

Racionalizar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente

Rationalizing presidential vacancy due to permanent moral incapacity

Heber Joel Campos Bernal*
Pontificia Universidad Católica del Perú
ORCID: 0000-0003-0501-2687

Fecha de recepción: 21 de febrero del 2025
Fecha de aceptación: 14 de abril del 2025

ISSN: 2219- 4142

Campos, Heber (2025). «Racionalizar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente». Politai: Revista de Ciencia Política, Año 16, N.º 26: pp. 31-52.
DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.002>

* Abogado y Magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Master en Estado Global de Derecho y Democracia Constitucional por la Universidad de Génova (Italia). Investigador Pre doctoral por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (España). Profesor ordinario asociado de la Facultad de Derecho de la PUCP. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales de la PUCP. Correo electrónico: hcampose@pucp.pe

RESUMEN

El presente artículo trata sobre la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Así, sostiene que en los hechos ésta opera como una suerte de juicio político informal a causa de las limitaciones, que posee el artículo 117 de la Constitución, que impide acusar al presidente durante su mandato fuera de cuatro supuestos extraordinarios. En ese sentido, plantea que —en caso no sea posible reformar la Constitución en este extremo— se opte por racionalizar la vacancia presidencial con el objeto de que se respete el derecho al debido proceso del presidente, y se limite la discrecionalidad del Congreso de forma razonable.

Palabras claves: *Juicio político, vacancia presidencial, incapacidad moral permanente, relaciones entre el Gobierno y el Congreso, Constitución orgánica*

ABSTRACT

This article deals with the figure of the presidential vacancy due to the cause of permanent moral incapacity. In this sense, it maintains that it operates, in fact, as a kind of informal political trial due to the limitations of article 117 of the Constitution that prevents that the president could be accused during his mandate outside of four extraordinary assumptions. Thus, it proposes that if it is not possible to amend the Constitution on this point, it is decided to rationalize the presidential vacancy in order to respect the right to due process of the president, and limit the discretion of the Congress.

Keywords: *Political trial, Presidential vacancy, permanent moral incapacity, relations between Government and Congress, Organic Constitution*

Sumario:

1. Presentación del problema – 2. ¿Cómo opera la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente? – 2.1. La diferencia entre el juicio político y la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. – 2.2. Los límites del juicio político al presidente según el artículo 117 de la Constitución. – 2.3. La vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente como un juicio político informal. – 2.4. Los problemas de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. – 2.4.1. El problema jurídico. – 2.4.2. El problema político. – 3. La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso de la vacancia del ex presidente Martín Vizcarra. – 3.1. El contexto político. – 3.2. La demanda competencial interpuesta por el Gobierno contra el Congreso. – 3.3. La sentencia del Tribunal Constitucional. – 3.4. Los votos singulares de los magistrados Ledesma, Ramos, y Espinosa-Saldaña. – 3.5. Valoración crítica de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional. – 4. Una propuesta de racionalización de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. – 4.1. Reforma constitucional del artículo 117 y eliminación de la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. – 4.2. Garantizar el debido proceso. – 4.3. Repensar el quórum calificado para la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. – 5. Conclusiones.

1. Presentación del problema

El sistema de gobierno peruano es de base presidencial con injertos del sistema parlamentario (Planas, 1998, p. 51 y ss.). A diferencia de otras constituciones de la región, la Constitución peruana presenta un diseño político e institucional bastante *sui generis*. Así, no consagra un sistema presidencial puro, pero tampoco un sistema parlamentario puro (Hakansson, 2021, p. 166). Prevé, más bien, un modelo híbrido, producto de su agitada evolución histórica (Eguiguren, 2021, p. 25 y ss.), en la que destaca, por ejemplo, la presencia de gobiernos militares que pusieron en cuestión la vigencia de los valores democráticos y las libertades fundamentales (Zapata, 2022, p. 40 y ss.).

Uno de los problemas más complejos que presenta nuestra actual Constitución es el concerniente a las relaciones entre el Gobierno y el Congreso. Este, como advierten diversos especialistas¹, es producto de nuestro diseño orgánico, que le otorga mayor influencia a alguno de los poderes públicos, dependiendo de la correlación de fuerzas en el Congreso (García Belaunde, 2009, p. 127).

En el presente artículo deseo analizar la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Esta ha sido objeto de una amplísima discusión en nuestro medio². Sin embargo, no existe aún consenso sobre sus alcances e implicancias constitucionales (García Chavarry, 2013, p. 397 y ss.). En ese sentido, hay quienes sostienen, por ejemplo, que esta figura debe ser entendida como una incapacidad o alteración mental grave, de acuerdo con su significado original en los albores del siglo XIX (Cairo, 2017, p. 17); y quienes, por el contrario, consideran que debe ser entendida como una sanción política en contra de quien carece de las cualidades éticas y morales mínimas para ejercer el cargo político más importante del Estado (García Belaunde, 2022, p. 348). Así, la principal dificultad que posee esta figura radica en que su contenido es vago y en que no contamos con una práctica jurisprudencial robusta que desarrolle sus alcances, tal como explicaremos más adelante³.

1 Al respecto, es importante resaltar que en nuestro país existe una bibliografía extensa sobre las relaciones entre el Gobierno y el Congreso. Esta se ha ido incrementando a consecuencia de las crisis políticas que hemos atravesado en los últimos años. Los principales elementos de esta discusión han sido, en esa línea, los siguientes: i) el diseño de nuestras instituciones orgánicas. Aquí destaca la preocupación, entre otros, de autores como Pedro Planas (1998), o Domingo García (2021), que han sostenido la necesidad e importancia de repensar el alcance y aplicación práctica de figuras como la vacancia y el juicio político del Presidente; ii) los límites del sistema presidencial atenuado, puesta de relieve, en nuestro medio, por autores como Carlos Hakansson (2021) y Francisco Eguiguren (2021). Para estos, las instituciones políticas del Perú requieren de una revisión exhaustiva acorde a los retos que afronta nuestra democracia política.

2 Sobre todo, a partir de la crisis política que atraviesa el Perú desde, aproximadamente, el 2016. Desde esa fecha en adelante, se han presentado diversos eventos de raigambre política y constitucional que han tenido un impacto relevante en la configuración de nuestro diseño político y en nuestra práctica constitucional. Entre estos se hallan, por ejemplo, la renuncia del presidente Kuczynski el 2018, la disolución del Congreso el 2019, la vacancia del presidente Vizcarra el 2020, el golpe de Estado del presidente Castillo el 2022, entre otros. Para un recuento de los principales sucesos de este periodo se sugiere revisar Dargent y Rousseau (2022).

3 En Perú, la figura de la incapacidad moral permanente se remonta a la Constitución de 1839. En ella se estableció que el Congreso podía destituir del cargo a un presidente que incurriera en su supuesto de hecho. El punto es que este, como se desprende de su tenor literal, es vago; es decir, no presenta un contenido jurídico autoevidente. Por el contrario, remite a consideraciones de índole ética y moral que, por sus propias características, resultan inasibles. A la fecha, tampoco existe ningún pronunciamiento jurisdiccional que delimita sus alcances interpretativos. Vid. EGUILIGUREN, Francisco (2017, p. 75 y ss.)

En un escenario ideal, lo razonable sería que el presidente sea destituido del cargo a partir de un *impeachment* o juicio político⁴. Así funciona en prácticamente todas las democracias con sistemas de gobierno presidencialistas (Pérez-Liñán, 2000, p. 68). Y que dicho mecanismo respete las garantías del debido proceso y se desarrolle en el marco de una amplia deliberación que permita que *nosotros —el pueblo—* nos involucremos en la decisión que adopten nuestros representantes (Sunstein, 2017, p. 12 y ss.). Sin embargo, dicho escenario ideal nunca se ha presentado en nuestro país⁵. Si bien nuestra Constitución prevé el juicio político para el presidente, este solo procede por cuatro causales específicas: i) traición a la patria, ii) impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, iii) disolver el Congreso al margen del artículo 134 de la Constitución, e iv) impedir la reunión o funcionamiento del Congreso y de los organismos electorales. Fuera de ellas, la Constitución no permite destituir al presidente durante su mandato.

