



EL JUICIO POLÍTICO, EL ANTEJUICIO Y LA VACANCIA POR INCAPACIDAD MORAL: BREVES APUNTES SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1993

The Political Trial, the Political Pre-Trial and the Vacancy due to Moral Incapacity: brief notes on the Responsibility of the President of the Republic in the Peruvian Constitution of 1993*

Christian Muñoz Cabrera**

Pontificia Universidad Católica del Perú

* Nota del autor: hemos traducido de modo libre los términos “Juicio Político”, “Antejuicio” y “Vacancia por Incapacidad Moral”, para demostrar la singularidad del régimen de responsabilidad del presidente bajo la normativa constitucional peruana. En realidad, no existe una traducción exacta de los mismos en inglés, pues todos ellos quedan englobados en el término “*impeachment*”.

** Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y Constitucionalismo en América Latina por la misma casa de estudios. ORCID ID: 0000-0002-4267-6493. Contacto: cmunozc@pucp.edu.pe

Resumen:

El presente trabajo aborda el estudio del régimen de responsabilidad del presidente de la República en la Constitución peruana de 1993. Para este fin, se analizará, tanto desde un enfoque histórico como comparado, a las figuras del juicio político, del antejuicio político y de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente. De este modo, el artículo comienza haciendo un repaso sobre los orígenes históricos del juicio político en los sistemas de gobierno anglosajones. Posteriormente, se estudia el modo en qué esta figura fue adoptada en el modelo peruano, así como su desarrollo histórico. Finalmente, este estudio se concentra en el análisis de la vacancia presidencial por incapacidad moral, postulando un modo de entender esta figura y proponiendo algunas alternativas de reforma.

Abstract:

The present work deals with the study of the responsibility regime of the President of the Republic in the Peruvian Constitution of 1993. To this end, the article will analyze, both from a historical and comparative approach, the figures of the political trial, the political pre-trial and the vacancy due to moral incapacity. In this way, the paper begins by reviewing the historical origins of impeachment in Anglo-Saxon systems of government. Subsequently, it studies the way in which this figure was adopted in the Peruvian model, as well as its historical development. Finally, this study focuses on the analysis of the presidential vacancy due to moral incapacity, proposing a way of understanding this figure and some reform alternatives.

Palabras clave:

Juicio Político – Antejuicio – Vacancia Presidencial – Incapacidad Moral – presidente de la República

Keywords:

Political Trial – Political Pre-Trial – Presidential Vacancy – Moral Incapacity – President of the Republic

Sumario:

1. Introducción: Un problema vigente – 2. Juicio Político y Antejuicio – 3. Vacancia por incapacidad moral – 4. Algunas propuestas de reforma – 5. Conclusiones – 6. Lista de referencias

El presente trabajo se enmarca dentro del estudio general de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el constitucionalismo. Por ello, si bien nuestros esfuerzos se verán orientados, en último término, a dar una lectura constitucionalmente coherente a la institución de la vacancia por incapacidad moral del presidente de la República que el artículo 113 de nuestra actual Constitución consagra, ello no podría ser posible sin atender, previamente, a ese ámbito de estudio general y, particularmente, al análisis de las figuras del juicio y del antejuicio político.

Ahora bien, como es de saberse, la institución del juicio político, si bien presente en la Constitución peruana de 1993, tuvo su origen en otros ordenamientos, de modo que, para poder comprender a cabalidad la funcionalidad de esta institución, resulta preciso ocuparnos primero de su evolución histórica-comparada. Solo luego de hacer este ejercicio de reconstrucción es que se podrá aterrizar en la fórmula que nuestra Constitución ha tenido a bien consagrar en sus artículos 99, 100 y 117. Asimismo, este estudio preliminar de los juicios políticos nos permitirá precisar mejor sus diferencias con la vacancia por incapacidad moral del presidente de la República que se encuentra, más bien, en el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución. Finalmente, y ya centrados en esta última figura, procederemos a analizarla a través de las distintas fuentes del derecho nacional que la han tratado, para culminar postulando la propuesta interpretativa que, a nuestro entender, mejor se ajusta a nuestro modelo constitucional.

1. INTRODUCCIÓN: UN PROBLEMA VIGENTE

El desarrollo del presente trabajo tuvo lugar inmediatamente después de los sucesos que marcaron la política del país durante la segunda mitad del año 2020. Como se recordará, el 17 de setiembre de 2020 el Tribunal Constitucional (TC) peruano admitió a trámite una demanda competencial presentada por el Poder Ejecutivo en contra del Congreso de la República, en razón de una moción de vacancia presentada por este último ente. Dicha moción de vacancia se sustentó, precisamente, en el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución. Es decir, su intención era vacar al presidente de la República en razón de su “permanente incapacidad moral”. Aunque esta moción no prosperó en su votación ante el Pleno del Congreso de la República (obtuvo 32 votos a favor, siendo necesarios 87, conforme al artículo 89-A del Reglamento del Congreso), es menester señalar que el 21 de octubre de 2020 se presentó una nueva moción de vacancia fundada también en la incapacidad moral del Jefe de Estado. Esta segunda moción, sin embargo, sí lograría superar la valla requerida en la

votación del Pleno (105 votos a favor) y, consecuentemente, el 09 de noviembre tendría lugar la declaratoria de vacancia de Martín Vizcarra Cornejo, quien ejercía la Presidencia de la República en ese momento, dando lugar a la sucesión presidencial que el artículo 115 de nuestra Constitución prevé. De este modo, tardíamente llegaría la sentencia del Tribunal Constitucional, publicada recién el 20 de noviembre del mismo año.

De lo expuesto, podemos notar que el uso recurrente de la figura de la vacancia por incapacidad moral demuestra su vigorosa actualidad en la vida política del país. La sentencia del TC del 20 de noviembre de 2020 no resolvió las dudas en torno al contenido del mecanismo de la vacancia, pues se limitó a declarar improcedente la demanda planteada por el Ejecutivo, sin realizar un análisis del fondo del asunto. Por ello, este trabajo hará referencia, más que al contenido de la referida sentencia, a los votos singulares o fundamentos de voto que emitieron los magistrados del TC.

Asimismo, es preciso mencionar que, pasadas las Elecciones Generales 2021, el debate jurídico en torno a la vacancia presidencial se mantiene presente. De este modo, cabe mencionar que el pasado 25 de noviembre parlamentarios de oposición presentaron una nueva moción de vacancia por incapacidad moral, esta vez contra el presidente Pedro Castillo Terrones. Aunque el pleno del Congreso terminó por rechazar la admisión a debate de dicha moción el 7 de diciembre, es claro que el uso de la vacancia por incapacidad moral se ha vuelto recurrente, lo que redobla la necesidad de abordar adecuadamente su estudio constitucional.

Finalmente, debemos advertir que el pasado 19 de octubre el propio gobierno de Pedro Castillo presentó un proyecto de reforma constitucional, con la finalidad de modificar el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución para que la causal de vacancia por “permanente incapacidad moral o física” pase a ser reemplazada por “permanente incapacidad mental o física, debidamente acreditada por una junta médica”. Si bien durante el desarrollo del presente trabajo no se tomó en consideración este proyecto, si se abordó la propuesta doctrinal que le dio sustento al entender que la causal de “incapacidad moral” debía ser interpretada como “incapacidad mental”. Por ello, estimamos que nuestros comentarios sobre esta doctrina son trasladables al proyecto de reforma constitucional planteado por el Ejecutivo.

Dicho todo esto, procedemos a continuación con el estudio de la institución del juicio político, comenzando por su concepción y sus orígenes.

2. JUICIO POLÍTICO Y ANTEJUICIO

2.1 El Juicio Político

2.1.1 *Concepción preliminar y antecedentes*

En líneas generales, puede decirse que el juicio político es la herramienta a través de la cual se busca atribuir responsabilidad política o jurídica a ciertos funcionarios públicos, generalmente de alto rango. En esa línea, por ejemplo, Valle-Riestra (2004) ha señalado que “una de las notas distintivas del gobierno democrático-representativo es la de poder exigir cuenta de sus actos a quienes son titulares de los poderes del Estado”, siendo el juicio político o *impeachment* el “medio para realizar esa responsabilización por el delito o falta cometido en ejercicio o con razón del ejercicio de la función” (p. 107). Asimismo, en la misma línea se expresa Cairo (2013) al señalar que “[e]l juicio político es un procedimiento parlamentario mediante el cual el órgano legislativo puede imponer sanciones a determinados funcionarios, cuando considera que estos han incurrido en conductas jurídicamente reprochables” (p. 122). Ciertamente, aunque el juicio político puede concluir con una sanción política, no es este su objetivo principal. El fin último de los juicios políticos es, como nota Valle-Riestra (2004), la remoción de la persona que se encuentre en ejercicio del cargo público en cuestión, de tal modo que se garantice “la protección de los intereses constitucionales y de los intereses públicos” (p. 112).

En cuanto a sus antecedentes, podríamos remontarnos a épocas antiquísimas, correspondientes a la edad antigua de la historia de la humanidad, donde todos los delitos eran juzgados por una suerte de asamblea de la tribu que agrupaba a los hombres. De este modo, nos cuenta Valle-Riestra (2004) que una vez instituidos los tribunales “continuaron ciertos delitos de importancia pública o nacional siendo sometidos al *verdictum* de todo el cuerpo de ciudadanos o, en todo caso, del Consejo de Ancianos, de los jefes de familias o de los señores feudales” (p. 107). Ejemplos de esto último se dieron ante la Asamblea Popular de la antigua Atenas, en la plaza pública de la antigua Roma o ante el Gran Consejo para los Germanos. Sin embargo, para encontrar un antecedente más preciso de la institución tal y como la conocemos en la actualidad habría que trasladarnos a la Inglaterra medieval.

2.1.2 *Los orígenes del juicio político contemporáneo en el Reino Unido*

Para ser exactos, fue durante el reinado de Eduardo III en la Inglaterra de 1376 que se gestó propiamente el antecedente directo de los juicios políticos

modernos a través de la figura del *impeachment*. Así, en palabras de Eguiguren (2008) “el *impeachment* británico suele señalarse, en el Derecho Constitucional Comparado, como el antecedente más importante entre los procedimientos para la imputación y exigencia de responsabilidad a las altas autoridades gubernamentales por los actos realizados en el ejercicio de su cargo” (p. 112).

De este modo, el *impeachment* británico nace ante la incapacidad de los jueces ordinarios para procesar y eventualmente sentenciar a los altos funcionarios del reino, pues era “necesario buscar una solución para que ciertos *high crimes and misdemeanours* no quedaran impunes” (Valle-Riestra, 2004, p.108). En esa línea, fue la Cámara de los Comunes (actualmente la cámara baja del parlamento británico) la encargada de formalizar la acusación contra los altos funcionarios del reino “ante el *Magnum Concilium*, prelados y Lores que actuaban como Alto Tribunal y que más tarde constituyeron la Cámara de Lores” (actualmente la cámara alta del parlamento británico) (Valle-Riestra, 2004, p.108).

