría

⁴ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1984. p. 20; AGUILÓ LUCÍA, Luis. “El Parlamento en el umbral del siglo XXI”. En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4, extraordinario, Valencia, 1997; RUBIO LLORENTE, Francisco. “Los poderes del Estado”. En *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. p. 209; FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 60, Año 20, septiembre-diciembre, Madrid, 2000. p. 89; NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Editorial Colex, Madrid, 2000. p. 75; LANDA, César. “Poder legislativo y control político en la Constitución de 1993”. En: *Derecho Constitucional I (Selección de Textos)*. Facultad de Derecho de la PUCP, Lima, 2001. p. 368.

⁵ MORA-DONATTO, Cecilia. “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”. En *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, N.º 4, enero-junio, México, 2001. p. 86.

⁶ GARCÍA ROCA, Javier. “Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo”..., *op. cit.*, pp. 71-81.

⁷ VALADÉS, Diego. *Constitución y Democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. p. 67.

⁸ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Editora Nacional, Madrid, 1983. p. 198.

más general como es la de garantía⁹; y c) la *teoría de la polivalencia funcional*, para la cual no existen procedimientos de control parlamentario determinados, sino que el control puede ser realizado a través de todos los procedimientos parlamentarios¹⁰.

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

Aun cuando no es este el lugar para poder explicitarlas, sucintamente se puede señalar que la *teoría estricta* peca de *reduccionismo* porque el concepto de control parlamentario que predica no es extrapolable a los regímenes presidencialistas¹¹, a la vez que considera a las preguntas, comisiones investigadoras e interpelación instrumentos de información, mas no de control¹²; a todo ello se suma el hecho que, como según esta, el control parlamentario conlleva siempre una sanción, es obvio que el control parlamentario solo puede ser realizado por la mayoría parlamentaria, pues la minoría opositora no estaría en condiciones de generar una sanción directa e inmediata, provocando que la titularidad del control recaiga siempre en la mayoría, claro está con los inconvenientes que ello supone para el ejercicio democrático de la función del control parlamentario y para el mismo Estado constitucional.

En relación con la *teoría amplia*, se puede señalar que desdeña el verdadero significado del control político en las actuales democracias de partidos¹³, pues al reducir el control a una

⁹ Esta teoría ha sido planteada y ampliamente sustentada por GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1984.

¹⁰ Tesis formulada por Rubio Llorente y Aragón Reyes. Sin embargo, entre ambos existe una diferencia. En efecto, la tesis de Aragón Reyes excluye la posibilidad de que el control parlamentario pueda realizarse a través del procedimiento legislativo, esto debido al carácter formalizado que ha de presidir el modo de emanación del Derecho; a diferencia de la tesis de Rubio Llorente que sí la admite. Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco. “El control parlamentario”. En *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. p. 244. La teoría de Manuel Aragón REYES ha sido expuesta ampliamente en su libro *Constitución, Democracia y control*, UNAM, México, 2002. Sin embargo, ya en trabajos menores anteriores había esbozado las ideas base de su teoría sobre el control parlamentario. Al respecto puede revisarse *Constitución y control del poder*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995; “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”. En Francesc PAU I VALL (Coordinador). *Parlamento y control del gobierno*. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos). Aranzadi Editorial, Pamplona, 1998. pp. 29-45. “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 17, Madrid, 1986; “El control parlamentario como control político”. En *Revista de Derecho Político*, N.º 23, España, 1986.

¹¹ AGUIAR DE LUQUE, Luis. “La problemática del control en la actualidad”. En Manuel Ramírez (Coordinador). *El Parlamento a debate...*, op. cit., p. 76.

¹² GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. “La función de control del parlamento sobre el gobierno. Notas sobre su configuración jurídica”. En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 31, Madrid, 1994. p. 38.

¹³ AGUIAR DE LUQUE, Luis. “La problemática del control en la actualidad”. En Manuel Ramírez (Coordinador). *El Parlamento a debate...*, op. cit., p. 76.

mera revisión o verificación lo deja inerte, ello implica que pierda sentido, eficacia y relevancia dentro del sistema democrático, produciendo una desnaturalización del control ejercido por el Parlamento. Del mismo modo, se incurre en una inconsistencia mayor cuando primero se rechaza que en una definición de control parlamentario “se pueda admitir” que esta posea la facultad de generar una influencia en el órgano controlado, para luego aceptar que el control parlamentario “implica siempre una influencia en la actuación del sujeto controlado”¹⁴. De lo cual se puede apreciar que se parte de una concepción jurídica del control parlamentario para luego terminar afirmando sus posibles connotaciones políticas.

Frente a estas incongruencias de las teorías *jurídicas* del control parlamentario, se ha construido la *teoría de la polivalencia funcional*. Los aportes de esta teoría al control parlamentario son relevantes, por cuanto hacen del concepto de control, un concepto aplicable en forma general, más universal, sobre la base de elementos que se presentan y tienen manifestación en la realidad, a diferencia de las dos tesis anteriores que se limitan a elucubraciones demasiado teóricas antes que realistas¹⁵.

En nuestra opinión, es esta última tesis la que mejor explica la naturaleza del control parlamentario porque propone un concepto de control que no se agota en la correcta formulación del mismo, sino que considera al control parlamentario como un instrumento válido, presente en toda actividad parlamentaria e importante para consolidar el Estado democrático constitucional. Más aún, si incorpora los elementos esenciales que determinan la naturaleza política del control parlamentario, al ser evidente que la apreciación por parte del Parlamento implica una valoración esencialmente política, pues difícilmente puede tener otro sentido cuando es el poder representante de la soberanía popular el que juzga con criterios políticos acciones igualmente políticas¹⁶; pero, sometido a las reglas de una democracia constitucional que rechaza la arbitrariedad.

¹⁴ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español...*, op. cit., p. 91.

¹⁵ No obstante su aceptación por gran parte de la doctrina, hay quienes critican esta tesis aduciendo su excesiva amplitud, crítica que como toda es aceptable en cierto modo, pero que no invalida sus postulados principales. Cfr. AGUIAR DE LUQUE, Luis. “La problemática del control en la actualidad”. En Manuel Ramírez (Coordinador). *El Parlamento a debate...*, op. cit., p. 76; también LÓPEZ GUERRA, Luis. “El titular del control parlamentario”. En *Problemas actuales del Control Parlamentario*. (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero de 1995). Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1997. p. 157, para quien “sólo muy figuradamente puede estimarse que, por ejemplo, discutir un proyecto de ley enviado por el Gobierno suponga un control de la acción de éste”.

¹⁶ GARCÍA MARTÍNEZ, María. “La actividad legislativa del parlamento como mecanismo de control político”. En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 14, Segundo Cuatrimestre, Madrid, 1988. p. 64. DE VERGOTTINI, Giuseppe. “La función de control en los parlamentos”. En *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, op. cit., p. 36.

En tal sentido, el control parlamentario, en tanto control de naturaleza política, implica la consideración de tres elementos que lo definen, a saber: i) la oposición parlamentaria democrática, ii) la responsabilidad política difusa del Gobierno, y iii) la opinión pública¹⁷.

i) *La oposición parlamentaria democrática*. La oposición parlamentaria, como un elemento constitutivo del control parlamentario, tiene una justificación que trasciende al óptimo funcionamiento de dicho control¹⁸.

En efecto, el reconocimiento de las minorías opositoras discrepantes o sistémicas como titulares del control parlamentario no obedece tan sólo a la búsqueda de un óptimo funcionamiento del control, sino que, además, la presencia de la oposición democrática en el control parlamentario otorga legitimidad al poder mismo; por ello, es importante precisar que es la oposición democrática quien legitima al poder y no el poder quien legitima a la oposición¹⁹, lo cual implica que cuanto más viables sean las posibilidades de la oposición parlamentaria discrepante o sistémica para realizar su función de control, mejor legitimado estará el Gobierno.