Frente a ello, el Congreso ha optado por la causal de incapacidad moral permanente. El problema es que esta remite a un concepto jurídico indeterminado y no garantiza, tal como lo hace el juicio político, el derecho al debido proceso del presidente (Eguiguren, 2007, p. 246 y ss.). En otras palabras, depende, fundamentalmente, de la correlación de fuerzas al interior del Congreso (Chirinos Soto, 1991, p. 234). Así ha ocurrido desde el momento en el que el juicio político y la vacancia presidencial fueron incorporados en nuestro constitucionalismo histórico⁶. Fijémonos sino en los casos de los presidentes Bustamante y Rivero en 1948, Belaunde en 1968, Kuczynski en 2018 o Vizcarra en 2020. En otras palabras, ante las evidentes limitaciones del juicio político contra el presidente, el Congreso ha optado por el camino de la vacancia por la causal de incapacidad moral permanente, convirtiéndola, en los hechos, en una suerte de juicio político informal⁷, pero sin sus garantías.

4 Desde hace varios años se viene planteando esta medida en nuestro país. Destacan las voces de autores como Francisco Eguiguren (2007) o Milagros Campos (2020), quienes de forma consistente han planteado la figura del juicio político para el Presidente mientras ejerce el cargo. En América Latina la regla, con poquísimas excepciones, ha sido la del juicio político del Presidente frente a otras alternativas, como las que imperan en nuestro país, que plantean salidas intermedias que en lugar de fortalecer la figura del Jefe de Estado contribuyen a generar más incertidumbre e inestabilidad. Vid. NEGRETTO, Gabriel, 2018, p. 135 y ss.

5 En Perú, lo usual ha sido destituir al presidente producto ya sea de un golpe militar, o de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. En sus primeros años, el Perú enfrentó crisis políticas álgidas; el caudillismo militar llevó a que en ese periodo se aprobaran hasta seis constituciones. Estas desarrollaron un diseño político que con el paso del tiempo dio origen a lo que conocemos actualmente como el presidencialismo parlamentarizado o *frenado*. Sin embargo, en este modelo las crisis no siguieron un sino democrático, sino que, por el contrario, incentivaron escenarios de enfrentamiento y tensión entre poderes; sobre todo, cuando la conformación entre el Gobierno y el Congreso era asimétrica. Vid. CAMPOS, Heber Joel, 2023; EGUILUREN, Francisco, 2021; VILLARAN, Manuel Vicente, 1998.

6 Esta medida tiene que ver, de forma más precisa, con la incorporación de mecanismos de control político, propios de la tradición parlamentarista, como la interpelación y la censura ministeriales a mediados del siglo XIX. Desde ese entonces, hasta nuestros días, la incorporación de estas figuras ha sido incremental. Y ha dado paso a un escenario de mutuos enfrentamientos y fricciones entre el Gobierno y el Congreso que se agudizan cuando el primero no cuenta con el respaldo político del segundo. Siempre que esa circunstancia se ha presentado en nuestro país se han producido quiebres de la institucionalidad democrática. Vid. EGUILUREN (2021); PLANAS (1998).

7 Es importante precisar los alcances de la expresión “juicio político informal” que empleo en este caso de manera estipulativa. Mi intención no es sostener que la vacancia presidencial es un tipo de juicio político o un sucedáneo de este, sino que —ante las limitaciones previstas por el artículo 117 de la Constitución que regula los supuestos con base en los cuales se puede acusar constitucionalmente al Presidente durante su mandato—, aquella ha funcionado, en los hechos, como una válvula de escape: una salida de emergencia para resolver crisis políticas en las que se halla en cuestión la figura del Jefe de Estado. Por eso es clave establecer, por un lado, los alcances de la vacancia presidencial y, por el otro, identificar los problemas que presenta si, como ha ocurrido en los últimos años, se la emplea al margen de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En suma, mi intención es visibilizar los riesgos de forzar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente ante la ausencia de una herramienta que permita el control político del Presidente mientras ejerce el cargo. Ahora bien, y sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional —en una sentencia reciente— sostuvo que la vacancia presidencial era un tipo de juicio político exprés. Vale decir, que para este Colegiado la vacancia sí opera, en los hechos, como un juicio político solo que, a diferencia

¿Qué podemos hacer para solucionar este grave problema de nuestra Constitución orgánica? La solución obvia sería reformar el artículo 117 de la Constitución para que sea posible acusar constitucionalmente a un presidente en funciones por incurrir en actos que atenten contra la dignidad del cargo. Sin embargo, no existe consenso a nivel de la doctrina para impulsar una medida como esta⁸. La otra, más compleja, pero necesaria, dado el diseño de nuestra Constitución, sería racionalizar la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente para evitar que el Congreso incurra en actos arbitrarios que minen nuestra frágil institucionalidad democrática.

2. ¿Cómo opera la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente?

En el presente acápite explicaré en qué consiste la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente, de acuerdo con lo que señala nuestra actual Constitución y el Reglamento del Congreso. Asimismo, explicaré las diferencias entre esta figura y el juicio político, poniendo de relieve las limitaciones de este último para sancionar al presidente durante su mandato. Finalmente, discutiré los problemas que presenta la vacancia presidencial como juicio político informal al no garantizar el derecho al debido proceso del presidente, ni promover una amplia deliberación sobre sus implicancias sociales y políticas.

2.1. La diferencia entre el juicio político y la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente

El juicio político es un mecanismo de control que ejerce el Congreso sobre los altos funcionarios del Estado⁹. A diferencia de la vacancia, no responde a causales objetivas, sino a comportamientos que inciden en el funcionamiento de la democracia¹⁰. La Constitución regula el juicio político en los artículos 99 y 100, y prevé sus límites para el caso del presidente en el artículo 117. Como señala Omar Cairo:

nuestra, ello no representa, en su opinión, ningún peligro o amenaza para la gobernabilidad y estabilidad políticas. Vid. STC Exp. 01803-2023-PHC/ TC.

- 8 Sobre el particular, se han presentado, sobre todo, durante el periodo parlamentario 2016-2019 diversas iniciativas legislativas orientadas a impulsar la reforma política y electoral del país. De todas ellas, la más destacada fue, sin duda, la planteada por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Esta consistió en un paquete legislativo que comprendía proyectos de ley de reforma constitucional, orgánicos y ordinarios. Varios de ellos fueron aprobados por el Congreso, previa cuestión de confianza presentada por el gobierno para ese fin. Vid. Hacia la democracia del bicentenario. Informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019).
- 9 Es pertinente distinguir aquí entre el juicio y el antequicio político. El juicio político apunta a sancionar políticamente a un alto funcionario del Estado por haber incurrido en una infracción constitucional grave, mientras que el antequicio político apunta a autorizar al Ministerio Público a acusarlo por haber incurrido, presuntamente, en un delito de función pública. Los artículos 99 y 100 regulan la figura de la acusación constitucional que da origen al juicio y al antequicio político. Y el artículo 117 de la Constitución regula, de manera exclusiva, los supuestos por los cuales puede ser acusado el Presidente durante su mandato. Así pues, lo que tenemos es que, a diferencia de los otros altos funcionarios del Estado, listados en el artículo 99 de la Constitución, el Presidente solo puede ser acusado mientras ejerce el cargo por cuatro causales extraordinarias. En los hechos, este artículo establece que en el caso del jefe de Estado no cabe el juicio político mientras se halle en funciones. Vid. GARCÍA TOMA (2022, p. 175 y ss.).
- 10 De ahí que según los artículos que la regulan, proceda únicamente por infracciones a la Constitución, debidamente acreditadas. El problema es que nuestra Constitución vigente no posee un catálogo de

Cuando al presidente de la República se le imputa la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones, para habilitar su juzgamiento en el Poder Judicial es necesario seguir el procedimiento de antejuicio, previsto en los artículos 99 y 100 de la Constitución. Según estas normas, corresponde a la Comisión Permanente del Congreso acusar ante el Pleno del mismo, al presidente de la República por todo delito que cometa en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que haya cesado en estas. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el citado artículo 100, establece que el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días, y que el vocal supremo penal abre la instrucción correspondiente.