Como ya se mencionó, el primer caso de *impeachment* data propiamente de 1376, durante el reinado de Eduardo III, en aquel año:

Reunido el Parlamento, la Cámara de los Comunes encargó Sir Peter de la Mare que formule ante el Consejo, presidido por el duque de Gaunt, el requerimiento de examinar las cuentas de la administración. Luego de una investigación, los Comunes acusaron ante la Cámara de los Lores a Lord Latimer (consejero privado y Chamberlain del Rey) y a Richard Lyons (comerciante) por un conjunto de graves malversaciones y fraudes financieros (...) Los Lores declararon culpable a Lord Latimer y lo condenaron a prisión y multa, según fuera la voluntad real, además de ser removido de su alto cargo (esto último a pedido de los Comunes). Por su parte, Lyons también fue condenado a prisión y multa. Ahora bien, en vista de que luego de cumplida su condena Lord Latimer recuperó, con el tiempo y el cambio político, parte importante de su influencia en la Corona, los Comunes le solicitaron al rey Ricardo II, en los primeros años de su reinado, que aquella persona que hubiera sido acusada con “buenas razones” no pueda después ocuparse en el servicio del Rey ni formar parte de su consejo (García Chavarri, 2013, pp. 9-10).

De ahí que Valle-Riestra (2004) señale que “[d]esde 1376, en que apareció, hasta el siglo XVII, el carácter del *impeachment* fue penal. Sólo [sic] se admitía la acusación contra el gran oficial del reino que hubiera cometido crimen o delito”. Sin embargo, “[p]aulatinamente este proceso fue desvistiéndose de su carácter penal y adquiriendo fisonomía política. Se empezó a apuntar contra los ministros por faltas graves cometidas en el ejercicio de sus funciones, como

por ejemplo la falta de haber aconsejado o negociado un tratado desventajoso para el país” (p.109).

Finalmente, esta institución fue cayendo gradualmente en el desuso, pues “[a]unque el *impeachment* subsiste actualmente en el régimen británico, desde la consolidación del régimen parlamentario y del establecimiento de la responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento, exigible mediante el voto de censura o la negación de confianza, dicha institución ha perdido bastante relevancia y aplicación” (Eguiguren, 2008, p. 112). Sobre este punto, no hay que perder de vista que entre los funcionarios pasibles de ser sometidos a *impeachment* no se encontraba, desde luego, el rey, pues era principio del derecho público inglés el que el rey no puede hacer o causar mal alguno (*The King can do not wrong*). Así, “[d]e esta irresponsabilidad se desprende como consecuencia: ninguna corte de justicia puede juzgar los actos que realiza” (Valle-Riestra, 2004, p. 87).

Recapitulando, podríamos decir que, en su versión inglesa, el juicio político o *impeachment*: (i) tuvo como finalidad juzgar a altos funcionarios y/o ciudadanos del reino británico distintos del rey para evitar que ciertos crímenes y faltas graves quedaran impunes; (ii) en cuanto a los encargados de su realización, fue la Cámara de los Comunes quien procedía con la acusación y la Cámara de los Lores quien juzgaba; (iii) si bien inicialmente de connotaciones penales, el *impeachment* fue adquiriendo también connotaciones políticas al juzgar no solo delitos, sino también actos políticos relativos a la gestión; y, (iv) con la consolidación del sistema Parlamentario en el Reino Unido, los votos de censura o las denegatorias de confianza (*vote of no confidence*) fueron ganando terreno como herramienta para responsabilizar a los funcionarios del gobierno, por lo que el *impeachment* fue cayendo gradualmente en desuso.

2.1.3 El juicio político en los Estados Unidos de América

A diferencia del caso del Reino Unido, en los Estados Unidos de América sí encontramos una Constitución escrita: la Constitución de los Estados Unidos de América adoptada el 17 de setiembre de 1787. Esta se aseguró de incluir entre sus disposiciones a la figura del *impeachment*. Si bien se podría pensar que los *framers* de este texto constitucional importaron directamente la institución del *impeachment* del Reino Unido, lo cierto es que “los constituyentes de Filadelfia no tomaron esta figura directamente de Inglaterra, sino que la recogieron de la Constitución de Virginia (1776) y Massachusetts (1780)” (Valle-Riestra, 2004, p. 109). Es decir, esta figura se encontraba ya prevista en algunos de los Estados

que conformaban el Estado Federal, por lo que el *impeachment* británico no fue sino una fuente mediata.

Ahora bien, en cuanto a su regulación, habría que comenzar por remitirnos al artículo II, sección cuarta, de la Constitución norteamericana, el mismo que señala que “[e]l presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, serán destituidos de sus cargos en caso de acusación y condena por traición, corrupción y otros delitos o faltas graves”¹.

Sobre las causales de acusación que esta norma prevé, Valle-Riestra (2004) comenta:

[L]as dos primeras palabras que esta cláusula consigna como motivo para el *impeachment* son definitivamente claras: traición (*Treason*) y cohecho o corrupción (*Bribery*). La primera encuentra su definición en la misma Constitución (Art. 3° Secc. 3). La segunda, en la ley penal. La confusión empieza con la frase ‘*other high Crimes and Misdemeanors*’. Allí es donde principia a discrepar la opinión de los comentaristas de la Constitución norteamericana. Algunos manifiestan que aquella frase, “grandes crímenes o delitos (*high crimes and misdemeanors*), significa que la acusación debe reposar en **hechos configurados como delitos comunes**, vale decir como infracciones escritas en la ley penal positiva. Otros, contrariamente, afirman que esas palabras se refieren al ‘**mal desempeño de las funciones**’ porque la Constitución no pudo incurrir en la omisión de declarar irresponsable o inamovible al funcionario estatal-fuere éste el presidente, el vicepresidente o un Juez- que no sirve para el cargo (pp. 164-165). [Énfasis agregado]

Como vemos, existen dudas respecto a las causales de procedencia del *impeachment*, especialmente en lo relativo a la causal de “*other high Crimes and Misdemeanors*”. Sobre las dos fórmulas planteadas para su interpretación, García Chávarri (2013) considera que debería preferirse la primera, por ser la opción más restringida². Sin embargo, indica también que “la práctica ha recaído en la segunda postura, por lo que será ‘delito o falta grave’ aquello que los congresistas estimen conveniente y por mayoría” (p. 27). En vista de esta regu-

¹ La traducción es nuestra. El texto original en inglés es el siguiente: “The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”.

² Esta lectura es compartida también por Cairo (2013), quien nos comenta que “el *impeachment* norteamericano es un procedimiento a cargo de un órgano político, dirigido a examinar la corrección jurídica de la conducta del funcionario acusado. Por tanto, su finalidad no es el examen del acierto o la oportunidad política de su gestión” (p. 122).

lación más bien abierta³ de las causales de *impeachment* es que cobra sentido la famosa frase del ex presidente Gerald Ford, quien siendo aún en 1970 un miembro de la Cámara de Representantes señaló que una falta pasible de ser sometida a *impeachment* es “cualquier cosa que la Cámara de Representantes considere como tal en un momento histórico dado”⁴.

Al respecto, es resaltante como siendo la causal de acusación referida a “*other high Crimes and Misdemeanors*” una ventana abierta para la interpretación por parte del parlamento, el uso del *impeachment* se haya mantenido relativamente restringido durante los más de 200 años de vigencia de la Constitución estadounidense. A saberse, solo han sido sometidos a *impeachment* los presidentes Andrew Johnson en 1868 (se mantuvo en el cargo pues solo 35 senadores lo encontraron culpable y se necesitaban 36 votos), Bill Clinton a fines de 1998 (se mantuvo como Presidente pues solo 50 senadores lo encontraron culpable de los cargos de perjurio y obstrucción a la justicia por los que se le acusó, siendo necesario el voto de 67 senadores) y, más recientemente, Donald Trump a finales de 2019 (se mantuvo en el cargo pues solo 48 senadores lo encontraron culpable de abuso de poder y 47 por obstruir al congreso, para ambos casos, era necesario el voto de 67 senadores)⁵.

Aún antes de que la figura del *impeachment* haya sido usada contra un presidente, la vaguedad y abertura interpretativa de la regulación de sus causales desconcertaba a estudiosos de la democracia americana como Tocqueville (1957), quién ya en 1835 señalaba que no hay “[n]ada más aterrador que la vaguedad de las leyes norteamericanas, cuando definen los crímenes políticos propiamente dichos” y advertía además que esta vaguedad era incluso mayor en las constituciones de los Estados que conformaban el Estado Federal estadou-

³ A esta concepción se adscribe Hakansson (2020) al señalar, en relación el procedimiento del *impeachment* norteamericano, que “puede ser promovido en el caso de traición, cohecho u otros delitos o faltas graves —como la mentira—, conceptos amplios que se asocian a cualquier abuso serio por parte de la autoridad ejecutiva” (p. 295).

⁴ Literalmente, la frase de Ford fue la siguiente: “An impeachable offense is whatever a majority of the House of Representatives considers it to be at a given moment in history”. El contexto en el que la enunció se enmarca en el proceso de *impeachment* seguido en 1970 contra el juez de la Corte Suprema William Douglas.

⁵ Donald Trump fue sometido a un segundo proceso de *impeachment*, acusado de “incitación a la insurrección”. Sin embargo, fue nuevamente absuelto porque solo 57 senadores votaron a favor de condenarlo. Si bien el presidente había ya dejado el poder a la hora de ser sometido a la consideración del senado, el *impeachment* aún reportaba una eventual utilidad, en caso se hubiese decidido inhabilitarlo para el futuro ejercicio de cargos públicos.

nidense: “[h]ay constituciones que no especifican ningún delito, a fin de dejar pesar sobre los funcionarios públicos una responsabilidad ilimitada” (p. 115).

A nuestro entender, el escaso uso del *impeachment* en la historia política estadounidense (pese a la relativa facilidad con la que se puede sustentar una acusación por parte del poder legislativo), obedece a lo que Whittington (2013) ha denominado “convenciones constitucionales”: reglas no escritas que han guiado a los actores políticos a través de la historia constitucional de ese país (pp. 1847-1870). A propósito de esas reglas no escritas, Levitsky y Ziblatt (2018) han tenido a bien resaltar la importancia para la democracia norteamericana de la regla de “contención institucional”, la misma que consiste en “evitar realizar acciones que, si bien respetan la ley escrita, vulneran a todas luces su espíritu” (p. 126). Para dichos autores el limitado uso del *impeachment* constituye, precisamente, uno de los mejores ejemplos de cómo se ha materializado en la vida política del país esta regla no escrita de “contención institucional” (p. 160). Es decir, el escaso uso de esta figura ha obedecido más a la conducta de sus actores políticos (que deciden seguir una regla no escrita de “contención”) que a una auténtica y expresa limitación constitucional.