Por lo demás, es manifiesta la importancia de la leal oposición al frente del control parlamentario, en el entendido que la consolidación de un sistema democrático exige la presencia de la oposición democrática como titular indiscutible del control parlamentario, en tanto garantiza el pluralismo y la eficacia del control político del Gobierno²⁰; pero, no de aquella que hace un uso arbitrario e irracional del control parlamentario; porque, “la identidad democracia = imperio de la mayoría no solamente protege poco y mal la

¹⁷ MORA-DONATTO, Cecilia. “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”. En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 4, enero-junio, México, 2001. pp. 85-113. Los lineamientos de esta teoría del control parlamentario han sido desarrolladas por la autora sobre la base de los estudios previos realizados por Rubio Llorente y Aragón Reyes.

¹⁸ LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática*. Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1990. p. 26; también, LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991. p. 58. Así, en la doctrina se distingue, básicamente, dos tipos de oposición. En un primer término se habla de la *oposición ideológica o antisistémica*, la cual se fundamenta en el desacuerdo absoluto con los mecanismos y valores que legitiman al poder, comprometiendo los fundamentos del sistema y del poder mismo; es una oposición total al sistema. En segundo lugar, se distingue la *oposición democrática discrepante o sistémica* que acepta los fundamentos y mecanismos que legitiman el poder, pero disiente de las actuaciones concretas del Gobierno. La oposición parlamentaria se ubica dentro de este último tipo de oposición.

¹⁹ Como ya lo hemos señalado en otro trabajo, debemos abandonar la concepción del poder como un fenómeno que se puede definir por sí mismo; por el contrario, debemos entender el poder dialécticamente, esto es, en función de la oposición. LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática...*, *op. cit.*, p. 28; en este mismo sentido LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa...*, *op. cit.* p. 92.

²⁰ LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática...*, *op. cit.*, p. 114.

democracia, sino también su fundamento y su presupuesto previo, vale decir, las libertades”²¹.

Por ello, se debe trascender de la simple crítica de la regla de la mayoría y del comportamiento de ésta, pues si algo corresponde hacer en orden a fortalecer y dotar de funcionalidad al control parlamentario es que la oposición asuma concientemente sus funciones de control en todo ámbito, así, en el Pleno, en las Comisiones, en la Mesa Directiva, en la Junta de Portavoces e, incluso, en la intervención individual de cada parlamentario²².

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

La responsabilidad política difusa, desarrollada por la doctrina italiana²³, consiste en el debilitamiento político del gobierno, del grupo parlamentario que lo apoya y de la viabilidad de su programa de gobierno. En tal sentido, “la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta, más que en la destitución inmediata del gobierno en el desgaste del mismo, y su remoción se dará sólo si el cuerpo electoral, es decir, la ciudadanía, así lo decide por la vía de su voto cuando sea emplazado a elecciones”²⁴.

²¹ LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa...*, *op. cit.* p. 29.

²² LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa...*, *op. cit.* p. 32.

²³ “Perciò, in conclusione, la responsabilità politica difusa si definisce come la soggezione, consapevolmente accettata, dei soggetti che lottano per il potere politico a tutti quei fatti che tendono ad un equilibrio politico sfavorevole ai fini di tale lotta, secondo i modi storicamente dati con cui si forma e si verifica l’equilibrio politico, secondo i meccanismi istituzionale in cui si svolge la lotta politica, con la conseguenza che da tale equilibrio e da ogni suo mutamento derivano”. RESCIGNO, Ugo Giuseppe. *La responsabilità politica*. A Giuffrè Editore, Milano-Dott, 1967. pp. 113-130.

²⁴ MORA-DONATTO, Cecilia. “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”. En *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, N.º 4, enero-junio, México, 2001. p. 97.

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

Al respecto, aludiendo al *principio de alternancia*, Pedro de Vega, señalaba que “el partido que no tiene la mayoría y que obviamente no puede imponer su criterio en el Parlamento, porque la lógica de la discusión se ha roto, no puede sino contraponer públicamente, a las razones de la mayoría, las razones propias que como partido de oposición puede alegar. Y, naturalmente, como en el Parlamento no gana, ¿dónde cabe la exposición de esas razones? Justamente en el ámbito de la sociedad. Ante la opinión pública”²⁵.

Por ello, desde el momento en que existe una mayoría parlamentaria que apoya al Ejecutivo, las minorías opositoras deben tener en claro que su actividad controladora debe apuntar a la modificación, a su favor, de la voluntad del electorado en la sucesivas justas electorales, trasladando al electorado y a la opinión pública los yerros del gobierno, a la vez que resaltar las virtudes de los programas alternativos de la oposición. Por esto mismo, se ha dicho que “el auténtico destinatario del control parlamentario no es la Cámara ni los miembros de la misma, ni los grupos presentes en ella, sino el electorado”²⁶.

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

Entonces, en función de estos elementos, brevemente desarrollados, se puede entender por control parlamentario aquel control de naturaleza esencialmente política realizada, principalmente, por las fuerzas opositoras parlamentarias a través de los institutos del control político; que, en las últimas décadas los Parlamentos en América Latina lo han ejercido, en última instancia mediante el juicio político o *impeachment*, que da lugar a establecer la responsabilidad política del Presidente de la República y su destitución del cargo, para el cual fue electo directamente por el voto popular.

²⁵ DE VEGA, Pedro. “Parlamento y opinión pública”. En Manuel Ramírez (Coordinador). *El Parlamento a debate...*, *op. cit.*, p. 187.

²⁶ GARCÍA MORILLO, Joaquín. “Algunos aspectos del control parlamentario”. En Ángel Garrorena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1990. p. 249.

II. Naturaleza del juicio político o *impeachment*

La práctica de los Parlamentos en América Latina al realizar juicios políticos o *impeachments* que conllevan a la destitución de los Presidentes, o, los conducen a plantear sus renuncias y/o salir forzosamente o fugar del país²⁷; pone en evidencia no solo un grave problema para la estabilidad política de los jóvenes regímenes democráticos, sino que, también, podría llegar a cuestionar el principio de división del poder, como garantía del orden democrático y el Estado de Derecho.

En tal sentido, se puede afirmar que, en toda democracia existen poderosas razones que sustentan la profunda convicción y necesidad de proteger el orden democrático, de las propias autoridades pertenecientes a los tres clásicos poderes del Estado, por ejemplo en graves casos de infracción de la Constitución y de la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones, ejerciendo los institutos y procedimientos parlamentarios de control de naturaleza constitucional, como el juicio político²⁸.

Así, en Brasil en mayo de 1992, el entonces Presidente del Brasil Collor de Mello fue acusado de realizar transacciones fraudulentas, a través del empresario César Farías, para ocultar su identidad. La Cámara de Diputados formó un Comisión Parlamentaria de Investigación a Farías que derivó en el inicio del *impeachment* a Collor de Mello. En ese contexto las organizaciones estudiantiles salieron a las calles y lideraron el movimiento social exigiendo la remoción del Presidente. El Senado destituyó al Presidente; sin embargo, posteriormente, el Supremo Tribunal Federal (STF), anuló las pruebas obtenidas del ordenador de Collor y de sus conversaciones telefónicas, por haberse obtenido sin respeto a la ley²⁹.

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

²⁷ PEREZ-LIÑAN, Aníbal. *Juicios políticos al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina...*, *op. cit.*, p. 18.

²⁸ PANIAGUA, Valentín. “La justiciabilidad de los actos políticos-jurisdiccionales del Congreso”. En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. N° 3, 1999. MADRID: CEPC, pp. 181-203; EGUIGUREN, FRANCISCO. “Antejuicio y Juicio Político en Perú”. En *Pensamiento Constitucional*. Año XIII, N° 13. Lima: PUCP, 2008, pp. 111-162, y; LANDA, César. “Antejuicio político”. En *Elecciones* (2005). Lima, ONPE, 2005, pp. 125-138.

²⁹ EL COMERCIO. “Brasil: Paralelos entre los juicios a Dilma Rousseff y Collor de Mello”. Ver <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/brasil-paralelos-entre-juicios-dilma-y-collor-mello-noticia-19010> 10. (Consultado el 3 de marzo de 2017).

renunciar a la Presidencia de la República, en medio de una histórica crisis de corrupción a fines del año 2000³⁰.