Estos mismos artículos constitucionales regulan el procedimiento denominado juicio político, que sirve para hacer efectiva la responsabilidad jurídica constitucional del presidente de la República. En este caso, la Comisión Permanente del Congreso acusa ante el Pleno del mismo, al presidente de la República por haber cometido una infracción de la Constitución. Al Pleno del Congreso le corresponde absolver o condenar al presidente. Las sanciones que puede imponerle en la resolución condenatoria son la suspensión, la destitución y la inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por diez años (Cairo, 2017, pp. 15-16).

La vacancia presidencial, por su parte, es un mecanismo que tiene por objeto declarar situaciones de hecho que impiden que el presidente continúe en el cargo. Estas, según el artículo 113 de la Constitución, son: i) muerte, ii) permanente incapacidad física o moral, declarada por el Congreso, iii) renuncia, iv) salir del territorio nacional sin autorización del Congreso, y v) destitución, por alguno de los supuestos previstos en el artículo 117 de la Constitución.

Ahora bien, el problema de la vacancia presidencial radica en la causal de incapacidad moral permanente. Esta no es una causal objetiva como todas las demás previstas en el artículo 113 de la Constitución, y, desde su incorporación en nuestra tradición constitucional, ha sido interpretada de diversas maneras. Así, por ejemplo, según Abraham García (2013, p. 400): << [...] para algunos autores ya citados, el término moral debe traducirse como mental, tal y como se entendía aquella dimensión en el siglo XIX, que precisamente es la época donde aparece por vez primera (Constitución de 1839).>>

Sin embargo, esta posición no ha sido pacífica. Hay autores como Domingo García Belaunde (2022, p. 348) o Francisco Eguiguren (2021, p. 149) que sostienen que es posible adherir a la vacancia presidencial un significado distinto. Según estos, el término incapacidad moral permanente significa incurrir en actos desdorosos (que pueden ser considerados delitos o no) que atentan contra la dignidad del cargo. En otras palabras, significa incurrir en conductas que ponen en cuestión la legitimidad social y política del presidente¹¹.

infracciones constitucionales que permita determinar su aplicación práctica. Según algunos autores, ello atenta contra el principio de legalidad y el derecho al debido proceso. Vid. EGUIGUREN (2007).

11 Es importante precisar que el término “incapacidad moral” si bien puede dar pie a una valoración moral o ética, en el campo del derecho constitucional debe ser apreciado según el rol que cumple en nuestro diseño político. Vale decir, desde nuestro punto de vista, carece de objeto atribuirle un sentido basado en un estándar de comportamiento acorde con lo moralmente correcto. Ello así, pues, en los hechos, esta figura no implica que el Congreso se pronunciará sobre la “moralidad” de la conducta del presidente, sino sobre si su actuación política pone en cuestión la estabilidad del régimen. Y ello sucede, sobre todo, en situaciones en las que tanto el Gobierno como el Congreso enfrentan diferencias insuperables en términos estrictamente políticos. De ahí que la forma adecuada de entender esta expresión –en el contexto de la vacancia presidencial– sea la de una salida de emergencia frente a eventos en los que resulte necesario darles un cauce institucional a dichas diferencias, so pena de poner en riesgo la pervivencia del sistema democrático.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha referido a ambas instituciones en una sentencia reciente. Así, ha sostenido que, en la práctica, la vacancia presidencial opera como un juicio político exprés. Según este Colegiado, ello se debe a que la vacancia presidencial, al igual que el juicio político contra el presidente durante su mandato, apuntan a un mismo objetivo: apartar del cargo a quien ha incurrido en actos graves, que tornan inviable, en términos políticos, su permanencia en el cargo.

[...] este Colegiado considera que la causal de vacancia presidencial -prevista en el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución- por incapacidad moral permanente declarada por el Congreso de la República, es una modalidad sui generis de juicio político, cuyo procedimiento está actualmente regulado en el Reglamento del Congreso del Perú en su artículo 89-A, que se inicia con la presentación de una moción de vacancia, solicitada y presentada por un mínimo de 26 congresistas.

[...] este Colegiado entiende que la causal de vacancia por permanente incapacidad moral corresponde al ámbito de la interpretación y valoración política institucional del Congreso de la República, pero debe ser determinada dentro de parámetros de estricta razonabilidad y en el marco de las garantías del debido proceso. Sin perjuicio de ello, este Colegiado interpreta que se refiere a conductas manifiestamente impropias o incompatibles con la dignidad y autoridad de la alta función pública de la presidencia o a abusos de poder que vulneren valores, principios o bienes jurídicos constitucionales. Su interpretación en el caso concreto está conexiónada con la ideología política y cultural que prevalece en un contexto histórico específico. (STC Exp. 01803-2023-PHC/TC, fundamentos 28 y 33).

Con base en lo anterior, es posible entonces concluir que para el TC la vacancia presidencial y el juicio político contra el presidente durante su mandato son instituciones afines. En ese sentido, el único factor que las distingue es su procedimiento. La vacancia presenta un procedimiento más breve -desde su inicio hasta su conclusión pueden pasar apenas 10 días-, mientras que el juicio político contra el presidente durante su mandato presenta un procedimiento más extenso -puede durar un lapso aproximado de dos a tres meses-.

2.2. Los límites del juicio político al presidente según el artículo 117 de la Constitución

Como señalé en el acápite previo, el juicio político es un mecanismo de control que ejerce el Congreso sobre los altos funcionarios del Estado. Sin embargo, para el caso del presidente, la Constitución prevé una regulación especial. En efecto, según el artículo 117 de la Constitución, durante su mandato el presidente solo puede ser acusado por las siguientes causales:

- Traición a la patria
- Impedir el funcionamiento de los organismos electorales o del Congreso
- Disolver el Congreso al margen del artículo 134 de la Constitución, e
- Impedir las elecciones locales, regionales y/o generales.

Estos supuestos son extraordinarios. La Constitución no prevé ningún supuesto con base en el cual sea posible acusar al presidente por la comisión de un delito común o de función, o por una infracción constitucional. Como señala el profesor Eguiguren:

[...] Para someter al presidente a Antejuicio o Juicio Político ante el Congreso, por cualquier otro delito o infracción de la Constitución no previsto en el artículo 117º, habrá que esperar a que culmine su mandato; con mayor razón tratándose de la acusación y juzgamiento penal por delitos comunes, obviamente sin necesidad de tener que pasar por el Antejuicio (Eguiguren, 2021, p. 142).

Ahora bien, ¿qué sucede si el presidente incurre en una conducta distinta a las previstas en el artículo 117 de la Constitución durante su mandato? La Constitución no dice nada al respecto. De ahí que algunos expertos sostengan que dicha omisión habilita al Congreso a activar el supuesto previsto en el artículo 113.2 de la Constitución, relativo a la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente¹².

El escenario es complejo. Por un lado, la Constitución le otorga una protección bastante robusta al presidente durante su mandato. Pero por el otro le otorga al Congreso máxima discrecionalidad –por vía de la vacancia por la causal de incapacidad moral permanente– para destituirlo del cargo por incurrir en actos contrarios a su investidura. Así, pues, da la impresión de que nos hallamos ante un juego de suma cero: o se acepta que el presidente no puede ser removido del cargo, salvo por las causales antes mencionadas, o se acepta que puede ser destituido por cualquier motivo, en tanto así lo decida el Congreso.