Por otro lado, en cuanto a la regulación de la conducción del proceso de *impeachment*, el artículo I, sección segunda, cláusula quinta, de la Constitución norteamericana señala que “[l]a Cámara de Representantes elegirá a su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar para proceder en los casos de responsabilidades oficiales”⁶. Asimismo, también en el artículo I, pero en la sección tercera, cláusula sexta, se señala que “[e]l Senado tendrá el poder exclusivo para juzgar todas las acusaciones. Cuando se reúna con este fin, sus miembros deberán prestar juramento o afirmación. Cuando se juzgue al presidente de los Estados Unidos, el presidente de la Corte Suprema presidirá el acto. Y ninguna persona será condenada si no se alcanza un voto de dos tercios de los miembros presentes”⁷.

Explicando este procedimiento, Hakansson (2020) nos dice que “[e]l procedimiento de *impeachment* requiere la votación por la Cámara de Representantes para proceder al juicio. Si la Cámara lo aprueba, el presidente será juzgado en el Senado, bajo la dirección del presidente del Tribunal Supremo

⁶ La traducción es nuestra. El texto original en inglés es el siguiente: “The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment”.

⁷ La traducción es nuestra. El texto original en inglés es el siguiente: “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present”.

-*Chief Justice*- y sólo se le condenará si concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes” (p. 67). Es decir, el esquema resulta similar al del modelo británico, en la medida de que es la cámara baja del parlamento la encargada de acusar al funcionario sometido a *impeachment*, mientras que es la cámara alta la encargada de juzgarlo.

Se ha discutido sobre la conveniencia o no de que sea el Congreso el único encargado de acusar y juzgar en el proceso de *impeachment*, especialmente en vista de que, como ya señalamos, tiene una ventana abierta de posibilidades para determinar que constituye un “*high Crime or Misdemeanor*” y, así, proceder con una acusación que el Senado juzgará. La Corte Suprema de los Estados Unidos tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto en el caso *Nixon v. United States* de 1993, donde dicha Corte consideró que, en efecto, la tarea de juzgar en los procesos de *impeachment* correspondía únicamente al Senado, siendo no revisables sus decisiones en vía judicial por tratarse de una “cuestión política” (*political question*). Para la Corte, esto quedaba claro de la lectura del artículo I, sección tercera de la Constitución, el mismo que dice explícitamente que “[e]l Senado tendrá el **poder exclusivo** para juzgar todas las acusaciones”. Por lo demás, la Corte esboza algunas otras razones que sustentan esta lectura del *impeachment*⁸. [Énfasis agregado]

Otro punto de comparación interesante respecto al modelo británico es que para el caso del *impeachment* norteamericano, las sanciones pueden ser únicamente de naturaleza política y nunca de naturaleza penal. Esto se encuentra previsto explícitamente en la cláusula séptima de la sección tercera del artículo I de la Constitución: “El juicio en los casos de acusación a un alto cargo no se extenderá más allá de la destitución de su cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier cargo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; la parte condenada quedará sujeta, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a las leyes”⁹. Sobre este punto, García Chávarri (2013) nos comenta que “[a] diferencia de su antecedente inglés, el Senado norteamericano no puede imponer sanciones de naturaleza penal, sino sólo de índole política”, de modo que “[d]e ser el

⁸ El texto completo de la decisión de la Corte Suprema se encuentra disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/506/224/case.pdf>

⁹ La traducción es nuestra. El texto original en inglés es el siguiente: “Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law”.

caso, e independientemente de la pena impuesta por el Senado, el sometido a *impeachment* será sometido [sic] a la justicia ordinaria para establecer su responsabilidad penal” (p. 28).

Finalmente, habría también que decir que el modelo norteamericano difiere del inglés en lo concerniente a los sujetos pasibles de ser sometidos a *impeachment*. Mientras que en el modelo inglés el *impeachment* se podía formular aun contra ciudadanos comunes del reino, en el modelo norteamericano el artículo II, sección cuarta, de la Constitución limitaba su formulación hacia el presidente, el vicepresidente y “todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos”. Sobre la determinación de quiénes constituían “funcionarios civiles” de los Estados Unidos, García Chávarri (2013) comenta:

[l]a frase *civil officers* comprendería a todo el personal administrativo del Estado, incluidos tanto los jueces de todos los grados cuanto los diferentes empleados y funcionarios del Gobierno (desde los secretarios hasta los más bajos escalafones), pero no a los representantes ni a los senadores. Según lo resuelto en el interpuesto *impeachment* contra el senador por Tennessee William Blount en 1797, se consagró el precedente según el cual los miembros del Congreso norteamericano no son considerados como funcionarios civiles (...) (p. 28).

En síntesis, podemos decir que el modelo norteamericano: (i) regula a *impeachment* en una fuente escrita: la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787; (ii) postula, a través de su texto constitucional, como causales de *impeachment* la traición, corrupción y otros delitos o faltas graves, sin embargo, esta última causal (delitos o faltas graves) no ha sido regulada de modo preciso, de modo que, en la práctica, su determinación ha corrido por cuenta del propio parlamento (no obstante, este ha hecho escaso uso de esta institución en virtud de una regla no escrita de “contención”); (iii) ha previsto a través de su Constitución que para la realización del *impeachment* es la Cámara de Representantes quien procede con la acusación y el Senado quien juzga; (iv) ha reconocido como *political question* la decisión final de un proceso de *impeachment* (Corte Suprema, caso *Nixon v. United States*), razón por la cual no cabe revisión judicial; (v) ha previsto, nuevamente a través de su Constitución, que las sanciones que impone el *impeachment* son únicamente políticas (destitución y/o inhabilitación), sin embargo, deja abierta la posibilidad de atribuir responsabilidad penal al acusado a través de la justicia ordinaria; y, (vi) restringe los sujetos pasibles de ser sometidos a *impeachment* al Presidente, Vicepresidente y a los funcionarios civiles de los Estados Unidos.

2.2 El Caso Peruano: ¿Juicio Político o Antejucio?

El repaso histórico del desarrollo del juicio político en el derecho anglosajón que realizamos en el acápite anterior nos es de utilidad para entender la funcionalidad de dicha figura, pero además para enfatizar que fue el *impeachment* norteamericano (influenciado a su vez por el modelo del Reino Unido) el que sirvió como modelo para otro gran número de constituciones que decidieron incluir también entre sus disposiciones la posibilidad de realizar juicios políticos en contra de altos funcionarios. En ese sentido, Eguiguren (2007) comenta: “[c]omo ya hemos señalado, el *impeachment* es una institución de origen inglés, adaptada por el sistema norteamericano y luego acogida en diversos ordenamientos constitucionales, denominada mayormente *Juicio Político* en la doctrina jurídica en castellano” (p. 182). Esta influencia sería clave en la configuración de las constituciones latinoamericanas y, para cierto sector doctrinal, también en la peruana¹⁰.

Sin embargo, existe otra posición, que atiende a las particularidades que la acusación tomó en el constitucionalismo peruano y que, por ello, sostiene que en nuestra tradición constitucional histórica se recogió, más bien, la figura del antejucio. En palabras de Cairo (2013), este “antejuicio es un procedimiento semejante al juicio político, pero es diferente porque su finalidad no es sancionar a determinados altos funcionarios, sino habilitar su procesamiento penal ante el órgano jurisdiccional” (p. 130). Asimismo, añade el referido autor que el nacimiento de esta figura data de la Francia revolucionaria y, concretamente, de la Constitución francesa de 1791, la misma que en su artículo 1, Sección I del Capítulo III “prescribió que correspondía exclusivamente al cuerpo legislativo acusar a los ministros por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones; mientras que el artículo 3 del Capítulo V de la misma Constitución estableció que la determinación de la responsabilidad penal correspondía a una Alta Corte Nacional, que estuvo formada por cuatro miembros del Tribunal de Casación y 24 jurados populares” (p. 130).

Siguiendo esa línea, García Chávarri (2013) explica que el antejucio es un proceso con características cuasi jurisdiccionales. Y es que existe un componente político en el mismo representado por una estimación política de la denuncia, a través de la cual el Congreso “deberá calificar la intención política o no de la denuncia constitucional, para que se persiga, como debe ser lo correcto, las

¹⁰ Así, se ha señalado que “[e]l procedimiento de acusación constitucional o *impeachment*, a pesar de su origen inglés, fue traído a la Constitución peruana a través del presidencialismo norteamericano” (Hakansson, 2020, p. 295).

conductas legalmente punibles y no las acusaciones maliciosas destinadas a herir la autoridad, respetabilidad o dignidad del funcionario”. Sin embargo, este componente político se encuentra enmarcado en lineamientos jurídicos, pues “[e]l Congreso tendrá que fundamentar su decisión según consideraciones jurídicas”, lo que se traduce en un marco de actuación más limitado respecto al juicio político o *impeachment* en la medida de que, como ya apuntamos, “tiene que valerse para su decisión de levantamiento del fuero de parámetros no sólo de índole política sino, sobre todo, de claro carácter jurídico” (García Chavarri, 2013, pp. 49-50).

Asimismo, existen otros dos aspectos importantes del antejuicio que García Chávarri (2013) tiene a bien por resaltar. El primero consiste en que el antejuicio se ocupa únicamente de conductas que importen una eventual responsabilidad de tipo penal y no de conductas moralmente reprobables. Por otro lado, el segundo aspecto descansa en la imposibilidad de que, a través de antejuicio, se imponga algún tipo de sanción. Y esto pues la suspensión en el ejercicio del cargo que el antejuicio acarrea es meramente temporal (si el órgano jurisdiccional encargado no atribuye responsabilidad penal al funcionario en cuestión, este regresaría al cargo) y, además, porque esta suspensión no tiene una finalidad punitiva, sino que más bien busca evitar que el funcionario use el poder de su cargo para influenciar en el eventual proceso penal en su contra (García Chavarri, 2013, p. 50).

Recapitulando, el antejuicio sería una institución independiente del juicio político en virtud de lo siguiente: (i) no tiene como finalidad la sanción del imputado (la suspensión en el ejercicio del cargo que acarrea no constituye una auténtica sanción pues es reversible y su finalidad no es punitiva); (ii) más bien, su objetivo es únicamente habilitar el procesamiento penal del imputado ante un ente jurisdiccional; (iii) tiene naturaleza cuasi jurisdiccional, pues su decisión no puede fundarse en consideraciones meramente políticas, sino que requiere también motivaciones jurídicas, en la medida de que da lugar a un proceso penal; y, (iv) en consecuencia, el antejuicio se encarga de evaluar solamente conductas que, potencialmente, puedan acarrear responsabilidades penales para el imputado (no morales).