Por eso, no es precisamente el juicio político el que crea conflictos institucionales; más bien, son los peligros fundados contra el orden democrático y el equilibrio de poderes que emanan de las mismas autoridades, los que dan lugar a dicho conflicto, como en los casos de las graves denuncias de corrupción presidencial; la misma que ha generado profundas repercusiones políticas, en los regímenes presidenciales de América Latina. Por ello, el control parlamentario no busca sustituir la forma de gobierno, pero sí procura, mediante el *impeachment*, restablecer el balance y asegurar la cooperación entre los poderes, además de ser un mecanismo de ejemplaridad contra los delitos presidenciales, lo que coadyuva a restablecer la representatividad ante la ciudadanía³¹.

Ello es posible a partir de entender que en América Latina, en primer lugar, el Presidente de la República no es más el antiguo poder absoluto y por tanto ahora sus actos políticos son justiciables. En segundo lugar, que el juicio político, en cuanto se procese y resuelva conforme a la Constitución y el Reglamento del Congreso, no cuestiona el balance de poderes, sino que lo afirma. Lo cual no es óbice para que se presente el peligro de conflictos en el borde del sistema constitucional, sobretodo en casos de infracciones no delictivas, lo que resulta inevitable en épocas de crisis económicas y/o políticas, donde la centralidad del Derecho se ha visto desplazada por el *decisionismo* político de las mayorías parlamentarias³².

Lo que en algunos casos se ha transformado en una dictadura asamblearia, no solo en los regímenes parlamentarios, sino también en los regímenes presidenciales. Por eso, “el peligro que la libertad corre a manos del Poder Legislativo en los regímenes de democracia a base de partidos políticos, es un peligro especial; un peligro que supera, con mucho, al que las comunidades políticas le puede venir a la libertad de otros órganos rectores”³³.

³⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Resolución Legislativa declarando la permanente incapacidad moral del Presidente de la república y la vacancia de la Presidencia de la República, 21 de noviembre de 2000. Resolución Legislativa del Congreso N° 009-2000-CR; asimismo, Resolución Legislativa que inhabilita en el ejercicio de la función pública hasta por diez años al señor Alberto Fujimori Fujimori, 23 de febrero de 2001. Resolución Legislativa del Congreso N° 018-2000-CR.* El Tribunal Constitucional en el Exp. N° 3760-2004-AA/TC, FJ 24, rechazó el pedido de nulidad de la inhabilitación política; porque “la facultad de imponer sanciones políticas por parte del Congreso es una facultad privativa y discrecional de él; pero, tal discrecionalidad es posible sólo dentro de los límites que se derivan de la propia Constitución y del principio de razonabilidad y proporcionalidad”.

³¹ SERRAFERO, Mario. “El impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”..., *op. cit.*, pp. 162.

³² LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática...*, *op. cit.*, pp.111-123.

³³ LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna.* Madrid: IEP, 1971, p. 15

Sin embargo, aun cuando siempre existe el peligro de que “con la juridificación de las disputas políticas, la política no tiene nada que ganar y la justicia, en cambio, tiene todo que perder”³⁴; cabe recordar que no existen conflictos contra sistémicos, entre el Parlamento y los demás poderes públicos, en las sociedades democráticas estables, cuando aquel ejerce el control parlamentario, mediante el uso no solo constitucional sino también legítimo del juicio político o *impeachment*.

En América Latina, el control parlamentario, en épocas de crisis, más veces *activista* que moderado, no se ha visto acompañado de contundentes y nuevos argumentos jurídicos; lo que ha hecho, en muchos casos, discutible su proceder, pero nunca desconocida su eficacia³⁵. Por eso, a continuación se analiza a modo de ejemplo el caso paradigmático del juicio político o *impeachment* en Brasil.

III. Estándares del *impeachment* en Brasil

El 17 de abril del 2015 la Cámara de Diputados del Brasil aprobó iniciar un proceso de *impeachment* o juicio político a la Presidente Dilma Rousseff, del Partido de los Trabajadores (PT) acusada de “*pedaladas fiscales*”, que constituiría un delito de responsabilidad del Presidente³⁶. En el Derecho Presupuestal público brasilero, “el término “*pedaladas*” siempre se ha utilizado para definir el *atraso de un pago*, cuando un gasto público con vencimiento en una fecha determinada, de alguna manera se acaba postergando. La obligación del Estado, o del gobierno, en nada se modifica, pero el aplazamiento permite reducir temporalmente un gasto y *fabricar* un breve efecto de superávit primario”³⁷.

³⁴ FORSTHOFF, Ernst. *El Estado de la sociedad industrial*. Madrid: IEP, 1975, p. 213.

³⁵ ILIZALITURRI, Arturo. “5 presidentes enjuiciados (y 1 destituido por loco) en América Latina”. En *Distintas Latitudes*. Editorial, Abr 18, 2016. Ver <http://distintaslatitudes.net5-presidentes-enjuiciados-de-america.latina>. (Consultado el 12 de febrero de 2017).

Constitución del Brasil de 1988. “Art. 85. Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente contra:

1. la existencia de la Unión;
2. el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación;
3. el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales;
4. la seguridad interna del País;
5. la probidad en la Administración;
6. la ley presupuestaria;
7. el cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.

Párrafo único. Esos delitos serán definidos en ley especial, que establecerá las normas de proceso y enjuiciamiento.”

³⁷ FIGUEREIDO, Marcelo. “Notas sobre las *pedaladas fiscales*, los escándalos de corrupción en Brasil y la judicialización del proceso de *impeachment* de la Presidenta de la República en el Supremo Tribunal Federal”. Ponencia en el Seminario Ítalo-Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidades de Boloña, Pescara y Teramo. Pescara, abril de 2016, pp. 34.

Las “*pedaladas fiscales*” han sido una práctica gubernamental de los presidentes del Brasil desde Fernando Henrique Cardoso y Lula Da Silva, así como de los gobiernos estatales y municipales, a pesar de los límites establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2000. No obstante, el Presidente de la Cámara de Diputados –Eduardo Cunha del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)- impulsó el proceso de *impeachment* para impedir la continuidad del mandato de Dilma Rousseff como Presidenta del Brasil, cuando el PT apoyó que él fuera investigado por lavado de dinero, evasión de divisas, corrupción pasiva, entre otros delitos, en el caso “Lava Jato”; motivo por el cual, posteriormente fue desaforado, arrestado por la policía y en la actualidad sometido a proceso penal.

Así, por un lado, el *impeachment* se produce en un escenario no solo de crisis económica, sino también de crisis política, que tiene como telón de fondo el detonante proceso de corrupción política conocido como “Lava Jato”. En virtud del cual la empresa de petróleos del Brasil (Petrobras) licitaba sus millonarias obras a grandes empresas de ingeniería y construcción como Odebrecht SA., Camargo Correa SA., Andrade Gutierrez SA., Queiroz Galvao SA., entre otras; para lo cual, la petrolera pedía sobornos de alrededor del 3% del presupuesto, que se repartía entre políticos y empresarios, que reintroducían el dinero al mercado a través de negocios de hoteles, lavanderías y estaciones de gasolina para ser blanqueado. Se estima que entre 2004 y 2012, cerca de 8,000 millones de dólares fueron lavados por la red criminal que se organizó y que operó en varios países de América Latina³⁸.

Por otro lado, la doctrina discute si la recepción del *impeachment* en un régimen presidencialista como el brasilero asegura un adecuado control y balance de poderes; en la medida que, el juicio político es llevado a cabo por ambas Cámaras del Parlamento. En efecto, el *impeachment* del Presidente de la República es una competencia parlamentaria donde la admisibilidad, procesamiento y juzgamiento se encuentra a cargo de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, respectivamente.

Pero, cuenta con la intervención del Supremo Tribunal Federal (STF) dada su posición de contralor de la Constitución; así, por ejemplo, en el caso del *impeachment* a la Presidenta Rousseff, el Presidente del STF, Ricardo Lewandowski, adelantó que en materia de la acusación sobre si las “pedaladas fiscales” eran un “delito de responsabilidad”, “el Supremo Tribunal puede o no ingresar en el juicio de naturaleza política... Pero, eso es un tema a ser futuramente examinado por los 11 Ministros de la Suprema Corte”³⁹. Asimismo,

³⁸ MOREIRA LEITE, Paulo. *A outra história da Lava-Jato. Uma investigação necessária que se transformou numa operação contra a democracia*. São Paulo: Geração editorial, p. 441. Otros grandes escándalos de mega corrupción del Brasil son los casos *Mensalao* (2005) y Castillo de Arena (2008).