En mi opinión, dicho encuadre de la posición del presidente a la luz de nuestro régimen político incurre en una falacia. En realidad, tal como veremos más adelante, tenemos una seria limitación en el artículo 117 de la Constitución, pero esta no se resuelve asumiendo que debemos convivir con ella pasivamente¹³. Del mismo modo, tampoco se resuelve asumiendo que el Congreso tiene carta libre para destituir a un presidente con base sólo en su fuerza numérica. Por ello, la solución parece ser de otro tipo. E implica reformar el artículo 117 de la Constitución para habilitar un supuesto adicional a los ya contemplados por este para que actúe como válvula de escape frente a situaciones de crisis política –sobre todo en escenarios de gobierno dividido (Arce e Incio, 2018, p. 368 y ss.)–. O racionalizar la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente para hacerla acorde con el principio de separación de poderes y el derecho al debido proceso que, en puridad, es el principal problema que presenta esta figura a la luz de su regulación actual.

2.3. La vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente como un juicio político informal

Como señalamos antes, la vacancia presidencial y el juicio político son instituciones distintas. La primera apunta a declarar la pérdida del cargo del presidente con base en supuestos o causales objetivas; mientras que la segunda implica una sanción, ya sea de suspensión, inhabilitación o destitución del cargo. El problema es que, en el caso del presidente,

12 Sobre este particular, por ejemplo, García Belaunde sostiene que la vacancia es una competencia exclusiva y excluyente del Congreso, de uso discrecional, y que no toma en cuenta “la existencia de eventuales delitos”. Cfr. GARCIA BELAUNDE, Domingo (2022, pp. 369-370).

13 Es importante precisar que los cuatro supuestos contemplados en el artículo 117 de la Constitución son tan excepcionales que, desde que esta figura existe en nuestra práctica constitucional, ningún presidente ha sido destituido del cargo con base en alguna de ellas. Además, en caso de presentarse una acusación por alguna de dichas causales, sería bastante improbable que sea aprobada por el Congreso. Primero, por una razón lógica: si el presidente disolvió el Congreso al margen de lo previsto por la Constitución, significa que, en la práctica, ha dado un golpe de Estado; es decir, ejerce el poder con base en la fuerza, no en el derecho. Y segundo, si el presidente impide la reunión del Congreso, o de los organismos electorales, significa que cuenta con el poder suficiente para doblegar su autoridad. Como en el caso anterior, significa que ha dado un golpe de Estado.

el juicio político opera solo para cuatro supuestos extraordinarios, lo cual lo hace inviable en la práctica.

Frente a ello, el artículo 113.2 de la Constitución, que regula la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente, actúa como un juicio político informal. Vale decir, actúa como una herramienta de última ratio para superar las consabidas limitaciones del artículo 117 de la Constitución. Como señala el profesor Eguiguren:

Resulta bastante ilustrativo que ninguno de nuestros Presidentes haya sido acusado y destituido aplicando las causales del artículo 117º de la Constitución de 1993, y de preceptos similares de nuestras anteriores constituciones. Y es que las severas restricciones impuestas en nuestras diversas constituciones a las causales por los cuales el Presidente de la República puede ser acusado durante el ejercicio de su mandato, ante la imputación de delitos de función, delitos comunes o infracciones constitucionales, han propiciado que el Congreso, sobre todo en momentos de grave crisis política entre la oposición parlamentaria y el gobierno, haya buscado como “salida política” para intentar lograr la destitución del presidente, invocar la vacancia por “permanente incapacidad moral”, prevista en el artículo 113, inciso 2, de la Constitución de 1993 (Eguiguren, 2021, p. 146).

Nuestro diseño orgánico presenta graves limitaciones. Estas se remontan a los inicios de la República (Villarán, 1998, p. 483 y ss.). La regulación de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente es una prueba de ello. Esta, como hemos advertido previamente, ha venido operando en la práctica como un sucedáneo del juicio político contra el presidente. Y ha propiciado escenarios de inestabilidad política producto de la conformación asimétrica entre el Gobierno y el Congreso.

En las líneas que siguen analizaremos en qué consisten los problemas que presenta la vacancia y por qué resulta necesario reformar o interpretar la Constitución a su mejor luz para superarlos, en armonía con el principio de separación y equilibrio de poderes.

2.4. Los problemas de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente

La vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente presenta un problema jurídico y un problema político. El problema jurídico consiste en que, a diferencia del juicio político, no garantiza el derecho al debido proceso del presidente. El problema político, por su parte, consiste en que agudiza los efectos de una correlación de fuerzas contraria al presidente en el Congreso.

2.4.1. El problema jurídico

El derecho al debido proceso opera no solo en sede judicial, sino también en sede administrativa y parlamentaria (Landa, 2018, p. 596). El Tribunal Constitucional en la STC 02440-2007-PHC/TC sostuvo que: << [...] toda actuación de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario, debe respetar el derecho al debido proceso.>> En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH) señaló en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú* que:

69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

Las garantías a las que hace mención la Corte IDH no se circunscriben al ámbito judicial, sino que trascienden al ámbito administrativo y legislativo en los que “materialmente” se ejerce jurisdicción. Así, << [...] cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas>>¹⁴.

En el caso del proceso de vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente, lo que tenemos es una regulación bastante laxa, prevista en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso. Según esta, dicha figura opera de la siguiente forma:

- Se presenta una moción de orden del día, la cual debe contar con la adhesión de no menos del 20% de congresistas, es decir, de alrededor de 26 congresistas.
- Luego, se pone a consideración del Pleno la admisión a debate de la moción. Para ello se requiere la adhesión de no menos del 40% de congresistas, es decir, 52 congresistas. La admisión a debate se vota y delibera en la sesión inmediatamente siguiente a aquella en que se dio cuenta de la misma.
- Tras ello, el Pleno discute sobre los términos de la moción de vacancia y cita al presidente para que haga uso de su derecho de defensa, personalmente o a través de su abogado. La moción de vacancia, según el artículo 89-A del Reglamento del Congreso, se vota entre el tercer y el décimo día posterior a su admisión a debate.
- Para que se apruebe la moción de vacancia se requiere el apoyo de no menos de 2/3 del número legal de congresistas, es decir, de 87 congresistas.

En suma, el proceso de vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente puede tomar, en estricto, entre una y dos semanas. Se trata de un proceso célebre en el que no hay un espacio de reflexión y deliberación consistente con los estándares constitucionales y convencionales que desarrollan el derecho al debido proceso. Como veremos a continuación, esta situación se agrava por la instrumentalización política de esta figura. De ahí la necesidad y urgencia de repensar sus alcances en nuestro diseño orgánico.

2.4.2. El problema político

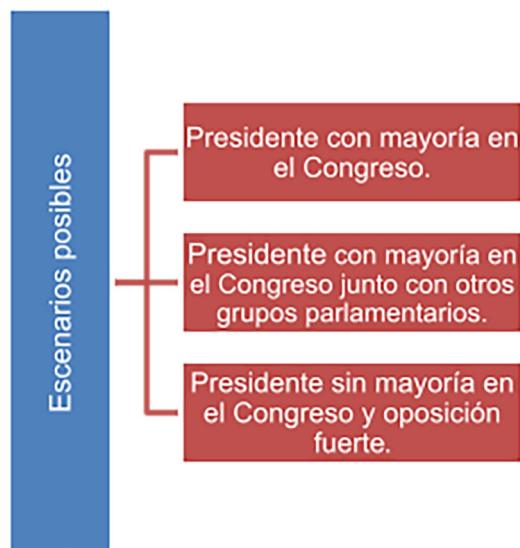
El Reglamento del Congreso establece que para vacar al presidente por la causal de incapacidad moral permanente se requiere el respaldo de al menos 2/3 del número legal de congresistas. Este quorum es similar al que la Constitución prevé para la destitución de los altos funcionarios públicos a través del juicio político, o para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional o del Defensor del Pueblo. Su objetivo es evitar que las decisiones más relevantes del Congreso se adopten con base en mayorías precarias o por presión de la opinión pública a partir de crisis coyunturales.