Volviendo al caso peruano, habría que admitir que la posibilidad de acusar constitucionalmente a ciertos funcionarios públicos llegó a nuestro constitucionalismo con las particularidades propias de lo que hemos llamado antejuicio. En esa línea, Eguiguren (2007) sostiene que “debe reconocerse que este Antejuicio peruano es diferente del *impeachment* británico y del Juicio Político adoptado en la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos, pues

no contempla la destitución o la inhabilitación del acusado por el parlamento” (p. 186). Sin embargo, a esto responden otros autores como García Belaunde (2005), señalando que lo que llamamos “antejuicio” no sería sino un modelo o tipo de juicio político que, pese a tener características propias, no sería sino una traducción alternativa de la palabra *impeachment*. Así, comentando que la traducción primigenia al castellano fue “juicio político”, este autor indica que:

[...] tiempo después hubo algunos comentaristas que optaron por traducir *impeachment* por “acusación”, lo cual era una traducción casi literal. Y otros lo llamaron antejuicio, precisamente porque era la antesala de un proceso en forma.

Esto es, una sola palabra dio lugar a tres traducciones distintas, que en el fondo significan lo mismo. La doctrina peruana la ha usado como equivalentes, pero con preferencia por el último, o sea, por juicio político, que es la traducción más englobante. Y que es de uso pacífico en la doctrina constitucional latinoamericana (p. 174).

En todo caso, sea que el modelo constitucional histórico peruano haya seguido a la institución autónoma del antejuicio o, más bien, constituya una variante de la institución del juicio político, lo cierto es que esta distinción ha perdido relevancia desde la Constitución de 1993 y, especialmente, desde la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0006-2003-AI/TC. Detallaremos este punto en breve, pero antes haremos un breve repaso de la regulación del antejuicio o juicio político en las constituciones peruanas precedentes. Asimismo, debemos aclarar que a partir de ahora nos concentraremos en el estudio de estas figuras para el caso particular del presidente de la República.

2.2.1 Antejuicio y/o Juicio Político: regulación histórica en el constitucionalismo peruano

2.2.1.1 Antecedentes y regulación previa a la Constitución de 1993

Como nos cuenta Eguiguren (2007), siguiendo a Valle-Riestra (2004), el primer antecedente en el Perú de exigencia de responsabilidad para un mandatario u otros altos funcionarios lo encontramos en el denominado “juicio de residencia” durante la época virreinal. A través de este, “el funcionario que cesaba en su cargo debía responder, de oficio o por acción popular, por la gestión y conducta desplegadas en el ejercicio del cargo” (Eguiguren, 2007, p. 131)¹¹.

¹¹ También en: Valle-Riestra, J. (2004) *La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, p. 130.

Ya como una república independiente, anota Eguiguren (2007) que es la Constitución de 1823 la primera en atribuir responsabilidad al presidente de la República a través de su artículo 78, donde se señala que este es responsable por los actos de su administración (p. 133). Y aunque la Constitución de 1826 revierte esta situación momentáneamente al declarar, en su artículo 80, la irresponsabilidad del presidente, la Constitución de 1828 termina por retomar la línea trazada por la Constitución de 1823 al estipular en su artículo 88 la responsabilidad del mandatario por los actos de su administración (Eguiguren, 2007, p. 198). Sin embargo, el artículo 22 permitía que la Cámara de Diputados pueda acusar al Presidente y otros funcionarios “por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones al que estuviera impuesta pena infamante” (Eguiguren, 2007, p. 133). La Constitución de 1834 repite un esquema similar en su artículo 23.

Ahora bien, las Constituciones de 1839 y 1856 traen consigo dos novedades fundamentales para el modelo seguido por nuestra historia constitucional. La novedad de la carta de 1839 consistió en haber establecido que el momento para exigir la responsabilidad del presidente por los actos de su administración es al final de su mandato a través de un proceso de residencia (artículo 79), limitando la posibilidad de acusación durante su mandato al supuesto atentado contra la independencia y unidad nacional. Por otro lado, la Carta de 1856 aumenta los supuestos en los que cabe acusar al presidente durante el ejercicio de su mandato. A saber, estos supuestos coincidieron con los supuestos para declarar la vacancia presidencial, la misma que tenía lugar, de acuerdo al artículo 83 de dicho texto constitucional, por celebrar pactos en contra de la independencia o integridad nacional, por atentar contra la forma de gobierno o por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo (Eguiguren, 2007, pp. 135-136). En ese sentido, Eguiguren (2007) menciona:

Es importante resaltar que, si la Constitución de 1839 introdujo la **exigencia de responsabilidad del presidente de la República solo después de culminado su mandato**, la Constitución de 1856 matizó esta disposición, con lo cual **permitió la imputación de responsabilidad al presidente durante el desempeño del cargo por unas pocas causales, susceptibles de acarrear la vacancia del cargo**. Se va perfilando así una tendencia en la regulación de esta institución constitucional que ha persistido mayormente hasta la actualidad (p. 201). [Énfasis agregado].

Este esquema se mantiene sin mayores cambios en la Constitución de 1860 (artículo 65) y en la de 1920 (artículo 96). Asimismo, habría que mencionar también que el Anteproyecto de Constitución de 1931 elaborado por Manuel Vicente Villarán incluyó algunas novedades importantes. Así, por ejemplo, incluyó la posibilidad de que, al final de su mandato, el presidente no sea acusado solo por delitos de función, sino también por graves infracciones a la Constitución o las leyes. Por otro lado, incluyó la posibilidad de que el presidente sea acusado durante su mandato por delitos comunes, aunque esto requería la aprobación de las dos cámaras del Congreso reunidas. No obstante, el texto final aprobado por la Constitución de 1933 terminaría por no tomar en cuenta estos cambios (Eguiguren, 2007, p. 203).

De este modo, en contraste a los cambios que incluía el Anteproyecto de 1931, el artículo 150 de la Constitución de 1933¹² termina por consagrar una responsabilidad bastante restringida para el presidente de la República. Al respecto, Valle-Riestra (2004) comenta:

Indudablemente que la responsabilidad absoluta es peligrosa. Es indiscutible, entonces, que hay que rodear la acusación de garantías y limitaciones que defiendan la persona del presidente durante su encargo para evitar trastornos graves que pudieran ser superiores al delito. Pero, es también ciertísimo, que **más riesgosa es la irresponsabilidad. La inviolabilidad absoluta también puede traer trastornos.** Muchas veces, ante la ausencia de medios legales para destituir habría que acudir a medidas violentas para deponer al lesionador de las leyes y la Constitución (p. 202). [Énfasis agregado]

Para el referido autor, el artículo 150 de la Constitución de 1933 hacía al presidente de la República prácticamente irresponsable durante su mandato:

(...) Los casos que prevé son: 1) Traición a la Patria; 2) Impedir las elecciones presidenciales o parlamentarias; 3) Disolver, impedir o dificultar la reunión o funcionamiento del Congreso; 4) Impedir o dificultar la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones.

El caso de la traición a la Patria está desprovisto de interés. Es utópico que quien ejerce la Jefatura del Estado pueda incurrir en tal monstruosidad. No se concibe al Presidente de la República practicando un acto dirigido a someter la República, total o parcialmente a la dominación extranjera (art. 289

¹² “Artículo 150.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su periodo por traición a la Patria; por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias; por haber disuelto el Congreso, o impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento, o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones”.

del Código Penal); tomando armas contra la República o alistándose en un ejército enemigo (Art. 290 del Código Penal); entrando en inteligencia con un Estado extranjero o con sus agentes para provocar una guerra contra la República (art. 291 del Código Penal); revelando a un Estado extranjero o a sus agentes, o al público, secretos que la República exige guardar (art. 292 del Código Penal), o, por último, realizando labor de espionaje (art. 293 del Código Penal). [Énfasis agregado].

Los otros casos, además de no estar particularmente configurados por el C. Penal, expresan una voluntad de desconocimiento de las instituciones que hace teórica la posibilidad de la acusación durante el ejercicio del cargo. Especialmente en el caso de disolución del Congreso. ¿Quién acusaría —reemplazando a la disuelta Cámara de Diputados— y quién declararía procedente la acción —sustituyendo a los dispersos— Senadores? La Constitución no responde. [Énfasis agregado].

(...) Realmente, muchos de los casos que se presentan solamente son sancionables a la conclusión del mandato. Y nuestra Constitución no entrega, a diferencia del anteproyecto, recursos legales que permitan retener y procesar a quien quebrantó la ley (Valle-Riestra, 2004, pp. 202-203). [Énfasis agregado].

Preocupado por este problema, el referido constitucionalista plantea algunas propuestas de reforma. Una de ellas sería el introducir la figura del arraigo, con la finalidad de que el presidente de la República se encuentre obligado a permanecer en territorio nacional al finalizar su mandato y, de este modo, sea factible hacerlo responder por las infracciones que haya cometido en el ejercicio del cargo (Valle-Riestra, 2004, p. 203). Otra propuesta sería retomar la propuesta del Anteproyecto de 1931, que permitía acusar al ex mandatario por infracciones a la Constitución y por todo delito que haya cometido en el ejercicio de sus funciones. Al respecto, como algunas infracciones a la Constitución no constituyen delitos, Valle-Riestra (2004) baraja la alternativa de una solución supletoria como la inhabilitación temporal o perpetua (pp. 204-205).

Por su parte, la Constitución de 1979 normó al antejuicio o juicio político, de modo genérico, en sus artículos 183 y 184. Como nos comenta Cairo (2013), el primero “estableció que correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales y a los altos funcionarios de la República que señala la ley, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones” (p. 134). Resaltamos acá la novedad

de incluir la posibilidad de acusación por infringir la Constitución e incluso por todo delito que cometan en ejercicio de su cargo. Por otro lado, el artículo 184 prescribiría la competencia del Senado para declarar si había o no lugar a formación de causa. De considerar que sí, el acusado debía ser suspendido de su función y sometido a juicio.

A nuestro entender, resulta resaltante el que se haya incluido la posibilidad de acusación de ciertos altos funcionarios por las infracciones de la Constitución que cometan en el ejercicio de sus funciones, sin haberse normado correlativamente sanciones de índole política. Esta omisión deja una laguna grave, pues como mencionamos líneas arriba siguiendo la doctrina respectiva a la Constitución de 1933, no toda infracción a la Constitución constituye un delito que pueda ser juzgado ante un órgano jurisdiccional. De más está decir que la suspensión, como también ya anotamos precedentemente, no constituye una auténtica sanción, pues su fin no es punitivo, sino más bien accesorio y reversible.