³⁹ RAMALHO, Renan. “Lewandowski discute impeachment com OEA e Corte Interamericana. Presidente do STF disse que, se provocada, Corte deve se manifestar. Gilmar Mendes contesta possibilidade de STF julgar mérito das acusações”. En *Globo*. <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma>

mediante un “Alegato por Incumplimiento de Precepto Fundamental” (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ó ADPF) N° 378⁴⁰, el STF anuló la formación de la comisión especial que propuso la Cámara de Diputados y estableció las reglas básicas del procedimiento parlamentario del *impeachment* de acuerdo con la Ley 1.079/50 que la regula y la Constitución de 1988, en base a un activismo judicial muy criticado, como se analiza más adelante.

1. Judicialización de la política

Desde que se restaura el régimen democrático en Brasil se constitucionaliza la democracia, en la medida que se otorga especial protección a los derechos fundamentales y demás bienes constitucionales, en la Constitución de 1988. Caracterizada por limitar la soberanía popular por la supremacía constitucional; otorgando al Supremo Tribunal Federal un rol contra mayoritario de garante de los derechos de las personas frente a los excesos de los poderes. Lo cual requiere de interpretaciones constitucionales que en materia del *impeachment* contra la Presidente ha dado lugar a debates sobre la naturaleza del juicio político y los alcances de la actuación jurisdiccional en los asuntos políticos.

Para Brossard, la naturaleza política del *impeachment* tiene como consecuencias que “los motivos para el instauración del juzgamiento son realizados por medio de un juicio de naturaleza esencialmente político, en donde el Supremo Tribunal Federal deberá abstenerse de realizar cualquier control del referido proceso, e incluso, no habrá garantías jurídicas de naturaleza penal, como la legalidad, el debido proceso legal, la amplia defensa y el contradictorio”⁴¹. Mientras que para Miranda “el *impeachment* es de naturaleza esencialmente penal, configurándose de manera incorrecta los delitos de responsabilidad, dado que son delitos para los cuales la Constitución establece penas”⁴².

Lo cierto es que la Constitución del Brasil⁴³ distingue dos tipos de procesos para dos supuestos de acusación constitucional contra el Presidente de la República: uno, cuando

/noticia/2016/05/lewandowski-stf-pode-avaliar-merito-de-acusacoes-do-impeachment.html. (Consultado el 24 de febrero de 2017).

⁴⁰ SARMENTO, Leonardo. *STF interpreta a Constituição com contorcionismos*. En <http://www.brasil247.com/pt/colunistas/leonardosarmento/210271/STF-interpreta-a-Constitui%C3%A7%C3%A3o-com-contorcionismos.htm>. (Consultado el 28 de febrero de 2017).

⁴¹ OLIVEIRA, de Marcelo, BAHIA, Alexandre, Bacha e Silva, Diogo. “Os contornos do *Impeachment* no Estado Democrático de Direito: historicidades e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Año XXII. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2016, p. 28.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Constitución del Brasil (1988) “Art. 86. Admitida la acusación contra el Presidente de la República por dos tercios de la Cámara de los Diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal, en las infracciones penales comunes, o ante el Senado Federal en los casos de responsabilidad. 1o. el Presidente quedará suspendido en sus funciones:

este es acusado de haber cometido delitos de naturaleza común, y; otro, cuando es acusado de haber cometido “delitos de responsabilidad” previstos en el artículo 85 de la Constitución (ver cita 66) y en la Ley del *Impeachment*, Ley 1.079/50. Así, en el caso de los delitos de naturaleza común el Supremo Tribunal Federal es el encargado de procesar y juzgar, con todas las garantías judiciales y el pleno respeto al debido proceso legal; mientras que, en el caso de los “delitos de responsabilidad” le corresponde al Parlamento llevar a cabo el procedimiento de acusación, procesamiento y juzgamiento en un juicio de naturaleza político por excelencia. Lo que no es óbice para que el STF participe del mismo revisando judicialmente los actos parlamentarios del proceso del *impeachment* propiamente, como se verá en el siguiente punto.

La doctrina contemporánea también concibe el *impeachment* como un instituto de naturaleza mixta, así el profesor Bastos asume que el *impeachment* tiene un ámbito político y un ámbito penal. En particular el proceso parlamentario por “el delito de responsabilidad guarda características propias de uno jurisdiccional, a pesar que apenas quepa dentro de las hipótesis legales; lo cual no es un impedimento, que los hechos delictivos, no estén sujetos a una tipicidad tan rigurosa como aquella existente en el derecho penal”⁴⁴.

Ahora bien, el *impeachment* de acuerdo con la Constitución del Brasil es concebido como un instituto de ordenamiento y pacificación político cuando se producen atentados contra la Constitución, el ejercicio de las competencias del Poder Legislativo, la probidad en el manejo de la ley de presupuesto y en la administración del mismo, básicamente. Estos supuestos fueron materia de acusación contra la Presidenta Rousseff; a partir que, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), un órgano de supervisión del Poder Ejecutivo en Brasil, rechazó aprobar las finanzas de su Gobierno del 2014 y 2015; debido según señaló el TCU a maniobras fiscales para maquillar las cuentas públicas. Era la primera vez desde 1936 que dicho órgano rechazaba aprobar las cuentas de un Presidente⁴⁵.

Pero, los hechos objetivos previos y que acompañaron al *impeachment* fue la caída de la popularidad de la Presidenta; debido a la recesión económica originada en la baja de los precios de los *commodities*, la campaña mediática de la gran prensa concentrada que se opuso férreamente a su reelección, las masivas movilizaciones ciudadanas en contra de la

1. en las infracciones penales comunes, una vez recibida la denuncia o la querrela por el Supremo Tribunal Federal;

2. en los delitos de responsabilidad después del procesamiento por el Senado Federal (...).”

⁴⁴ OLIVEIRA, de Marcelo, BAHIA, Alexandre, BACHA E SILVA, Diogo. “Os contornos do *Impeachment* no Estado Democrático de Direito: historicidades e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro”..., *op. cit.*, p. 28.

⁴⁵ FIGUEREIDO, Marcelo. “Notas sobre las *pedaladas fiscales*, los escándalos de corrupción en Brasil y la judicialización del proceso de *impeachment* de la Presidenta de la República en el Supremo Tribunal Federal”..., *op. cit.* pp. 3-4.

corrupción desde los casos *Mensalao*⁴⁶ y Castillo de Arena⁴⁷ hasta el Caso Odebrecht⁴⁸, que constituyó el clímax de la corrupción política y empresarial, así como, las protestas indignadas por lo que la población consideraba un derroche de recursos públicos el invertir 9,600'000 millones de dólares en organizar el Mundial del Fútbol (2014) y 13,760'000 millones de dólares en las Olimpiadas (2016), cuando las necesidades básicas de los ciudadanos de las urbes no eran atendidas según denunciaron⁴⁹.

Sin embargo, los promotores y gestores del *impeachment* no gozaban de credenciales de legitimidad ética para denunciar la manipulación de las cuentas presupuestales del Estado; no solo porque aprobar “pedaladas fiscales” era una práctica gubernamental regular y pública precedente, tan es así, que el Presidente Temer también las ha realizado de forma simulada después de la destitución de la Presidente Rousseff⁵⁰; sino, porque los organizadores y beneficiarios del juicio político se encontraban unos destituidos, procesados, encarcelados –ex Presidente de la Cámara, Eduardo Cunha-, y, otros bajo investigación por graves denuncias de corrupción –Presidente sustituto Michel Temer-⁵¹; a diferencia de la Presidenta Rousseff a quien nunca se le acusó de corrupción, incluso en el escándalo de Petrobras.