14 Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fundamento 71.

Sin embargo, no debemos perder de vista que nuestro sistema de gobierno posee una característica que lo hace bastante peculiar, sobre todo si lo comparamos con otros sistemas de gobierno de la región o del mundo, en los que prevalece ya sea el modelo presidencial, semi presidencial, o parlamentario puro. Este consiste en que es un híbrido que, dependiendo de la correlación de fuerzas al interior del Congreso, puede devenir ya sea en un hiper-presidencialismo, o en un sistema parlamentario en el que las decisiones políticas del país dependen de las fuerzas de oposición, no del gobierno (Campos, 2023, p. 133).

Partiendo de esta premisa, lo que tenemos son tres escenarios que merecen ser evaluados con bastante atención. En el primero el partido del presidente posee mayoría -absoluta o relativa- en el Congreso. En el segundo este no posee mayoría, pero consigue una mayoría precaria en alianza con otros grupos parlamentarios que le permiten bloquear cualquier intento de vacancia presidencial. Y en el tercero este no tiene mayoría en el Congreso, de modo que la oposición puede destituir al presidente y censurar a los ministros.

Gráfico 1.



Elaboración propia.

En el Perú, por lo general, se ha presentado el escenario 1, es decir, el partido del presidente ha contado con mayoría, absoluta o relativa, en el Congreso. Y a veces, se ha presentado el escenario 2, es decir, el partido del presidente junto con otras bancadas ha alcanzado esa mayoría. Pero cuando se ha presentado el escenario 3, es decir, el partido del presidente no ha contado con mayoría en el Congreso, el desenlace ha sido, por lo general, la destitución del jefe de Estado. En efecto, siempre que el presidente no obtuvo el respaldo del Congreso, le resultó muy difícil gobernar. Ese fue el caso del presidente Bustamante y Rivero en 1948, del presidente Belaunde en 1968, del presidente Kuczynski en 2018, y del presidente Vizcarra en 2020¹⁵. No incluyó en esta lista al presidente Fujimori porque, si bien tampoco contó con mayoría en el Congreso bicameral de 1990, dio un autogolpe de Estado en lugar de buscar alianzas con los partidos de oposición (Pease, 2013, p. 353).

¹⁵ Sin embargo, es importante precisar que los Presidentes Bustamante y Rivero, y Belaunde Terry fueron derrocados a través de golpes de Estado. Asimismo, el Presidente Kuczynski renunció antes de ser vacado por el Congreso. Ahora bien, esta precisión no resta fuerza al argumento, pues lo que propició la salida del cargo de estos ex presidentes fue, en todos los casos, su debilidad política en el Congreso. Vid. ZAPATA, Antonio, 2021, p. 242 y ss.

Cuadro 1.

Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Premisa: El gobierno posee mayoría en el Congreso	Premisa: el gobierno posee mayoría en el Congreso junto a otros grupos parlamentarios.	Premisa: el presidente no posee mayoría en el Congreso y se enfrenta a una oposición crítica.
Belaunde: 1980 García Pérez: 1985 Fujimori: 1995	Toledo: 2001 García Pérez: 2006 Humala 2011	Bustamante y Rivero: 1948 Belaunde: 1968 Kuczynski: 2018 Vizcarra: 2020

Elaboración propia.

La experiencia histórica demuestra que cuando el presidente es débil, nuestro sistema de gobierno, de base presidencial, pone de relieve sus injertos de origen parlamentario¹⁶. En teoría, el presidente sigue siendo el jefe de gobierno y de Estado, pero en los hechos, sus principales decisiones dependen del respaldo del Congreso. Si no cuenta con una bancada que se alíe con él, es improbable que pueda gobernar¹⁷.

3. La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso de la vacancia del ex presidente Martín Vizcarra

3.1. El contexto político

El Congreso destituyó al expresidente Martín Vizcarra el 9 de noviembre de 2020 con base en las denuncias sobre presuntos actos de corrupción en los que habría incurrido durante el lapso que ejerció el cargo de gobernador regional de Moquegua. Tras ello, asumió la presidencia el ex congresista de Acción Popular, Manuel Merino. Su gobierno fue efímero. Duró apenas seis días. Las protestas masivas en su contra, en las que, lamentablemente, fallecieron dos jóvenes, Inti Sotelo y Bryan Pintado, precipitaron su caída.

Contra el expresidente Martín Vizcarra se presentaron dos mociones de vacancia. La primera referida a la contratación irregular de Richard Cisneros (Richard Swing) en el Ministerio de Cultura. Un sector del Congreso sostuvo que Vizcarra interfirió en la contratación de este personaje, de manera indebida. Y la segunda referida a los presuntos actos de corrup-

16 Es importante aclarar que no me refiero a que nuestro sistema de gobierno de base presidencial se convierta en parlamentario solo producto de la debilidad del partido del Presidente en el Congreso. Mi punto es que cuando el Jefe de Estado carece del respaldo político mínimo para bloquear los mecanismos de control político del Congreso, su permanencia en el cargo se torna improbable. Y eso –ese rasgo particular de nuestro sistema de gobierno híbrido– es lo que en los hechos lo asemeja a un sistema de gobierno parlamentario, donde la decisión de la caída o permanencia del Líder del Ejecutivo en el cargo depende, única y exclusivamente, de la correlación de fuerzas al interior del Parlamento. Además, la experiencia histórica demuestra que cuando ese escenario se ha presentado: presidente extremadamente débil, y oposición parlamentaria muy fuerte, el primero por lo general perdió el cargo. Por tanto, para cambiar eso, se tendría que impulsar una reforma política que refuerce por un lado las competencias o atribuciones políticas del Presidente, y por el otro, que genere un espacio de control y participación directos de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas. Vid. GARGARELLA, Roberto (2014, p. 347 y ss.)

17 Como señala Domingo García: “[...] Si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria propia, gobierna sin problemas pero puede caer en desbordes de todo tipo. Por el contrario, si carece de apoyo parlamentario, las fuerzas en el Parlamento se dedican a hacerle la vida imposible deteriorando el régimen, y a la larga, propiciando un golpe de Estado, como ha sucedido en el periodo antes reseñado”. Vid. GARCÍA BELAUNDE, Domingo (2009, p. 127).

ción en los que habría ocurrido durante el lapso que fue gobernador de Moquegua. Al final, el Congreso vacó a Vizcarra por esta segunda moción de vacancia.

El gobierno interpuso una demanda de competencia contra el Congreso por la primera moción de vacancia, pero no por la segunda. Sin embargo, el TC no se pronunció sobre su validez. Sostuvo que, dado que el ex presidente Vizcarra ya había sido destituido, carecía de objeto pronunciarse al respecto. Invocó para ello un argumento procesal: la sustracción de la materia.

A continuación, explicaré cuáles fueron los argumentos planteados tanto por el Gobierno como por el Congreso para defender sus puntos de vista. Y cuál fue la posición adoptada por el TC. Asimismo, dialogaré críticamente con los votos singulares emitidos por los magistrados Ramos y Ledesma, y Espinosa-Saldaña.

3.2. La demanda competencial interpuesta por el gobierno contra el Congreso

Como mencionamos arriba, el gobierno interpuso una demanda de competencia por menoscabo de atribuciones contra el Congreso durante el primer proceso de vacancia del expresidente Vizcarra. Asimismo, presentó una medida cautelar con el objeto de que se suspenda dicho proceso hasta que el TC emita una sentencia sobre el fondo. El gobierno basó su demanda de competencia en los siguientes argumentos:

- El Congreso atenta contra el principio de división de poderes al hacer un uso indebido de su competencia de vacar al presidente.
- La vacancia presidencial no es un instrumento de control político. El Congreso no puede emplearla para valorar las acciones u omisiones políticas del presidente. Su uso, únicamente, se configura cuando el presidente está impedido de ejercer el cargo para el cual fue elegido por el pueblo a causa de una permanente incapacidad moral.
- La Constitución no prevé cuál es el alcance de la figura de la incapacidad moral permanente. En la medida que se trata de un concepto jurídico indeterminado, el TC debe aclarar su sentido interpretativo.