Respecto del caso particular de un antejuicio o juicio político para el presidente de la República, nos comenta Eguiguren (2007) que el artículo 210¹³ de esta Constitución “no introdujo mayores innovaciones relevantes respecto del tratamiento de la responsabilidad del presidente de la República y de las causales que habilitan su acusación por el Congreso durante el ejercicio de su mandato” (p. 207). Básicamente, son dos los cambios que extienden ligeramente las causales que la Constitución de 1933 ya contenía para acusar al Jefe de Estado, así, este respondería también por: (i) impedir las elecciones locales o regionales; e, (ii) impedir la reunión o funcionamiento del recientemente creado Tribunal de Garantías Constitucionales.

Este régimen especial de responsabilidad para el mandatario permitiría sortear, solo para este funcionario, la laguna jurídica anotada líneas arriba, en la medida de que no podría ser acusado por cualquier “infracción a la Constitución” y, por ende, le resultaría indiferente el que no se haya previsto una sanción política para estos casos. La laguna, sin embargo, persiste para el resto de funcionarios pasibles de ser sometidos a antejuicio o juicio político.

¹³ “Artículo 210.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el Artículo 227; y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y del Tribunal de Garantías Constitucionales”.

2.2.1.2 El Antejucio y/o Juicio Político en la Constitución de 1993

Finalmente, la vigente Constitución de 1993, reguló la figura del antejucio o juicio político en sus artículos 99¹⁴ y 100¹⁵. Sobre el procedimiento que ambos artículos desarrollan, nos dice Cairo (2013) que:

(...) contiene al antejucio porque, cuando la Comisión Permanente acusa a un alto funcionario ante el Pleno del Congreso por la comisión de un delito cometido en el ejercicio de sus funciones, este trámite sirve como antesala del posible inicio de un proceso penal ante un órgano del Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia). Sin embargo, los artículos 99 y 100 de la Constitución vigente también regulan el juicio político, porque permiten que el objeto de la acusación esté conformado por conductas contrarias a la Constitución carentes de contenido penal (infracciones de la Constitución). En este caso, el procedimiento parlamentario no será, en ningún caso, la antesala de un proceso penal ante el Poder Judicial, y culminará con la decisión del Pleno del Congreso consistente en absolver o en condenar al funcionario acusado. **Cuando la decisión sea condenatoria, las sanciones que el Congreso podrá imponerle son, según el artículo 100 de la Constitución, la suspensión, la destitución y la inhabilitación** (p. 135). [Énfasis agregado].

Creemos que el citado autor se ha equivocado al considerar a la suspensión en el ejercicio del cargo como una sanción propia de un juicio político (sanción política), dado que como ya hemos insistido, esta no tiene fin punitivo, es reversible y, además, es la consecuencia lógica de someter al funcionario a un juicio ante un órgano jurisdiccional (lo que es, más bien, propio de los antejucios).

¹⁴ “Artículo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas”.

¹⁵ “Artículo 100.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso”.

Sin embargo, en lo demás creemos que su planteamiento es esencialmente correcto.

De este modo, la Constitución de 1993 llena la laguna que la Constitución de 1979 había dejado al establecer la posibilidad de acusación por “infracciones a la Constitución” sin normar una correlativa sanción política. La vigente Carta Magna sí incluye dos posibles sanciones políticas: la destitución y la inhabilitación. Y al incluirlas ha introducido la posibilidad de un auténtico juicio político. Así lo ha considerado también Eguiguren (2007):

El Antejudio peruano no tenía otro propósito que, de aprobarse la acusación parlamentaria, someter al acusado al juzgamiento ante la Corte Suprema. En cambio, el clásico *impeachment* o Juicio Político tiene por objeto la eventual destitución e inhabilitación del funcionario acusado. **La Carta de 1993 recoge estas dos características del Juicio Político, que constituye la imposición de sanciones políticas por el Congreso, ausentes en nuestro Antejudio tradicional, que no contemplaba sanciones parlamentarias** (p. 143). [Énfasis agregado].

Sin embargo, la vigente Carta constitucional tampoco se aparta de nuestra tradición constitucional restrictiva a la hora de regular la responsabilidad del presidente de la República durante el ejercicio de su mandato. Por ello, en el artículo 117¹⁶ de dicho texto “[s]e mantuvo, en lo esencial, el tratamiento que daba al tema el artículo 210° de la Constitución de 1979 salvo en cuanto a la eliminación de la causal referida a impedir la reunión o el funcionamiento del Tribunal Constitucional, omisión que —conforme señala Marcial Rubio— resulta realmente grave” (Eguiguren, 2007, pp. 211-212). [Énfasis agregado].

Sobre esta restrictividad de las causales de acusación del presidente que el artículo 117 de la Constitución consagra, Eguiguren (2007) añade que:

En consecuencia, **por cualquier otro delito de función o infracción de la Constitución en que se pueda ver involucrado el Presidente de la República que no se encuentre contemplado en el restringido listado taxativo del artículo 117°, habrá que esperar a que el Presidente concluya su mandato antes de que pueda ser sometido a Antejudio** en el Congreso (...) Por los actos del Presidente de la República en ejercicio de sus funciones, responden política,

¹⁶ “Artículo 117.- El Presidente de la República solo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134° de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”.

civil y criminalmente los ministros que refrendan dichos actos, conforme con el artículo 128 (p. 212). [Énfasis agregado].

Nosotros compartimos la lectura de este autor en lo relativo al blindaje casi absoluto que la Constitución de 1993 otorga a los actos que el presidente de la República realice en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, esta regulación despojó de funcionalidad a nuestro “juicio político” y dejó ciertas lagunas que era necesario cubrir y que, a nuestro entender, fueron cubiertas en el propio texto constitucional a través de otra institución. Volveremos sobre esto más adelante. De momento, nos interesa hacer una breve mención a una sentencia del Tribunal Constitucional que trató la temática del antejuicio y del juicio político en nuestro ordenamiento constitucional.

2.2.1.3 El pronunciamiento del Tribunal Constitucional relativo al Antejuicio y/o Juicio Político en la Constitución de 1993

El Tribunal Constitucional ha coincidido en su jurisprudencia con la afirmación según la cual la Constitución de 1993, a diferencia de nuestras constituciones pasadas, terminó por incluir la posibilidad de un auténtico juicio político. Así, en su sentencia recaída en el expediente N° 0006-2003-AI/TC dicha Alta Corte señaló que en los artículos 99 y 100 de la Constitución se han regulado dos procedimientos de acusación constitucional distintos: el antejuicio político y el juicio político¹⁷. Eguiguren (2007) ha resumido el contenido de la referida sentencia de la siguiente manera:

De lo expuesto puede concluirse que el Tribunal Constitucional considera que, **en el Antejuicio Político, que debe versar sobre materia estrictamente jurídico-penal, el Congreso solo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario para que sea sometido a juicio sin poder sancionarlo.** La acusación debe ser aprobada por la mitad más uno del número legal de congresistas, sin considerar a los miembros de la Comisión Permanente, ya que esta es el ente acusador. Una vez declarada judicialmente la responsabilidad penal del funcionario, el Congreso puede aplicar las sanciones políticas a que se refiere el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución; bastará para ello, en este caso, la votación favorable de una mayoría simple. [Énfasis agregado].

El Juicio Político es un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que este tiene

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el expediente N° 0006-2003-AI/TC. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

la potestad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas que no constituyen delitos de función. En tal supuesto, es imperativo que la aprobación de la sanción requiera el voto favorable de por lo menos dos tercios del número de congresistas sin participación de la Comisión Permanente (pp. 181-182). [Énfasis agregado].

De este modo, quedaría aparentemente zanjada la discusión doctrinal de la que hicimos mención al inicio del presente acápite, referida al régimen de responsabilidad del presidente de la República recogido por nuestra Constitución. En tanto que el Tribunal Constitucional constituye el máximo intérprete de nuestra Carta Fundamental, a partir de su sentencia habría que considerar que nuestro ordenamiento ha recogido ambas figuras: antejuicio y juicio político.

2.2.2 Análisis crítico del “Juicio Político” peruano

En nuestra opinión, la posición del Tribunal Constitucional resulta tan solo parcialmente correcta, pues si bien es claro que nuestra actual Constitución no ignoró nuestra tradición constitucional al recoger la figura del antejuicio tal y como ha sido generalmente entendida (esto es, sin variaciones sustanciales respecto al modelo institucional ideal que describimos al comenzar este apartado), la situación se hace un tanto más problemática en lo que respecta al juicio político. En ese sentido, creemos que el “juicio político” que nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido en los artículos 99 y 100 de la Constitución de 1993 contiene ciertas particularidades propias bastante originales, especialmente en lo que respecta a la posibilidad de un juicio político en contra del presidente de la República.

Por lo señalado cabe preguntarse si cuando hablamos de “juicio político” en el ordenamiento constitucional peruano lo hacemos en los mismos términos en que lo refieren otros ordenamientos que consagran un sistema de gobierno también presidencialista. A nuestro entender, la respuesta a la pregunta planteada es negativa. Para sustentar nuestra posición, consideramos de utilidad comparar el modelo de “juicio político” peruano con la regulación del juicio político en el sistema presidencialista paradigmático: el de los Estados Unidos de América. Así, resumimos algunas de las diferencias en el siguiente cuadro (desde luego, para el caso peruano omitimos lo relativo al antejuicio y nos concentramos en nuestro “juicio político”):

Tabla 1

	CONSTITUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE 1787	CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1993
CAUSALES DE ACUSACIÓN	Artículo II, sección cuarta: “traición, corrupción y otros delitos o faltas graves”.	Artículo 99: Infracciones de la Constitución (que no sean delitos).
NATURALEZA DE LAS SANCIONES	Políticas Artículo I, sección tercera: Destitución del cargo y/o Inhabilitación.	Políticas Artículo 100: Destitución o Inhabilitación hasta por 10 años.
PROCEDIMIENTO	Congreso Bicameral Cámara de Representantes acusa (artículo I, sección segunda) y Senado juzga (artículo I, sección tercera)	Congreso Unicameral Comisión Permanente acusa (artículo 99) y Congreso —sin participación de miembros de la Comisión Permanente— juzga (artículo 100)
TRATAMIENTO DEL PRESIDENTE	No trato deferente: Solo conducción del presidente del Tribunal Supremo Regulación abierta de las “faltas graves” (uso comedido por regla no escrita de “contención”)	Trato deferente Artículo 117 restringe causales de acusación (no uso comedido)
REVISABILIDAD DE LA DECISIÓN	Decisión no revisable judicialmente por ser una “ <i>political question</i> ” (Corte Suprema, caso Nixon v. Estados Unidos)	Posible revisión judicial: proceso competencial o proceso de amparo.