⁴⁶ El caso “*Mensalão*”, se refiere a la crisis política sufrida por el gobierno brasileño en 2005; debido a los sobornos pagados a varios diputados para que votaran a favor de los proyectos de interés del Poder Ejecutivo. Ver “Mensalao. La justicia confirmó la compra de votos”. En <http://www.infobae.com/2012/10/01/1059025-mensalao-la-justicia-confirio-la-compra-votos/>. (Consultado el 2 de marzo de 2017).

⁴⁷ El caso “Castillo de Arena”, se refiere a las denuncias del sistema de sobornos de la empresa Camargo Corrêa, para obtener contratos de construcción de infraestructura en Brasil y en otros países, como Perú. Pese a las pruebas obtenidas de las escuchas telefónicas y las delaciones premiadas de sus directivos, un tribunal superior brasileño desestimó la investigación policial por haberse iniciado con un testimonio anónimo. El ministro del Supremo Tribunal Federal, Luis Roberto Barroso, confirmó la decisión. Ver <https://idl-reporteros.pe/castillos-de-arena/>. (Consultado el 28 de febrero de 2017).

⁴⁸ El caso “Odebrecht” se consolida a raíz de una investigación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de 2016 sobre la constructora brasileña Odebrecht, en la que se detalla el sistema internacional de sobornos, a funcionarios públicos del gobierno de 12 países: Angola, Argentina, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, desde 1980, para obtener beneficios en contrataciones públicas. Ver “Qué es el caso Odebrecht. Como afecta a los países de América Latina?”. En <http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/1486547703321746.html>. (Consultado el 2 de marzo de 2017).

⁴⁹ PEREZ-LIÑAN, Anibal. “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales”. En *América Latina Hoy*, 48. Universidad de Salamanca, 2008, pp. 105-126; asimismo, sobre los gastos en infraestructura ver la declaración de João Augusto Ribeiro Nardes, Ministro del Tribunal de Cuenta de la Unión de Brasil. En “La idea es inhabilitar a las empresas corruptas en todo el continente”. En *La República*, edición del Lunes, 6 de marzo de 2017, p. 3.

⁵⁰ SANDES, Giovanni. “Análise: Temer propõe “pedalada”, com antecipação de R\$ 100 bilhões do BNDES”. En *Pinga-Fogo*. Ver <http://jc.ne10.uol.com.br/blogs/pingafogo/2016/05/25/analise-temer-propoe-pedalada-com-antecipacao-de-100-bilhoes-do-bndes/>. (Consultado el 5 de marzo de 2017).

⁵¹ Cfr. El Presidente de Brasil, Michel Temer fue acusado de corrupción por el ex presidente de la constructora Odebrecht, quien se habría beneficiado de los manejos dolosos de la constructora. Telesur <http://multimedia.telesurtv.net/v/bra>. (Consultado el 1 de marzo de 2017).

En ese entendido, el instituto del *impeachment* que, como se ha señalado, debería servir para restaurar la constitucionalidad quebrantada por el Presidente en el marco de un proceso político democrático, donde el Parlamento como representante de la voluntad popular no solo en la urnas, podría accionar el juicio político para pacificar la democracia constitucionalmente; por el contrario, antes que lograr dicho objetivo político, ha sido usado para resolver la crisis y el colapso político de la corrupción que afectaba no solo al gobierno y a la oposición, sino a nivel del régimen político democrático. En esa medida, el *impeachment* ha sido desvirtuado para ser utilizado políticamente en contra de la Presidenta, y, no jurídicamente para encausar el mal manejo de las cuentas presupuestales; más aún si el partido de la Presidenta ya no contaba con mayoría parlamentaria, sino que la oposición se había hecho de la misma.

Por eso, el Profesor Bonavides ha señalado que: “El *impeachment*, el remedio por excelencia del presidencialismo para remover del poder a los presidentes incurso en delitos de responsabilidad, no tiene en nuestro Derecho Constitucional, ni tampoco en la vida política de otros países que siguen el modelo institucional de Estados Unidos, la aplicación que de él esperaban sus defensores teóricos, siendo primero un activador de crisis y colapsos de legalidad; en vez, en verdad, de ser un instrumento de restauración de la verdad constitucional afectada por los abusos personales del primer magistrado de la Nación”⁵².

En consecuencia, el peligro que se cierne sobre el régimen democrático, más allá de la cuestionable destitución de una Presidenta electa por el voto popular, es que las decisiones democráticas trascendentales, en un régimen presidencial como la vacancia del Presidente, sean tomadas por las cúpulas partidarias de la oposición, antes que ser sometidas al veredicto de las urnas electorales. En cuyo caso, corresponde a la justicia constitucional el rol de defender la Constitución en un sentido no solo formal, sino también material; esto es, corrigiendo y expulsando los actos parlamentarios arbitrarios que sean contrarios al debido proceso legal sustantivo y adjetivo.

Pero en sociedades heterogéneas, complejas y desintegradas como en Brasil el Tribunal Supremo Federal tuvo dos formas distintas de entender el *impeachment*. Por un lado, existió una posición dogmática que incidió en el rol que juegan las garantías judiciales y el debido proceso en el sistema político, en función de la mayoría parlamentaria y de la opinión pública, y; otra posición relativista y contra-mayoritaria para la cual la defensa de los valores de la libertad mediante la justicia constitucional era consustancial al proceso del *impeachment*, que a continuación se analiza.

2. Politización de la justicia

⁵² OLIVEIRA, de Marcelo, BAHIA, Alexandre, BACHA E SILVA, Diogo. “Os contornos do *Impeachment* no Estado Democrático de Direito: historicidades e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro”..., *op. cit.*, p. 29.

La pretensión de la judicialización del *impeachment* en sede parlamentaria, a pesar de la intervención del Supremo Tribunal Federal de acuerdo con la Constitución, no ha sido óbice para que también se haya pronunciado sobre las demandas que cuestionaron los actos parlamentarios, mediante procesos constitucionales. A partir de la cual, se puede analizar el rol que ha cumplido el STF en el *impeachment* contra la Presidente Dilma Rousseff:

- Intervención constitucional

Bajo la Presidencia del Supremo Tribunal Federal corresponde al Senado Federal procesar y juzgar mediante el *impeachment* al Presidente de la República, de acuerdo con la Constitución⁵³. Así, el Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente del STF dio inicio a la conducción del juicio político, a partir de lo cual la Cámara de Diputados debía formar una comisión a fin de elaborar la acusación formal contra la Presidenta de la República.

En virtud a ello, el Presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, líder parlamentario de la mayoría opositora liderada por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) llevó a cabo “negociaciones” con otros partidos para garantizar la formación e integración de dicha comisión. En ese entendido, acordó que se convocaría a sesión extraordinaria y se elegiría por voto secreto al Presidente y Relator del proceso; no obstante, no cumplió con los plazos para la formación de la comisión. Frente a la celeridad y a la manipulación del inicio del *impeachment* se planteó un proceso constitucional ante el Supremo Tribunal Federal.

- Intervención jurisdiccional

Cuando el Presidente de la Cámara de Diputados aprobó la Orden N° 105/2015, esta fue cuestionada por el Diputado Filho para suspender la eficacia de dicha Orden; por cuanto, “en proceso de tamaña magnitud institucional, que pone a juicio el cargo más elevado del Estado y del Gobierno de la Nación, es presupuesto elemental de la observancia del debido proceso legal, formado y

⁵³ Constitución del Brasil (1988) “Art. 52. Compete privativamente al Senado Federal: 1. procesar y juzgar al Presidente y al Vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad (...)”

Párrafo único: En los casos previstos en los incisos I y II, funcionará como Presidente el del Supremo Tribunal Federal, limitándose la condena, que sólo será acordada por dos tercios de los votos del Senado Federal, a la pérdida del cargo, con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones”.

desarrollado sobre la base de un procedimiento cuya validez esté fuera de cualquier duda de orden jurídico”⁵⁴.

De acuerdo con la Ley N° 1.079/50 y la Constitución, la Orden cuestionada violaba el precepto de reserva de ley calificada, dado que facultaba al Presidente de la Cámara para establecer él mismo las reglas y prácticas para el juicio político, vaciando de contenido la seguridad jurídica. En este sentido, el STF otorgó la medida cautelar en el Acuerdo Vinculante N° 46, en el cual se señala que: “La definición de los delitos de responsabilidad y el establecimiento de las respectivas normas de proceso y juicio son de competencia privativa legislativa de la Unión”⁵⁵.