El TC rechazó la solicitud de medida cautelar presentada por el Gobierno bajo el argumento de que no existía un riesgo o amenaza real de vacancia contra el expresidente Vizcarra. Y semanas después emitió su sentencia de fondo. Aquí es importante precisar que: i) cuando el TC emitió su auto de improcedencia contra la medida cautelar, recién se iba a deliberar y votar la primera moción de vacancia, y ii) cuando emitió su sentencia sobre el fondo, el Congreso ya había destituido al ex Presidente Vizcarra, pero en el marco del segundo proceso de vacancia. El primero fue desestimado por no alcanzar el número mínimo de votos.

3.3. La sentencia del Tribunal Constitucional

El TC tenía dos alternativas: declarar improcedente la demanda de competencia interpuesta por el Gobierno con base en el artículo 321.1 del Código Procesal Civil (de aplicación supletoria a los procesos constitucionales, de acuerdo al artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional) por haberse configurado la sustracción de la materia, o pronunciarse sobre el fondo de la controversia y aclarar el sentido interpretativo de la

figura de la vacancia presidencial a fin de que no se desnaturalice su uso o se la invoque erróneamente como arma de presión o chantaje político en el futuro.

En una votación dividida de 4 a 3, el TC optó por la primera opción. Así, sostuvo que:

[...] no corresponde a este Tribunal emitir un pronunciamiento sobre la pretensión objeto del presente proceso, por cuanto a la fecha se ha producido la sustracción de la materia controvertida. Cabe precisar que, en anterior pronunciamiento, este Tribunal ha optado por emitir una decisión similar en un proceso de competencias, debido a que la duración de los plazos procesales, igualmente generaron la imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo respecto de un extremo (Cfr. Sentencia emitida en el expediente 00004-2004-CC/TC). Tal forma de resolución de este proceso orgánico no resulta ajena en la jurisprudencia, pues, de hecho, sucede frecuentemente que durante el trámite del proceso pueden producirse hechos que permiten resolver el conflicto extra proceso (STC 0002-2020-CC/TC. Fundamento 6).

Al evitar pronunciarse sobre el fondo de esta demanda competencial, el TC perdió la oportunidad de definir los alcances y límites jurídicos de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Al mismo tiempo, omitió cumplir con su rol pacificador, sobre todo en el contexto de una controversia que, al menos en ese momento, generaba incertidumbre a nivel político y social¹⁸.

[...] la improcedencia por sustracción de la materia aquí declarada, no implica en forma alguna que este Tribunal Constitucional abdique de su rol de garante de los derechos fundamentales y de la primacía normativa de la Constitución, sino que, en esa misma línea, se trata de una decisión que cierra el presente proceso conforme a la Constitución y a la ley, poniendo fin a la incertidumbre sobre el sentido y las consecuencias que, en el momento actual, una decisión de este Tribunal podría tener sobre la titularidad del Poder Ejecutivo y la gobernabilidad del país (STC 0002-2020-CC/TC. Fundamento 8).

En suma, la sentencia en mayoría del TC es bastante pobre en términos argumentativos. Se basa, únicamente, en la figura de la sustracción de la materia para resolver la demanda competencial interpuesta por el gobierno. Sin embargo, es posible encontrar en los votos singulares de los magistrados Ledesma y Ramos, y Espinosa-Saldaña, algunas consideraciones para racionalizar el sentido de esta figura político constitucional¹⁹.

3.4. Los votos singulares de los magistrados Ledesma y Ramos, y Espinosa-Saldaña

Los magistrados Ferrero, Miranda, Blume y Sardón de Taboada suscribieron la sentencia en mayoría que declaró improcedente la demanda interpuesta por el gobierno. Los tres magistrados restantes, Ledesma, Ramos y Espinosa-Saldaña, por el contrario, consideraron que el TC debía pronunciarse sobre el fondo de esta controversia. Según su razonamiento, un pronunciamiento sobre el fondo contribuiría a aclarar el sentido interpretativo

18 Sobre este punto, el voto singular de los magistrados Ledesma y Ramos identifica diversas sentencias en las cuales el TC, al margen de la sustracción de la materia, se pronunció sobre las instituciones implicadas en ellas.

19 Cabe precisar que esta sentencia fue emitida por la conformación anterior del TC. Los actuales magistrados fueron designados por el Congreso en mayo de 2022.

de la vacancia presidencial a la luz de los principios que orientan el diseño de nuestra Constitución orgánica.

Así pues, para los magistrados Ledesma y Ramos: *<< [...] debe entenderse que cuando la Constitución de 1993 establece que al Presidente de la República se le puede vacar por su permanente incapacidad moral, lo que está disponiendo es que la razón que sustenta esa vacancia está referida a su comportamiento personal, que adolece de falta de corrección moral, es decir, que es tan reprobable que le impide seguir representando a la ciudadanía que lo eligió para que ejerza la más alta magistratura del país>>* (STC 0002-2020-CC/TC. Voto singular Magistrados Marianela Ledesma y Carlos Ramos. Fundamento 52).

En la misma línea, sostuvieron que en caso el Congreso inicie un proceso de vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente debe considerar, como mínimo, lo siguiente:

- i) que se trate de hechos de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad, que deterioran en gran magnitud la dignidad presidencial y que hacen insostenible la permanencia en tan importante cargo público, independientemente de que con posterioridad pueda determinarse que tales conductas tuvieran, además, relevancia penal; y,
- ii) que estén claramente evidenciados ante la opinión pública y generen un notorio desequilibrio social, de modo tal que en esa extraordinaria circunstancia, dado nuestro modelo presidencialista y democrático, la valoración del Congreso sobre su verificación, no puede hacerse al margen de interpretar un sentimiento social que mayoritariamente y de forma patente ha consolidado un repudio hacia la figura presidencial, haciendo insostenible para la estabilidad social y el orden público su mantenimiento en el poder. (STC 0002-2020-CC/TC. Voto Singular Magistrados Marianela Ledesma y Carlos Ramos. Fundamento 53).

En otras palabras, para estos magistrados el proceso de vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente debe basarse en hechos objetivos, los cuales deben implicar a su vez una afectación grave de la dignidad presidencial. Asimismo, su impacto debe ser de tal magnitud que genere “un notorio desequilibrio social”. No basta, pues, con que se invoquen hechos anodinos o de una gravedad intermedia o leve, o que no guarden relación con la imputación principal. Para decirlo en términos llanos: no basta con que el Congreso cuente con los votos. Debe contar también con razones plausibles que justifiquen vacar al presidente en un caso concreto y extraordinario:

55. [...] no cualquier cuestionamiento efectuado en contra del Presidente de la República puede ser catalogado, por la simple imposición de los votos, como una razón válida desde la Constitución para poder solicitar su vacancia. Esta apreciación no sólo se deduce de las constantes preocupaciones que los propios constituyentes, en diversos momentos históricos, demostraron por un eventual uso arbitrario de esta figura, sino que además encuentra una especial lógica en el régimen político que es posible desprender de la Ley Fundamental.

56. En efecto, la Constitución de 1993 ha dispuesto el reconocimiento de diversas garantías para que el Presidente de la República sólo pueda ser acusado en supuestos específicos. Ello se deriva tanto de la lógica que subyace a la forma de gobierno en la Constitución de 1993, como en la propia necesidad de garantizar un importante nivel de estabilidad institucional. Lo contrario sería asumir que la noción de moral quedará expuesta a la mayoría legislativa de turno, la cual bien puede calificar un acto como contrario a la moral dependiendo de si el Jefe de Estado es (o no) aliado a las posiciones políticas trazadas. En el caso concreto de un Presidente de la República con un grupo parlamentario minoritario en el Congreso -o, peor aún, en caso no lo

tenga- esto supondría un recurrente escrutinio de “moralidad” por parte del Poder Legislativo.