Fuente: Elaboración propia

Pues bien, de la observación de este cuadro es claro que, si bien existen algunas similitudes en ambos modelos de juicio político (como en lo relativo a la naturaleza de las sanciones), existen también diferencias que dotan al modelo peruano de originalidad, pero que también comprometen su funcionalidad. Y esto último es bastante notorio en lo que respecta a la regulación del juicio político para el caso particular del presidente de la República. Como vemos, en el modelo estadounidense (presidencialista por excelencia) el presidente no cuenta con un trato deferente respecto a los otros funcionarios pasibles de ser sometidos a *impeachment* (salvo la conducción del juzgamiento en el Senado a cargo del presidente del Tribunal Supremo, lo que más que un trato deferente constituye un mero gesto). De hecho, es posible su acusación (al igual que al resto de funcionarios) a través de una causal bastante abierta interpretativamente como lo es una “falta grave”. Esto no ocurre en el modelo peruano (presidencialista híbrido), donde el presidente se encuentra blindado a través de una lista cerrada de causales de acusación estipuladas en el artículo 117 de la Constitución. Y dicha lista cerrada de causales han convertido al juicio político peruano (para el caso del presidente de la República) en una institución esencialmente impracticable. Su reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional ha sido entonces más bien nominal.

Lo señalado no es un tema menor, pues, como ya habíamos adelantado líneas atrás, el restrictivo diseño institucional peruano del régimen de responsabilidad del presidente medró la funcionalidad de un auténtico juicio político (lo que resulta claro al compararlo con el modelo norteamericano) y, además, no atendió a ciertos supuestos que terminaron siendo cubiertos en el propio texto constitucional a través de otra institución: la vacancia por incapacidad moral.

3. VACANCIA POR INCAPACIDAD MORAL

La posibilidad de que el Congreso pueda declarar vacante el cargo de presidente de la República se encuentra prevista en el artículo 113 de la Constitución¹⁸. Asimismo, este artículo enumera de modo taxativo las causales que habilitan dicha declaración. Para los fines de este trabajo nos centraremos en

¹⁸ “Artículo 113.- La Presidencia de la República vaca por: 1. Muerte del presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso. 4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución”.

la causal relativa a la “permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso”.

Antes de hacer mención a los supuestos que la vacancia por incapacidad moral vino a copar ante las limitaciones de nuestro modelo de juicio político para el caso del presidente de la República, quisiéramos detenernos brevemente en el carácter “permanente” de dicha institución.

3.1 El carácter “permanente” de la incapacidad moral

Comenzamos nuestro estudio de la incapacidad moral enfocándonos en el problema de su “permanencia”, pues este atributo de dicha causal de vacancia ha generado un debate a nivel doctrinario significativo. De este modo, Castillo Córdova (2018) ha señalado que:

(...) La expresión “permanente” no parece tener dificultad para ser entendida. Así, esta exigencia alude a que la incapacidad moral que padece el presidente debe de **mantenerse al menos por un lapso de tiempo igual al que le falta para culminar su mandato presidencial**. Este no es un asunto matemático, por lo que deberá ser posible dar razones para sostener cumplida la exigencia de permanencia si la incapacidad moral es una tal que genera en el presidente de la República la carencia de idoneidad por un lapso de tiempo que se acerca tanto al tiempo que le falta para culminar su mandato, que hace irrazonable la espera (pp. 188-189). [Énfasis agregado].

Por otro lado, Eguiguren (2007), comentando la inclusión de la causal de vacancia por incapacidad moral en la Constitución de 1979, calificó como “razonable” que la calidad de “permanencia” de la incapacidad refiera a la incapacidad física y no a la moral, pues esta última “**no puede ser temporal**, a menos que la restrinjamos al caso de una enfermedad mental, pero nunca para calificar de manera desaprobatoria la inmoralidad de una conducta presidencial, **pues no se puede ser ‘temporalmente inmoral’**” (p. 226). [Énfasis agregado].

Lo cierto es que la Constitución de 1979 tenía una regulación distinta a la de la Constitución vigente. Así, en su artículo 206 señalaba que la presidencia de la República vacaba por “[i]ncapacidad moral o **permanente incapacidad física declarada por el Congreso**”¹⁹. La “permanencia”, pues, se predicaba de la incapacidad física y no de la incapacidad moral. [Énfasis agregado].

¹⁹ “Artículo 206.- La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte por: 1.- Incapacidad moral o permanente incapacidad física declarada por el Congreso. 2.- Aceptación de la renuncia por el Congreso. 3.- Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no reincorporarse

Sin embargo, la opción del constituyente de 1993 parece haberse alineado, sobre este punto, con la tradición constitucional previa a la de la Constitución de 1979. Así, la Constitución de 1920 señalaba en su artículo 115 que la Presidencia vaca, además del caso de la muerte, “1° Por permanente incapacidad física o moral del presidente declarada por el Congreso”. En igual sentido, el artículo 144 de la Constitución de 1933 señaló que, además del caso de muerte, la Presidencia vaca “1. Por permanente incapacidad física o moral del presidente declarada por el Congreso”. Como vemos, en ambos casos la “permanencia” parece predicarse tanto de la incapacidad física como de la incapacidad moral, tal y como una lectura literal del artículo 113 de la Constitución de 1993 sugiere.

El debate sobre el carácter “permanente” de la incapacidad moral no fue menos arduo en las deliberaciones del Congreso Constituyente Democrático, ente encargado de la redacción de la Constitución vigente. El proyecto de artículo de la mayoría representada por la bancada de “Cambio 90-Nueva Mayoría” buscó que la “permanencia” se predique también de la incapacidad moral, al estilo de la Constitución de 1933. Sin embargo, la mayor parte de los constituyentes de bancadas minoritarias abogaron por una redacción similar a la de la Constitución de 1979. Así, el constituyente Chirinos Soto (Movimiento Renovación) sugirió una redacción diferente en los siguientes términos:

Señor Presidente: Tengo dos observaciones. El artículo es básicamente parecido al de la Constitución vigente [la de 1979]; pero hay unas pequeñas diferencias gramaticales que tienen grave trascendencia. Cuando se señala “Incapacidad permanente física o moral”, lo que debe decir es “Incapacidad física permanente o moral”, **porque la incapacidad moral no tiene que ser permanente, la incapacidad moral se configura una sola vez**. Si el Presidente comete un acto inmoral que no es de los considerados en el artículo 210 [refiere al artículo 117], aunque se confiese y tome la comunión y todo lo demás, ya incurrió en incapacidad moral, que autoriza al Congreso de la República a destituirlo en razón de dicha incapacidad²⁰. [Énfasis agregado].

Asimismo, la constituyente Lourdes Flores Nano (Partido Popular Cristiano) opinaba que sí debería existir una causal de incapacidad moral no necesariamente permanente “[p]orque, en efecto, puede producirse **un hecho de gravedad** que denote una actitud tal que, en verdad, haga que esa persona

al cargo al vencimiento de éste, y 4.- Destitución al haber sido sentenciado por alguno de los delitos mencionados en el Artículo 210”.

²⁰ Congreso Constituyente Democrático (1993, p. 1263).

no merezca más seguir llevando la investidura presidencial”²¹. Finalmente, el constituyente Henry Pease (Movimiento Democrático de Izquierda) señalaba que la incapacidad moral solo puede ser permanente pues el supuesto que la habilita “[e]s un hecho de gravedad y de consecuencias tales, que en cualquier circunstancia causa la vacancia precisamente por su gravedad, y por ello deja afectada la función y las posibilidades de cumplirla, aunque sólo se haya dado una sola vez”²². [Énfasis agregado].

Finalmente, Chirinos Soto retiraría su propuesta de redacción similar a la de la Constitución de 1979, por lo que se aprobaría el texto planteado por “Cambio 90-Nueva Mayoría”, más alineado con la redacción de las Constituciones precedentes a la de 1979. Nosotros creemos que, en efecto, la mención de un carácter “permanente” de la incapacidad moral resulta redundante, pues dicha condición se encuentra implícita en todo hecho pasible de habilitar la vacancia por incapacidad moral.

Por otro lado, consideramos que la preocupación de los constituyentes de “Cambio 90-Nueva Mayoría” por dotar de mayor estabilidad al gobierno puede atenderse de mejor modo a través de otras reformas. Esto pues, aunque se pretenda que el carácter “permanente” de la incapacidad moral constituya un freno en su uso por el Congreso, lo cierto es que es el propio Congreso el que tiene la última palabra sobre su calificación. Por ello, como veremos al final de este trabajo, a nuestro juicio es mejor establecer límites formales y no materiales al uso de esta figura.

3.2 El significado de “incapacidad moral”

Como ha sostenido Castillo Córdova (2018), el quid de la discusión sobre la causal de vacancia por incapacidad moral se encuentra, más bien, en la determinación del significado mismo de la expresión “incapacidad moral” (p. 189).

En esa línea, como concluimos en líneas precedentes, las restricciones a la posibilidad de someter al presidente de la República a juicio político, hicieron que nuestro diseño constitucional atendiera ciertos supuestos a través de la vacancia por incapacidad moral. En esta línea, señala Eguiguren (2007):

Las restricciones impuestas por el actual artículo 117° de la Constitución, que limitan severamente la posibilidad de que el Presidente de la República pueda ser acusado durante el ejercicio de su mandato por la comisión de graves

²¹ Congreso Constituyente Democrático (1993, p. 1265).

²² Congreso Constituyente Democrático (1993, p. 1267).

delitos de función, delitos comunes o infracciones constitucionales, salvo los escasos y muy restrictivos casos previstos el referido artículo de nuestra Carta Política, ha motivado que algunos pretendan encontrar una “salida política” para lograr la destitución del Presidente a través de la invocación de una causal de vacancia, “la permanente incapacidad moral”, declarada por el Congreso (artículo 113, inciso 2, de la Constitución). Ello procedería, sin necesidad de recurrir a la acusación constitucional y al Antejudio, ante graves casos de **inconducta personal, la realización de actos que se consideren contrarios a la dignidad propia del cargo o por la comisión de delitos comunes dolosos** (p. 222). [Énfasis agregado].

Precisamente, para cubrir supuestos como los de delitos comunes o de actos indignos o inmorales es que se propuso entender a la “incapacidad moral” a la luz de la denominada “teoría de la válvula de escape”.

3.2.1 La Teoría de la Válvula de Escape: delitos comunes y supuestos de indignidad

Esta Teoría se fundamenta en que “[t]odos los funcionarios públicos, y en particular el presidente de la República, existen para servir a los intereses de la comunidad política, de modo que su razón de ser es gestionar el bien de la comunidad, es decir, el bien común” (Castillo Córdova, 2018, pp. 191-192), por lo que resulta imperativo que quien ejerza el cargo de Presidente de la República sea moralmente apto, a fin de que pueda discernir adecuadamente entre el ámbito público y el privado y, de este modo, utilice el poder que lo reviste para provecho de la comunidad y no de sí mismo.