Por su parte, el Partido Comunista del Brasil interpuso un “Alegato por Incumplimiento de Precepto Fundamental”⁵⁶ el mismo que por mayoría fue declarado fundado en parte por el Supremo Tribunal Federal en la ADPF N° 378, que suspendió el proceso del *impeachment*, al anular la formación de la comisión especial que propuso la Cámara de Diputados, dejando sentado las siguientes reglas para el *impeachment*: 1.- Dispuso que la formación de la Comisión Especial sería decidida únicamente por voto abierto –no secreto-, garantizando la mayor transparencia y legitimidad al proceso. 2.- Definió el proceso del *impeachment* en la Cámara de Diputados, el papel del Plenario y la amplia defensa de la acusada. 3.- Estableció cómo se instauraría el proceso ante el Senado y el quorum (mayoría simple), prohibiendo presentar listas o candidaturas independientes de los jefes parlamentarios, para la formación de la Comisión Especial⁵⁷.

La judicialización del *impeachment* también se hizo presente mediante la interposición de dos “Mandatos de Seguridad”⁵⁸. El primero –número 33.921-

⁵⁴ PRADO, Geraldo - TAVARES, Juarez. *Juicio Político: El caso Brasileño y otros ensayos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 30.

⁵⁵ *Ibidm.*

⁵⁶ El “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental” ó ADPF es un proceso constitucional para el control concentrado de la ley. “Su objeto es evitar o reparar lesión a algún precepto constitucional fundamental, resultante de acto de Poder Público (Ley N 9.882, art. 1), pero la misma también puede ser utilizada –y con mucha frecuencia lo es- como forma de centralizar la decisión sobre controversia constitucional sobre ley o acto normativo federal, estadual, municipal, incluidos los anteriores a la constitución (idem, art. 1, párrafo único, 1)”. En DA SILVA, Virgilio Afonso. “Supremo Tribunal Federal (Brasil)”. En *Crónica de Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*. (E. Ferrer Mac-Gregor, coordinador). Buenos Aires: Marcial Pons Argentina, 2009, p.92.

⁵⁷ Cfr. www.stf.br. (Consultado el 1 de marzo de 2017).

⁵⁸ El “mandado de segurança tiene por objetivo proteger toda especie de derechos lesionados o potencialmente amenazados por actos u omisiones de autoridades o de sus delegados, en la medida que no sean protegidos por otros *writs* específicos”. En FILHO, Diomar Ackel. *Writs constitucionais (Habeas*

postulado por el diputado Silva demandando asegurar el derecho de defensa y el debido proceso legal, aplicando analógicamente las normas el Código Procesal Penal; pero, el STF lo desestimó por falta de legitimidad procesal activa. El segundo –número 33.921- postulado por los diputados Filho, Teixeira y Pimenta por desviación de poder, en la medida que el Presidente de la Cámara de Diputados, que estando investigado por el Consejo de Ética del Parlamento, forzaba apoyos parlamentarios y hasta el chantaje político para lograr tramitar denuncia por delitos de responsabilidad. No obstante, la demanda fue retirada inmediatamente lo que al parecer del Ministro relator Gilmar Mendes era “flagrantemente ilegal”; motivo por el cual, lo sometió al Pleno por considerarlo un abuso del derecho y solicitó se oficie a la Orden de Abogados del Brasil, por si hubiera una eventual responsabilidad disciplinaria por atentar contra la justicia, quedando en minoría⁵⁹.

Posteriormente, la oposición parlamentaria se opuso a que el Abogado General de la Unión pudiera hacer la defensa de la Presidenta, señalando que solo podía actuar en defensa del interés de la Unión y que el proceso del *impeachment* era un proceso de interés personal de la Presidenta. A partir de entonces, se reforzaron las denuncias contra el *impeachment* por desviación de poder y constituir un “golpe blando”⁶⁰. En esas circunstancias se interpusieron cinco demandas ante el Supremo Tribunal Federal cuestionando el proceso pidiendo la suspensión o anulación de la votación en la comisión especial que recomendó la apertura de proceso contra la Presidenta. El Supremo Tribunal Federal rechazó todas estas demandas.

Simultáneamente se desarrollaba el *impeachment* contra la Presidenta, el mega proceso anti corrupción “Lava Jato” involucró cada vez más al ex Presidente Lula Da Silva, al punto de ser conducido coercitivamente a declarar en este proceso penal. Circunstancia en la cual la Presidente Dilma Rousseff le confirió el cargo de Ministro de la Casa Civil, para que obtuviera la inmunidad propia del cargo. Sin embargo, el rechazo y la indignación de la opinión pública llevo a

corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data). São Paulo: Saraiva editora, 1988, p. 61.

⁵⁹ BAHIA, Alexandre - BACHA E SILVA, Diogo - OLIVEIRA, de Marcelo. “As decisões monocráticas em sede dos Mandados de Segurança n. 33.920, n. 33.921 e da ADPF 378 no controle judicial do processo legislativo de *Impeachment*”. En <http://emporiiodireito.com.br/controlado-judicial-do-processo-legislativo-de-impeachment/>. (Consultado el 1 de marzo de 2017).

⁶⁰ DE OLIVEIRA, Renata. “Quando a vontade de poder suplantou a vontade de Constituição: considerações sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff”. En <http://emporiiodireito.com.br/quando-a-vontade-de-poder-suplantou-a-vontade-de-constituicao-consideracoes-sobre-o-impeachment-de-dilma-rousseff-por-renata-camillo-de-oliveira/>. (Consultado el 2 de marzo de 2017).

que la oposición cuestionara dicha nominación ante la Justicia Federal de Brasilia, la misma que lo anuló.

Asimismo, ante un diálogo privado entre Lula y Dilma difundido por la prensa, el primero acusa al Supremo Tribunal Federal de estar “totalmente acobardado”, frente a lo cual el Ministro Mello del STF emitió un pronunciamiento en el cual señaló que dicha expresión es una “reacción típica de mentes autocráticas arrogantes”, y, “que conductas criminales perpetradas bajo la sombra del poder jamás serán toleradas”⁶¹.

Dentro del proceso parlamentario del *impeachment* la Presidenta Dilma Rousseff primero fue suspendida el 10 de mayo de 2016 y luego vacada del cargo el 31 de agosto de ese año por el Senado Federal, por 61 a 20 a favor de su salida, quedando su Vicepresidente Michel Temer como Presidente interino hasta el 1 de enero de 2017, y, posteriormente, como Presidente hasta cumplir el período presidencial que vence el año 2018. No obstante, Rousseff impugnó la decisión del Senado Federal, debido a que sus acusadores realizaron cambios a sus argumentos que violaban el derecho al debido proceso, cuando dijeron que la Presidenta debía también ser juzgada por la crisis económica y por el enorme escándalo de corrupción que se vivía en Brasil, pedido que fue rechazado.

No obstante, con la votación de destitución se debía inhabilitar por ocho años a la Presidenta, de acuerdo con el artículo 52 de la Constitución; sin embargo, hubo un pedido, presentado por el Partido de los Trabajadores, con el fin de que la Presidenta no fuera inhabilitada, el mismo que fue acogido por el Ministro Lewandowski, llevándose a cabo, la votación por separado, sin discusión ni debate previo del Senado. Esta decisión se basó en la resolución emitida por el Supremo Tribunal Federal en 1993 en el juzgamiento del ex presidente Collor de Mello, en el cual los ministros de aquel entonces se basaron en el reglamento interno del Senado que permitía las dos votaciones⁶².

Por otro lado, se comprobó que Temer líder del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), conspiraba contra la Presidenta Rousseff, una vez roto el pacto de gobernabilidad con el Partido de los Trabajadores a comienzos del año 2015; sin perjuicio que como Vicepresidente encargado de la

⁶¹ FIGUEREIDO, Marcelo. “Notas sobre las *pedaladas fiscales*, los escándalos de corrupción en Brasil y la judicialización del proceso de *impeachment* de la Presidenta de la República en el Supremo Tribunal Federal”..., *op. cit.*, pp. 27-28.