Ahora bien, el estándar propuesto por los magistrados Ledesma y Ramos no parece sencillo de cumplir. ¿Cómo valorar, por ejemplo, que un hecho es más o menos legítimo para justificar la vacancia presidencial a partir de su impacto en la opinión pública? En realidad, quienes tienen la responsabilidad de valorar tales hechos son los congresistas. Y es probable que lo hagan no solo en función de su capacidad de agencia y representación, sino de sus intereses y motivaciones electorales. Como sostuvimos en un acápite previo, al margen de las razones detrás de la vacancia, siempre que la correlación de fuerzas entre el Gobierno y el Congreso sea asimétrica, es posible que se generen crisis políticas que motiven la interrupción del mandato presidencial.

Por ello, tiene sentido que estos magistrados complementen su punto, poniendo de relieve la importancia que posee la observancia del derecho al debido proceso del presidente. El principal problema que presenta la vacancia es su dependencia extrema con el arbitrio de los congresistas. Y que no le otorga al jefe de Estado las garantías para ejercer su defensa de manera adecuada.

Por tal motivo, para estos magistrados las garantías procesales que debe observar el proceso de vacancia presidencial por esta causal son las siguientes:

- i) Congruencia entre lo que se pide y lo que se resuelve, es decir, que los fundamentos de hecho y de derecho del pedido de vacancia, deben ser los mismos que sean objeto de pronunciamiento en el respectivo debate y votación por el Pleno del Congreso;
- ii) Los documentos o medios probatorios que acrediten o corroboren los hechos deberán ser examinados por una Comisión Especial de Investigación que presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso de Investigación (al igual que en otros procedimientos parlamentarios); y,
- iii) Del otorgamiento del tiempo y los medios necesarios para la preparación de la defensa de quien ostente la Presidencia de la República.
- iv) No procede dicha causal de vacancia en el último año de ejercicio de la Presidencia de la República. Ello tiene pleno sentido a partir del principio de seguridad jurídica y efectos de evitar graves situaciones de inestabilidad política, económica y social. Además, es plenamente [concordante] con lo dispuesto en el artículo 134 cuando establece que “No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato”.
- v) Se requiere una segunda votación. Esto como mecanismo adicional de reevaluación y reflexión dada la magnitud de las consecuencias que la vacancia de la Presidencia de la República representa, y,
- vi) La vacancia presidencial no puede utilizarse como mecanismo de control político ni para discutir la posible comisión de delitos. (STC 0002-2020-CC/TC. Voto Singular Magistrados Marianela Ledesma y Carlos Ramos. Fundamento 64).

Los magistrados Ledesma y Ramos plantean un parámetro bastante alto para la procedencia de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Sostienen, en resumen, que se deben cumplir tres presupuestos mínimos: primero, que se debe acreditar la veracidad u objetividad de los hechos que se le atribuyen al presidente; luego, que se debe garantizar su derecho al debido proceso; y, finalmente, que se debe prohibir su vacancia por este supuesto durante el último año de su mandato, en armonía con lo previsto por la Constitución de 1979

Por otro lado, el magistrado Espinosa-Saldaña planteó un voto singular en el que destaca su propuesta de interpretar el artículo 114 de la Constitución -que regula los supuestos de

la suspensión temporal del presidente- como una suerte de “suspensión-impeachment”. En su opinión, ello contribuiría a evitar los riesgos que conlleva la aplicación discrecional del artículo 113, 2 de la Constitución, y le daría al Congreso una herramienta efectiva para resolver las crisis políticas motivadas por los actos u omisiones del presidente.

En sus propios términos:

[...] considero que una alternativa constitucionalmente viable, y que no invade competencias del legislador orgánico modificando jurisprudencialmente el Reglamento del Congreso, surge al interpretar de manera amplia el artículo 114 de la Constitución. Allí se señala que “El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por (...) Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso”. En este artículo (que no alude en específico a alguna incapacidad “física” o “moral”) podría considerarse incorporados aquellos casos en los que el Presidente haya afectado irremediablemente la dignidad del cargo o que este haya tenido un mal desempeño que le impida continuar ejerciendo la presidencia, o situaciones similares (no vinculadas con acusaciones por delitos, pues esto viene regulado y restringido por el artículo 117 de la Constitución). De este modo, propongo una interpretación disociativa del artículo 114 de la Constitución, que permita distinguir los casos de suspensión por incapacidad física o mental, de la que podría denominar “suspensión-impeachment” o “suspensión-juicio político”. (STC 0002-2020-CC/TC. Voto Singular Magistrado Espinosa-Saldaña. Fundamento 89).

Para ese fin, propone que se cree un procedimiento especial que se inicie con un reproche de la Comisión Permanente del Congreso, y que luego prosiga el trámite de las acusaciones constitucionales. Para su aprobación se requeriría la misma votación que actualmente se exige para la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Esta “suspensión-impeachment”, a diferencia de la suspensión convencional del artículo 114, 1, operaría: << [...] como un supuesto particular de “*infracción a la Constitución*” (relacionando con los artículos 110 y 118, incisos 2 y 3), orientado únicamente a que el Pleno tome una decisión de suspensión por el tiempo que le falte al presidente para cumplir su mandato>> (STC 0002-2020-CC/TC. Voto Singular Magistrado Espinosa-Saldaña. Fundamento 91).

Según este magistrado, la “suspensión-impeachment” permitiría superar el debate sobre las limitaciones de la vacancia presidencial para abordar las crisis políticas que no podrían tramitarse con base en la figura del juicio político, y que se garantice el derecho al debido proceso del presidente a través de un mecanismo célere que le daría la posibilidad de defenderse al menos en dos instancias del Congreso: la Comisión Permanente y el Pleno.

[...] con esta propuesta un presidente podría ser removido excepcionalmente, inclusive por razones de mal desempeño o por haber obrado de una manera que haga imposible su permanencia en el cargo, en un escenario más propio del juicio político (aunque con eventuales matices) procurándose que se respete el debido proceso parlamentario (y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal sobre esta materia), Además, no se incurría en déficits deliberativos (cfr. STC 00012-2018-AI, STC 00006-2018-AI), tomando en consideración los principios de equilibrio, cooperación y solución democrática (cfr. STC 00006-2018-AI, STC 00006-2019-CC) y sin necesidad de proponer ninguna modificación del Reglamento del Congreso en torno a la votación (que tiene reserva de ley orgánica). (STC 0002-2020-CC/TC. Voto Singular Magistrado Espinosa-Saldaña. Fundamento 93).

En resumen, los votos singulares de los magistrados Ledesma y Ramos, y Espinoza Saldaña, plantean interpretaciones relevantes sobre las normas referidas a la posición del presidente en nuestro sistema de gobierno. En el caso de los primeros, su aproximación apunta a “racionalizar” la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente para hacerla acorde con el principio de separación de poderes, y las garantías del

derecho al debido proceso. Y para evitar, sobre todo, el avasallamiento del Congreso sobre el presidente en escenarios de gobierno dividido.

En el caso del segundo, en cambio, su aproximación apunta a descartar que la figura de la vacancia cumpla el rol de “válvula de escape” frente a las crisis políticas generadas por la falta de entendimiento entre el Gobierno y el Congreso –al margen, incluso, de los límites previstos por sus colegas-. En su lugar propone la figura de la “suspensión-impeachment” que implica replicar el procedimiento del juicio político pero para el caso de la suspensión temporal del presidente prevista en el artículo 114 de la Constitución.

3.5. Valoración crítica de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional

El TC perdió la oportunidad de precisar los alcances y límites de la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente y del juicio político. En lugar de pronunciarse sobre el fondo, optó por una salida formalista. La cual no fue consistente ni con su jurisprudencia previa, ni con su rol pacificador de los conflictos. Esta grave omisión del TC tuvo como correlato incentivar la presentación de mociones de vacancia; incluso, contra el gobierno de transición que sucedió a los de los ex presidentes Vizcarra y Merino²⁰.