Por lo señalado, Castillo Córdova (2018) comenta que resulta evidente la necesidad de impedir que personas moralmente no idóneas ocupen la presidencia. En palabras de dicho autor, este objetivo puede alcanzarse desde dos perspectivas: una previa, a través de filtros en el sistema electoral, y otra posterior, a través de instrumentos que democráticamente permitan apartar del cargo a la persona moralmente inidónea (Castillo Córdova, 2018, p. 192).

Como ya hemos mencionado, en otros ordenamientos presidencialistas este control posterior es garantizado a través de la figura del juicio político. Sin embargo, en el caso peruano el restrictivo modelo de juicio político obligó a que este control posterior se ejerza a través de otra figura, como la vacancia por incapacidad moral. Funge, así como una “válvula de escape institucional para cuando quien ocupa la presidencia de la República incurre en manifiestos y graves incumplimientos morales que desnudan su ineptitud para seguir

ejerciendo responsabilidades esenciales de la comunidad política” (Castillo Córdova, 2018, p. 196).

Pero, más allá de la indudable utilidad de la vacancia por incapacidad moral entendida como “válvula de escape”, cabe preguntarse si esta tiene algún asidero constitucional en nuestro país. Para Castillo Córdova (2018) la respuesta a esta cuestión es afirmativa, y para sustentar su posición se vale de dos interpretaciones del artículo 113, inciso 2 la Constitución. La primera lectura es literal, y se fundamenta en una de las acepciones del término “moral” (según el Diccionario de la Real Academia Española), que lo vincula con las reglas éticas que deben guiar el actuar de la gente. La segunda lectura es teleológica, y se basa en la finalidad de la vacancia presidencial: impedir que una persona que no se conduce de modo moralmente aceptable ejerza la presidencia, pues se encontraría descalificado para gestionar el bien común (Castillo Córdova, 2018, p. 193).

A nuestro juicio los planteamientos de dicho autor son válidos. Sin embargo, creemos conveniente añadir que la incapacidad moral entendida como “válvula de escape” puede sostenerse también desde una lectura de la voluntad del constituyente. Así, si recurrimos nuevamente a las deliberaciones de Congreso Constituyente Democrático, podemos constatar que en todo momento el debate daba por presupuesto que la vacancia por incapacidad moral se habilitaba ante la consumación de actos indignos o delitos comunes (la propuesta de la bancada mayoritaria de “Cambio 90-Nueva Mayoría” discutía solo la pertinencia de incluir el carácter “permanente” de la incapacidad moral, no su vinculación a reglas de conducta ética). A manera de ejemplo, traemos a colación la ponencia del constituyente Chirinos Soto (Movimiento Renovación):

Ocurre que el artículo 210° [refiere al artículo 117], que permite acusar al presidente, tiene una casuística muy limitada. Pero, si el presidente de la República cometiera un **delito común**, no se va a pedir antejuicio, sino que se declara su incapacidad moral; si es autor de un uxoricidio, el Congreso no lo va a enjuiciar políticamente, lo declara incapaz moralmente. [Énfasis agregado].

(...) Yo no sé qué decir sobre algunos otros casos que pueda haber. Si el presidente de la República **maneja su automóvil en estado de ebriedad**, bueno, pues, ¡caramba!, yo creo que ese acto también lo descalifica; y asimismo si **firma un cheque sin fondos** y hay un banco tan valiente como para decir que el cheque no tiene fondos²³. [Énfasis agregado].

²³ Congreso Constituyente Democrático – Comisión de Constitución y Reglamento, 1993, 1266

Luego de su etapa como constituyente, el propio Chirinos Soto (2010) dejaría aún más en claro esto en su tratado sobre la Constitución de 1993:

Tratándose de **delitos de función**, el Presidente sólo puede ser acusado constitucionalmente por lo que se especifica en el artículo 117.

Tratándose de **delitos que no sean de función**, vale decir, de delitos comunes que el Presidente haya cometido o que existe muy verosímil presunción en ese mismo sentido, el Congreso, para declarar la vacancia, recurrirá al artículo bajo comentario, sin necesidad de juicio político.

De otro lado, el Presidente puede cometer **actos que, sin ser delictivos, tengan carácter desdoroso para la alta magistratura que desempeña**. El Congreso podría asimismo recurrir al artículo bajo comentario (p. 298). [Énfasis agregado].

La incapacidad moral entendida como “válvula de escape” puede sostenerse aún desde la voluntad del constituyente de 1979, lo que revela cierta continuidad histórica en nuestro diseño constitucional. Precisamente haciendo referencia al debate constituyente de 1979, y en particular a la propuesta del también constituyente en 1979 Enrique Chirinos Soto, Eguiguren (2007) nos cuenta:

La incapacidad moral, según sostuvo el congresista Enrique Chirinos Soto, era una “**salida política**” para el Congreso, que permitía la declaración de vacancia y la destitución del Presidente de la República por conductas graves, no susceptibles de acusación durante su mandato, como la comisión de **delitos comunes** o de **conductas reprobables que, sin ser delitos, lo inhabilitan para el desempeño y la dignidad de la función presidencial**; señaló como ejemplo los casos de los presidentes Nixon, en los Estados Unidos —por su responsabilidad en el caso Watergate—, y Arosemena, del Ecuador, por su alcoholismo (p. 229). [Énfasis agregado].

Creemos que con lo señalado es más que suficiente para concluir que en nuestro diseño constitucional del régimen de responsabilidad del presidente de la República, la vacancia por “incapacidad moral” fue insertada como una auténtica “válvula de escape” ante las serias limitaciones de las figuras del antejuicio y juicio político. A nuestro entender, si en el ordenamiento constitucional peruano se hubiese consagrado un auténtico “juicio político” (a la manera del *impeachment* norteamericano), no habría sido necesario recurrir a esta clase de instituciones auxiliares. Concluimos, por ello, que una reforma en la regulación constitucional del régimen de responsabilidad del presidente de la República sería saludable.

No obstante, existe otra lectura de la incapacidad moral que también merece nuestra atención, pues si bien la consideramos esencialmente errada, ha sido defendida por juristas notables. Asimismo, esta motivó el voto singular del magistrado del Tribunal Constitucional Eloy Espinosa-Saldaña en la sentencia recaída en el expediente 00002-2020-CC/TC.

3.2.2 La Teoría de la Incapacidad Mental

Esta otra teoría parece basarse de la constatación de que “desde diferentes especialidades (Derecho Comparado, Historia Constitucional, Derecho Privado), la incapacidad ‘moral’ hace referencia prima facie a una incapacidad ‘mental’, en la medida que aparece de manera complementaria y junto a la ‘incapacidad física’”²⁴.

En contraposición a la teoría de la “válvula de escape”, esta otra teoría señala que “la expresión ‘moral’ aparece como un galicismo que alude a la voz francesa *morale*, que se usa para hacer referencia a un contenido variado, pero que **no se relaciona con los valores morales o éticos**”²⁵. [Énfasis agregado].

Efectivamente, existen múltiples disciplinas y métodos hermenéuticos que, aparentemente, avalarían esta lectura de la vacancia por incapacidad moral. Así, desde una interpretación literal del artículo 113, inciso 2, es posible advertir que el término “moral” ostenta, según el Diccionario de la Real Academia Española, una acepción relacionada a la *psyche* humana, por lo que “la incapacidad moral significaría ausencia o deficiencia de ‘facultades del espíritu’, es decir, incapacidad mental” (Castillo Córdova, 2018, p. 190).

Asimismo, esta teoría también encontraría asidero desde una interpretación histórica de nuestro diseño constitucional, pues este habría sido el sentido que históricamente tuvo el término incapacidad moral en las primeras constituciones que lo incluyeron (Cruces, 2018, p. 264). Sobre este punto, Castillo Córdova (2018) añade que esta interpretación de la incapacidad moral bien pudo haber sido la elegida por el Constituyente histórico peruano:

[d]e hecho, es muy probable que, si se analizasen los respectivos diarios de debates, se pueda concluir que efectivamente, la voluntad del legislador constituyente fue referir a la incapacidad mental del presidente con la expre-

²⁴ Voto Singular del Magistrado Eloy Espinosa-Saldaña respecto de la sentencia recaída en el expediente 00002-2020-CC/TC. Fundamento jurídico 60.

²⁵ Voto Singular del Magistrado Eloy Espinosa-Saldaña respecto de la sentencia recaída en el expediente 00002-2020-CC/TC. Fundamento jurídico 61.

sión ‘incapacidad moral’, razón por la cual siempre aparecía a continuación de la incapacidad física en la disposición que recogía la causal de vacancia presidencial (p. 190).

Por otro lado, García Chávarri (2013) aporta otros dos argumentos que, aunque no dirigidos a brindar soporte a la teoría de la incapacidad directamente, podrían darle sustento indirecto, en tanto que descalifican a la opuesta teoría de la “válvula de escape”. El primero de ellos es sistemático, y atiende a que la vacancia por incapacidad moral se encuentra rodeada de otras causales de vacancia que tienen carácter objetivo, por lo que no sería posible objetar su constatación (como si sucedería si la incapacidad abarcara supuestos de indignidad). El segundo es institucional, pues si la vacancia por incapacidad moral abarcara supuestos de indignidad se quebraría nuestro modelo de gobierno presidencial, en la medida de que esta institución fungiría como una suerte de confianza parlamentaria que potencialmente podría acortar el mandato del presidente de la República (García Chávarri, 2013, pp. 117-118).

Nosotros creemos, sin embargo, que los argumentos planteados en favor de esta teoría son bastante discutibles. En primer lugar, no es cierto, como ya hemos visto, que esta haya sido la teoría adoptada por el constituyente de 1993 y, es discutible que esta haya sido la posición adoptada por nuestro constituyente histórico. Como ya hemos visto, los constituyentes de 1979 también relacionaron la incapacidad moral con supuestos de indignidad o faltas a las reglas morales. Asimismo, Eguiguren (2007) nos cuenta que en el Congreso Constituyente que redactó la Constitución de 1933 el término “incapacidad moral”, si bien aludía al aspecto mental del presidente, englobaba también aspectos relacionados a su conducta (p. 225).

En segundo lugar, la teoría de la incapacidad entraría en clara contradicción con la praxis parlamentaria. Así, la vacancia por incapacidad moral fue usada para vacar a los presidentes José de la Riva Agüero (1823), Guillermo Billinghurst (1914), Alberto Fujimori (2000) y, más recientemente, Martín Vizcarra (2020). Al respecto, anotan Marciani y Sotomayor sobre los tres primeros ex mandatorios señalados (aunque con igual aplicabilidad para el caso del último) que “[e]n la medida que ninguno de estos personajes padecía de una permanente incapacidad psíquica, ello demostraría que no es tan cierto que la tradición interpretativa esté claramente decantada por una asimilación entre incapacidad moral e incapacidad psíquica” (Marciani y Sotomayor, 2020). Por ello, habría operado una auténtica “mutación constitucional” en el significado del término, producto de esta praxis parlamentaria (Cruces, 2018, pp. 266-267).