⁶² DUEDRA, María Julieta. “Consecuencias e implicancias detrás del *impeachment* en Brasil”. En *VIII Congreso de Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de La Plata, 23, 24 y 25, noviembre de 2016, p. 3. Ver <http://congresos.unlp.edu.ar/index.php/CRRII/CRRII-VIII/paper/viewFile/3468/866>. (Consultado el 1 de marzo de 2017).

Presidencia, por viajes de la misma, también aprobó cuatro “*pedaladas fiscales*”, pero la mayoría de la Cámara de Diputados lo exoneró de procesarlo⁶³.

Como se aprecia la judicialización de la política -mediante el *impeachment*- fue llevando a la politización del Supremo Tribunal Federal; lo cual puso en evidencia -como recordaba Carl Schmitt- que: “lo más cómodo es concebir la resolución judicial de todas las cuestiones políticas como el ideal dentro de un Estado de Derecho, olvidando que con la expansión de la Justicia a una materia que acaso no es ya justiciable solo perjuicios pueden derivarse para el poder judicial (...) la consecuencia no sería una judicialización de la política, sino una politización de la justicia”⁶⁴.

3. *Impeachment* y activismo judicial

La judicialización de la política es un problema real y global, pero, en algunos casos se hace visible de forma más profunda y sistemática, como en el caso del *impeachment*, porque, el Supremo Tribunal Federal, en tanto jurisdicción constitucional, es por fuerza una jurisdicción política. Pero, el problema no es tanto ese, como no corregir el abuso y desviación del poder de la oposición mayoritaria del Parlamento brasileño, en la no aplicación de la dogmática de la definición de los “delitos de responsabilidad” y en la desprotección de las garantías del debido proceso parlamentario, que caracterizó el *impeachment* contra la entonces Presidenta Dilma Rousseff.

Como toda democracia constitucional, Brasil goza de un modelo de control y balance entre el derecho expresado en la protección de los derechos fundamentales y la política expresada en la voluntad de los representantes de la soberanía popular. De modo que, al Supremo Tribunal Federal, como guardián de la Constitución, le tocaba jugar ese rol de equilibrio funcional, con una posición preferente del derecho sobre la política. Pero, lo cierto es que en aras de proteger los principios constitucionales y derechos fundamentales, el STF tuvo que ingresar en la esfera propia de acción política, por mandato constitucional y en ejercicio de sus potestades de control jurisdiccional.

Por eso, se ha señalado que: “hoy tenemos en Brasil y América Latina de un modo general la existencia de un estado de excepción (...) donde el judicial funciona como instrumento de legitimación de los procesos de *impeachment* y de persecución de los adversarios políticos. Esas medidas de excepción interrumpen la democracia en

⁶³ *Ibid.*, pp. 390-392.

⁶⁴ SCHMITT, Carl. *La defensa de la constitución*. Madrid: Tecnos, 1983, pp. 57.

algunos países y, en otros, mantiene un sistema de justicia volcado al combate de un determinado enemigo, que es presentado como un bandido (...)”⁶⁵.

No obstante, cabe señalar que, por un lado, el STF como colegiado no ha sido propiamente un poder de oposición política al gobierno del Partido de los Trabajadores ni de sus ex Presidentes –Lula Da Silva y Dilma Rousseff-, sino que muchas veces ha cumplido con su rol de contralor de los excesos o ilicitudes del Poder Ejecutivo; lo cual no puede ser concebido como un ejercicio jurisdiccional de oposición política. Pero, por otro lado, es innegable que muchos de los Ministros del STF han ejercido un rol público individual en el *impeachment* y en otros mega-procesos políticos –Mensãlao, Lava Jato, etc.-, poniendo en evidencia un estatus y una interpretación jurídica condicionada por las élites y la clase media alta urbana; por eso, en el sentido común de la opinión pública ha quedado la impresión de haber sido un órgano judicial de la oposición⁶⁶.

Ahora bien, que el *impeachment* constituya un proceso político por excelencia, en una democracia constitucional, no quiere decir que el debido proceso sustantivo y formal, deba quedar subordinado a los principios de oportunidad y libre configuración del legislador. Porque, de lo contrario, sucede lo que pasó; que la sanción aprobada por el Parlamento de Brasil como producto del juicio político, guiado por el Supremo Tribunal Federal, puso en evidencia dos cosas: primero, que a la ex Presidenta Rousseff no se le sancionó por una actuación típica y dolosa, y; segundo, que se le separó del cargo de Presidencia de la República, en todo caso, por actos de terceros.

Así las cosas, el rol que cumple el Supremo Tribunal Federal, como el máximo órgano de jurisdicción constitucional, en gobiernos con democracias e instituciones débiles conduce a que: “las normas constitucionales no pueden ser interpretadas, en muchos casos, sin recurrir a valoraciones políticas; semejantes valoraciones políticas son empero siempre subjetivas hasta cierto grado. Por ello, subsiste siempre e inevitablemente una relación de cierta tensión entre Derecho y política. El juez constitucional aplica ciertamente Derecho. Pero la interpretación de este Derecho implica necesariamente valoraciones políticas a cargo del juez que aplica la ley”⁶⁷.

⁶⁵ SERRANO, Pedro Estevam. “O que parece estar ocorrendo na América Latina é a substituição da farda pela toga”. En *Forum*. 4 de marzo de 2017. Ver <http://www.revistaforum.com.br/2016/10/23/pedro-serrano-o-que-parece-estar-ocorrendo-na-america-latina-e-a-substituicao-da-farda-pela-toga/> (Consultado el 4 de marzo de 2017).

⁶⁶ FELIPE, Igor. “Pedro Serrano, sobre Lava Jato: Delação premiada é confissão sob tortura psicológica”. En *Forum* 4 de marzo de 2017. Ver <http://www.revistaforum.com.br/2016/10/23/pedro-serrano-o-que-parece-estar-ocorrendo-na-america-latina-e-a-substituicao-da-farda-pela-toga/>. (Consultado el 4 de marzo de 2017).

⁶⁷ HART, Herbert. “Una mirada inglesa a la teoría del derecho norteamericana: La pesadilla y el noble sueño”. En Pompeu CASANOVAS y José Juan MORESO (editores). *El ámbito de lo jurídico. Lecturas de pensamiento jurídico contemporáneo*. Barcelona: Grijalbo, 1994, pp. 329-336.

4. Las cuestiones políticas no justiciables

El modelo del *impeachment* en el Brasil presenta un difícil equilibrio en la conflictiva relación entre el derecho y la política; por cuanto, el Supremo Tribunal Federal, por un lado, ejerció sus potestades de control constitucional para delimitar o adaptar las reglas básicas del proceso parlamentario del juicio político contra la Presidenta Rousseff, y, por otro lado, se abstuvo de entrar en cuestiones de mérito del proceso en sí, rechazando los recursos que impugnaban las actuaciones parlamentarias que cuestionaban el debido proceso.

No obstante, “la judicialización de las llamadas *political questions* es una tarea que le corresponde decidir al Tribunal Constitucional y no al Congreso, en cuanto a su alcance o densidad de control judicial, a través del desarrollo de los clásicos principios y las nuevas técnicas de interpretación constitucional, con lo cual se evita que frente al abuso parlamentario o del gobierno, se instale el abuso judicial”⁶⁸.

En este entendido, el Supremo Tribunal Federal ha ejercido sus competencias de control constitucional, conforme a un criterio de autoridad al definir unilateralmente su competencia *-Kompetenz-kompetenz-*; sin embargo, no ha logrado construir y menos consolidar una doctrina jurisprudencial sobre el *impeachment*; habida cuenta que “la Presidenta no habría cometido, en su actual mandato, ninguna conducta típica (encuadrada como delito de responsabilidad), requisito indispensable para la instauración del proceso de impedimento”⁶⁹.