En tercer lugar, y como ya expusimos líneas atrás, desde una interpretación literal del término “moral” también se puede sostener la teoría de la “válvula de escape”, pues el término moral admite ambas acepciones: una relacionada a las facultades mentales de las personas y otra vinculada, más bien, a la probidad de su conducta.

Finalmente, las críticas a la teoría de la “válvula de escape” que podrían brindar apoyo, de modo indirecto, a la teoría de la incapacidad son igualmente objetables. Para empezar, el argumento sistemático pierde de vista, como ha señalado Castillo Córdova (2018) que no existen razones formales ni materiales que obliguen al Constituyente a recoger “solo enunciados cuya constatación no requiere de inferencias” (p. 194). Por otro lado, el argumento institucional pierde sentido si consideramos que el modelo presidencialista por excelencia, esto es, el de los Estados Unidos, también permite la posibilidad de recortar el mandato presidencial a través de un *impeachment* cuya causal referida a “otros delitos o faltas graves” ha sido regulada de modo abierto. De modo que no sería correcto sostener que la incapacidad moral, vista como “válvula de escape”, llevaría a quebrar nuestro modelo presidencial.

4. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

En el presente trabajo hemos brindado soporte en favor de la vacancia por incapacidad moral entendida como “válvula de escape” ante las limitaciones del régimen de responsabilidad del presidente de la República. Sin embargo, ello no quiere decir que creamos que el modelo no es perfectible y que no nos preocupe la posibilidad de que sea usado de modo desproporcionado.

Por ello, consideramos que es posible plantear algunas reformas en nuestro diseño constitucional, tratando de acercarlo a un auténtico modelo de juicio político como es el caso del *impeachment* norteamericano, donde las restricciones a su uso son más bien formales y no materiales (es decir, se prevén requisitos formales como una votación calificada en el senado, pero no se imponen criterios sustantivos a los supuestos de hecho capaces de gatillar un juicio político). Esto, no obstante, sin perder de vista algunas particularidades de nuestro diseño institucional (en el caso peruano, por ejemplo, existe la posibilidad de que el presidente disuelva el parlamento, algo no posible en el modelo estadounidense).

En todo caso, quisiéramos comenzar por recapitular lo señalado en líneas precedentes sobre el carácter “permanente” de la incapacidad moral. Y es que ahí dimos algunas luces sobre una primera reforma. Creemos que sería salu-

dable retomar la redacción de la Constitución de 1979 y, de este modo, hacer que el carácter de “permanente” se predique únicamente de la incapacidad física y no de la incapacidad moral.

Por otro lado, como acabamos de mencionar, concordamos con plantear algunas restricciones formales, en lugar de materiales, al uso de la vacancia por incapacidad moral. Esto pues creemos que la determinación de su contenido debe quedar abierto al juicio de los parlamentarios de acuerdo al momento histórico (tal y como sucede con el *impeachment* norteamericano).

Así, otra de estas reformas formales la podemos importar del fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada en la sentencia recaída en el expediente 00002-2020-CC/TC, quien exhortó al Congreso de la República a reconsiderar la posibilidad de introducir nuevamente una segunda cámara legislativa, a fin de contribuir con el grado de reflexión ante una decisión de tamaña magnitud como lo es el apartar a un presidente de la República de su cargo:

(...) para evitar enfrentamientos políticos y sociales tan dramáticos como el presente, el Perú —cuyo sistema de gobierno combina elementos parlamentaristas y presidencialistas— debería volver a tener un Senado. Me atrevo a sugerir que el Congreso de la República pondere esta reforma constitucional puntual, que contribuiría a la afirmación de la democracia peruana. **En un Congreso unicameral, pueden cometerse errores más fácilmente que en uno bicameral; una cámara de revisión, por definición, contribuye a que se reflexione más las decisiones que se adoptan**²⁶. [Énfasis agregado].

Nosotros complementaríamos señalando que, para la aprobación de la vacancia en esta segunda cámara, se estipule también una mayoría calificada de 2/3 de los votos. Por lo demás, no es vano señalar que una reforma de este tipo garantizaría, también, una segunda votación, tal y como proponen los magistrados Ledesma Narváez y Ramos Núñez a través de su voto singular conjunto. Asimismo, esta reforma nos acercaría al modelo de *impeachment* norteamericano.

A propósito de dicho voto singular, una segunda reforma de tipo formal que nos permitimos sugerir sería la improcedencia del uso de la vacancia por incapacidad moral en el último año de ejercicio de la Presidencia de la República. Al respecto, los magistrados Ledesma Narváez y Ramos Núñez señalan que “[e]llo tiene pleno sentido a partir del principio de seguridad jurídica y efectos de evitar graves situaciones de inestabilidad política, económica y social”, ade-

²⁶ Fundamento de voto del Magistrado Sardón de Taboada respecto de la sentencia recaída en el expediente 00002-2020-CC/TC.

más de ser plenamente compatible “con lo dispuesto en el artículo 134 [de la Constitución] cuando establece que ‘No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato’”²⁷.

5. CONCLUSIONES

- El juicio político constituye la primera herramienta a través de la cual se buscó atribuir responsabilidad política o jurídica a ciertos funcionarios públicos, generalmente de alto rango. Tuvo sus orígenes más exactos en la Inglaterra medieval (1376), a través de la figura del *impeachment*. Este; sin embargo, caería en desuso ante la paulatina parlamentarización del régimen político inglés.
- El *impeachment* británico fue recogido por las constituciones estatales de ciertos Estados conformantes del estado federal de los Estados Unidos de América. De este modo, influyó también de modo mediato en la regulación del *impeachment* dada por la Constitución de 1787. Una particularidad resaltante de este modelo de *impeachment* es que, pese a enmarcarse en el modelo de gobierno presidencialista por excelencia, no brinda un trato deferente a la figura del presidente (salvo un mero gesto como es la conducción del proceso en el Senado por el presidente del Tribunal Supremo). De hecho, este también es pasible de ser acusado a través de la causal de “otros delitos o faltas graves”, regulada de modo abierto y dando un amplio margen interpretativo al Poder Legislativo para su determinación.
- El modelo de *impeachment* norteamericano ejercería influencia en las Constituciones de las nacientes repúblicas latinoamericanas, muchas de las cuales consagraron también un modelo de tipo presidencialista. Sin embargo, en el caso peruano la influencia inicial vendría dada por la figura del antejuicio de origen francés. Esta figura, aunque similar al juicio político, se diferenciaba porque su finalidad era únicamente la habilitación del procesamiento penal del funcionario ante un órgano jurisdiccional y no su destitución.
- Nuestra tradición constitucional siguió la línea del antejuicio hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1993. En esta, la inclusión de la posibilidad de que el parlamento aplique sanciones políticas directas

²⁷ Voto Singular de los Magistrados Ledezma Narváez y Ramos Núñez respecto de la sentencia recaída en el expediente 00002-2020-CC/TC. Fundamento jurídico 64.

(destitución o inhabilitación) llevó al Tribunal Constitucional a sostener que se había regulado, además del antejuicio, la institución del juicio político.

- Sin embargo, dicho reconocimiento del Tribunal Constitucional fue, para el caso del presidente de la República, más bien nominal, pues las serias restricciones impuestas por la propia Constitución a su uso (artículo 117) comprometieron su funcionalidad en comparación al juicio político en otros países de modelo presidencialista (como el de Estados Unidos). Además, no se atendieron a ciertos supuestos como el de la comisión de delitos comunes o de hechos indignos por parte del mandatario.
- Ante esta situación, la vacancia por incapacidad moral vino a fungir como una auténtica “válvula de escape institucional”. Esta lectura de la vacancia por incapacidad moral ha sido objeto de críticas a través de otras posturas. Sin embargo, a lo largo de este trabajo hemos demostrado que es la teoría de la “válvula de escape” la que cuenta con verdadero asidero en nuestro diseño constitucional.
- El hecho de adoptar la teoría de la “válvula de escape” respecto a la vacancia por incapacidad moral no es óbice para plantear algunas propuestas de reforma de tipo formal, que permitan un uso ponderado de esta figura. Así, consideramos saludable que el parlamento discuta reformas constitucionales como la reintroducción de una segunda cámara legislativa. Asimismo, podría pensarse en limitar el uso de esta figura a los años previos al último año de mandato del presidente de la República.

6. LISTA DE REFERENCIAS

- Cairo, O. (2013). El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento Constitucional*, 18, 121-143. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8951>
- Castillo, L. (2018). El significado de la Incapacidad Moral como causal de vacancia Presidencial. En *Cuestiones Constitucionales Políticas. Acusación constitucional, vacancia presidencial e indulto presidencial*, pp. 187-214. Pacífico Editores S.A.C.
- Chirinos, E. (2010). *La Constitución: lectura y comentario*. Rodhas.
- Cruces, A. (2018). La Interpretación Constitucional de la Vacancia del Presidente de la República por Incapacidad Moral. En D. García Belaunde y J. Tupayachi Sotomayor (eds.), *La vacancia presidencial. Una visión desde del Derecho comparado* (pp. 259-280). Olejnik.

- Eguiguren, F. (2007). La responsabilidad del Presidente: razones para una reforma constitucional. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/174239>
- Eguiguren, F. (2008). Antejjuicio y Juicio Político en el Perú. En *Pensamiento Constitucional*, 3, 111-162. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8951>
- García Belaunde, D. (2005). ¿Antejjuicio, acusación constitucional, juicio político? En *Ponencias desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, 171-181. Fondo Editorial del Colegio de Abogados de Arequipa.
- García Chavarri, A. (2013). *La vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República*. [Tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú]. PUCP.
- Hakansson, C. (2020). *El neopresidencialismo. La forma de Gobierno de la Constitución peruana*. Yachay Legal.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las Democracias*. Ariel.
- Marciani, B. y Sotomayor, E. (2020). La vacancia por ‘incapacidad moral permanente’ en la Constitución: un ejercicio analítico a través de una conversación. En *Enfoque Derecho*. Consulta: 23 de enero de 2022. <https://bit.ly/3rfhla8>
- Tocqueville, A. (1957). *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.
- Valle-Riestra, J. (2004). *La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Whittington, K. (2013). The Status of Unwritten Constitutional Conventions in the United States. *University of Illinois Law Review*. Champaign, No. 5, pp. 1847-1870. <https://bit.ly/3J3Hxhc>