En consecuencia, el STF ha abdicado de controlar jurídicamente si en la acusación por “delitos de responsabilidad”, existía la necesidad de acreditar una modalidad culposa de la Presidenta, si era responsable mediatamente por las infracciones de sus subordinados; si el estado de necesidad se aplicaba los delitos de responsabilidad, cuando media un peligro mayor para la sanidad de las cuentas públicas, sobretudo, si se procuraba atender los programas sociales, derivados de los mandatos expresos de la Constitución, o; si la reprobación de las cuentas por el Tribunal de Cuentas de la Unión era argumento suficiente para configurar el “delito de responsabilidad”⁷⁰.

⁶⁸ LANDA, César. “Justicia Constitucional y *Political Questions*”. En *Pensamiento Constitucional* Año VII, N.º 7. Lima: PUCP, 2000, pp. 138-139.

⁶⁹ FIGUEREIDO, Marcelo. “Notas sobre las *pedaladas fiscales*, los escándalos de corrupción en Brasil y la judicialización del proceso de *impeachment* de la Presidenta de la República en el Supremo Tribunal Federal”, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁰ PRADO, Geraldo - TAVARES, Juarez. *Juicio Político: El caso Brasileño y otros ensayos...*, *op. cit.*, pp. 44-75.

Es inevitable que dada la complejidad de la tarea del Supremo Tribunal Federal no pueda ser entendido a cabalidad, únicamente a partir de las atribuciones conferidas normativamente por la Constitución y el régimen legal que lo regula; incluso el neopositivismo constitucional, asentado exclusivamente en la jurisprudencia, es insuficiente para comprender su rol en el proceso histórico, social y político del juicio político a la Presidenta de la República. Por ese motivo, el Supremo Tribunal Federal no puede ser entendido sólo como un órgano jurisdiccional, sino también como un órgano constitucional y político⁷¹.

La naturaleza política del Supremo Tribunal Federal a la que se alude, no es en el sentido tradicional del término, como puede ser el de "hacer política"; sino el de "hacer derecho"; más aún, si su legitimidad parte de su reconocimiento –en última instancia– como vocero del poder constituyente, en la medida que es el intérprete supremo de la Constitución. Pero, esta concepción, a su vez, se encuentra determinada tanto por sus decisiones, que pueden tener efectos políticos, como por la posibilidad de someter a control constitucional las denominadas cuestiones políticas –*political questions*–⁷².

Y es aquí donde el STF; por un lado, ejerció un control judicial fuerte al Parlamento al conceder una medida cautelar para suspender los efectos de la decisión del Presidente de la Cámara de Diputados de regular personalmente algunos aspectos del proceso del *impeachment*, y, establecer las reglas básicas del debido proceso legal en el juicio político, complementando los establecidos por la Constitución y la Ley N° 1.079 del 10 de abril de 1950, y; por otro lado, posteriormente, ejerció un control judicial débil o deferente a favor del Parlamento, porque renunció a ingresar a examinar incluso con un escrutinio débil las denuncias contra los actos parlamentarios del *impeachment* contra la Presidenta Rousseff.

Siguiendo las tesis del constitucionalismo popular de Tushnet, se podría señalar que en los dos supuestos de control judicial fuerte y débil, el Supremo Tribunal Federal lo realizó en base a un constitucionalismo elitista; esto es, que unilateralmente delimitó su ámbito de competencia, como supremo y último intérprete de la Constitución; dejando al Parlamento a merced de sus decisiones, antes que promover un diálogo con el Parlamento, sobre el contenido y los alcances del *impeachment*, dada su naturaleza esencialmente política⁷³.

⁷¹ HÄBERLE, Peter. "El Tribunal Constitucional como poder político". En HESSE, Konrad y HÄBERLE, Peter. *Estudios sobre la jurisdicción constitucional*. México: editorial Porrúa. 2005, pp. 91-123.

⁷² LANDA, César. "Justicia Constitucional y *Political Questions*"..., *op. cit.*, pp. 111-116; asimismo, SHAPIRO, Martin. *Law and Politics and the Supreme Court*. London: Press of Glencoe – MacMillan, 1964, pp. 50 ss.

⁷³ TUSHNET, Mark. *Constitucionalismo y Judicial Review*. Estudio Preliminar de C. Landa. Lima: Palestra, 2913, pp. 103-111; asimismo, NIEMBRO, Roberto. "Una mirada al constitucionalismo popular. En *Isonomía*. No. 38, abril 2013, pp. 191-224. Ver http://www.isonomia.itam.mx/Nueva%20carpeta/Isono_38_7.pdf. (Consultado el 7 de marzo de 2017).

Si bien la tensión entre política y Derecho es un conflicto universal y permanente, es posible afirmar que el rol jurídico-político del Supremo Tribunal Federal cobra mayor relevancia cuando acuden a esta instancia causas importantes como el *impeachment*, debido al bajo consenso político entre el gobierno y la oposición para resolverlas en sede política; generándose una alta presión en la esfera de decisión judicial por parte de los poderes públicos, pero también de los poderes privados y mediáticos.

En tal sentido, se debe tener en cuenta que en países con una tradición desintegrada como en el Brasil, donde la realidad política entre el gobierno y la oposición es conflictiva, el Supremo Tribunal Federal que debe resolver en forma jurídica conflictos de contenido político, no puede hacerse la ilusión de estar situado, ante la opinión pública, por encima de las contiendas que él mismo ha de juzgar. Sino que, al estar inmerso en ellas en su rol de tribunal imparcial pudo generar consensos conjugando la *ratio* de la Constitución y la *emotio* de la opinión pública, para resolver el *impeachment*, antes que quedar como un legitimador de un “golpe blando”⁷⁴.

IV. Conclusión

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

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

⁷⁴ DUEDRA, MARÍA JULIETA. “Consecuencias e implicancias detrás del *impeachment* en Brasil”. En *VIII Congreso de Relaciones Internacionales...*, *op. cit.*, p. 5.

Sin embargo, frente a los excesos propios del juicio político o *impeachment* de los Parlamentos, dada su naturaleza política, es la justicia constitucional la competente para controlar que se cumplan las garantías mínimas de todo proceso, en este caso en sede parlamentaria, como así lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷⁵; lo cual requiere del reajuste permanente de las relaciones entre los poderes públicos, tarea que no es pacífica, puesto que pone en tensión las relaciones entre el Derecho y la política⁷⁶.

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

Por tales razones “establecer una marcada línea divisoria entre lo democrático y lo autoritario puede hacer perder de vista que las fronteras de estos regímenes muchas veces se superponen”⁷⁷. Sobre todo, en una era global de populismo, cuando, desde los propios poderes del Estado se levantan voces en contra de las instituciones de la democracia representativa. Lo hacen bajo la consigna de la democracia radical utilizando todos los institutos del control parlamentario, entendido como sanción, en contra del Poder Ejecutivo, como en el caso del Brasil que la oposición parlamentaria utilizó para derribar al gobierno del Partido de los Trabajadores, contando con la legitimación del Supremo Tribunal Federal.

Pero, también, la democracia radical se ha empoderada en el Poder Ejecutivo actuando en contra de la Asamblea Legislativa fuertemente en el caso de Venezuela, y, en menor intensidad en Bolivia, Ecuador o Nicaragua, para acallar a la oposición parlamentaria. Por eso, en etapas de crisis sociales y cambios políticos es necesario “tomar conciencia de las concepciones falsas de la democracia, en la actualidad, ampliamente utilizadas como

⁷⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001; *Caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. Sentencia de 23 de agosto de 2013; *Caso Tribunal Constitucional (Campa Campos y otros), vs. Ecuador*. Sentencia de 28 de agosto de 2013; asimismo, se puede revisar *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009.

⁷⁶ BACHOF, Otto. *El juez constitucional entre derecho y política*. Madrid: Civitas, 1987, pp. 125 ss.

⁷⁷ LANDA, César. *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*. Lima: PUCP, 1990, p. 126.

pantalla engañosa para enmascarar transformaciones constitucionales, que son democráticas solamente en el sentido de la falsa amistad con la democracia”⁷⁸.

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

Lima, 8 de Marzo de 2017.

⁷⁸ ZAGREBELSKY, Gustavo. *La crucifixión y la democracia*. Barcelona: Ariel, 1996, p. 114.