En el presente artículo hemos sostenido que el problema, en estricto, no es la vacancia presidencial ni el juicio político, sino la regulación que estas figuras poseen en nuestra Constitución actual. Vale decir, el problema no es que existan vías democráticas para destituir a un presidente en funciones, sino que no se respeten las garantías del debido proceso. Así, pues, es necesario, y saludable, que existan mecanismos para resolver crisis políticas álgidas. Pero estos deben ser respetuosos con los principios y valores de la Constitución (Salazar, 2013, p. 87 y ss.).

4. Una propuesta de racionalización de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente

A partir de lo anotado, resulta necesario repensar los términos tanto de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente como del juicio político al presidente durante su mandato. Así, considero que la causal de incapacidad moral permanente debe ser reemplazada por la de discapacidad mental (o simplemente, desaparecer), y se debe agregar un supuesto adicional a los previstos en el artículo 117 de la Constitución para permitir que el presidente pueda ser sancionado durante su mandato por incurrir en actos u omisiones que atenten contra la dignidad del cargo. Sin embargo, para ello la reforma debe observar el derecho al debido proceso del presidente, y dar pie a una amplia deliberación que legitime la decisión adoptada por el Congreso.

²⁰ Durante el gobierno de transición del ex presidente Francisco Sagasti, algunos congresistas presentaron tanto mociones de censura como de vacancia en su contra. Estas no fueron aprobadas, pero dan cuenta de la facilidad con que el Congreso utilizó dichos mecanismos para ejercer presión sobre el jefe de Estado. Vid. <https://gestion.pe/peru/politica/francisco-sagasti-congreso-tambien-rechazo-admitir-a-tramite-micion-de-censura-contra-presidente-nndc-noticia/>; <https://peru21.pe/politica/congresistas-de-diferentes-bancadas-amenazan-con-promover-micion-de-vacancia-contra-francisco-sagasti-nndc-noticia/>.

4.1. Reforma constitucional del artículo 117 y eliminación de la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente

La solución a los problemas relativos a la destitución del presidente pasa no solo por la eliminación de la figura de la vacancia por la causal de incapacidad moral permanente, sino por la reforma del artículo 117 de la Constitución. Así, el escenario ideal sería crear en nuestro país un auténtico juicio político que permita resolver crisis políticas álgidas pero que, a la vez, garantice el derecho al debido proceso del presidente.

Esta medida permitiría superar el debate estéril sobre qué significa el término “incapacidad moral permanente”, y concentrarse en otro más relevante sobre cuándo se configura un acto u omisión contrario a la dignidad del cargo presidencial. Como sostiene Eguiguren:

Lo más apropiado sería, pues, realizar una reforma constitucional del artículo 117 de la Constitución, que incluya algunas nuevas causales específicas para la acusación del Presidente de la República mientras ejerce el cargo; estas serían la comisión de graves delitos de función (corrupción, enriquecimiento ilícito, violación de derechos humanos), de delitos comunes dolosos graves o de serias infracciones de la Constitución. La apreciación de estas causales y la aprobación de la sanción de destitución del Presidente de la República correspondería al Congreso, y requerirían el voto conforme de dos tercios de sus miembros, con lo que se garantiza un grado significativo de acuerdo político para la adopción de esta medida (Eguiguren, 2007, p. 239-240).

Planteada en esos términos, la discusión giraría en torno a precisar los límites del Congreso respecto a los cargos de corrupción o violación de derechos humanos que se planteen contra el presidente. Dado que estos supuestos remiten a delitos de función –y también, sin duda, a infracciones constitucionales–, el Congreso tendría que esperar a que el Poder Judicial determine la responsabilidad penal del jefe de Estado, antes de proceder a su destitución por vía del juicio político. O, en caso opte por su destitución directa, tendría que contar con elementos de juicio contundentes que le permitan actuar en consecuencia. En cualquier caso, si posteriormente el Poder Judicial libera de responsabilidad al presidente, el Congreso tendría que dejar sin efecto la sanción que le impuso.

4.2. Garantizar el debido proceso

Ahora bien, y en caso no sea posible ir adelante con la reforma propuesta, lo que corresponde es dotar de sentido a las normas constitucionales vigentes. En otras palabras, lo que corresponde es racionalizar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Para ello, el Congreso podría hacer, en principio, dos cosas: primero, modificar su reglamento. De este modo, podría adaptar la regulación vigente para la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente con aquella prevista para la acusación constitucional del presidente durante su mandato. Y luego, tomar como parámetro interpretativo los criterios desarrollados por el TC en su jurisprudencia.

Este procedimiento espejo al del juicio y antequicio político se iniciaría con una moción de vacancia que tendría que ser ponderada por una comisión especial conformada por representantes de los diversos grupos parlamentarios en la cámara de diputados. Ello daría pie, posteriormente, a un informe que tendría que ser valorado por el pleno de dicha cámara. Si ésta instancia concluye que el informe de la comisión especial tiene mérito, presenta ante el

pleno de la cámara de senadores una moción formal. Por último, este delibera y toma una decisión final.

4.3. Repensar el quórum calificado para la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente

Otro punto a considerar es el relativo al quórum para aprobar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Actualmente, este asciende a los 2/3 del número legal de congresistas. Los magistrados Ledesma y Ramos en el voto singular que emitieron a la STC 0002-2020-CC/TC propusieron que se eleve a 4/5. En mi opinión, su propuesta es razonable, siempre que no se modifique el reglamento del Congreso en los términos anotados. Caso contrario, el quórum inicial de 2/3 sería suficiente para garantizar una adecuada deliberación en el Congreso. Sobre todo, si tomamos en cuenta que, en un escenario de atomización de la representación política, como el que atravesamos actualmente, es bastante improbable que se arribe a un consenso tan amplio, salvo en situaciones graves que así lo ameriten.

5. Conclusiones

En el presente artículo hemos explicado por qué la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente opera en los hechos como un juicio político informal. Asimismo, hemos puesto de relieve la necesidad de reformar la Constitución para eliminar dicha figura y en su reemplazo agregar un supuesto adicional a los contemplados en el artículo 117 de la Constitución que regula la figura del juicio y el antequicio político del presidente durante su mandato.

Nuestra propuesta se basa en dos aspectos que, a su vez, fueron desarrollados, aunque con sentidos distintos, por los magistrados Ledesma y Ramos, y Espinosa Saldaña en los votos singulares que emitieron a la STC 0002-2020-CC/TC. Por un lado, la observancia del derecho al debido proceso, y por el otro, la promoción de la participación ciudadana a través de un proceso que garantice una amplia deliberación; la cual, si bien recae en cabeza del Congreso, dialoga con la opinión pública para evitar salidas intempestivas o carentes de legitimidad social ante las crisis políticas.

Finalmente, hemos puesto de relieve los problemas que posee nuestra Constitución orgánica, sobre todo en lo relativo a las relaciones entre el Gobierno y el Congreso, y el principio de separación de poderes. Así, por ejemplo, además de la vacancia presidencial y el juicio político, merecen atención la figura de la cuestión de confianza, obligatoria y facultativa, y la de la disolución del Congreso. Estas no solo presentan graves limitaciones, sino que generan incentivos perversos que atentan contra la gobernabilidad democrática, en especial cuando nos encontramos ante el fenómeno del gobierno dividido.

REFERENCIAS

- Cairo, O. (2017). La responsabilidad jurídica del presidente de la República en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 22, 209–229.
- Campos, H. J. (2023). La Constitución (in)orgánica: una reflexión sobre las tensiones e inconsistencias del régimen político peruano. *Revista Derecho del Estado*, (56), 97–121.
- Campos, M. (2020). La parlamentarización del presidencialismo peruano. En *Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. Lima: Palestra Editores.
- Chirinos Soto, E. (1991). *Cuestiones constitucionales 1933–1990*. Lima: Fundación M. J. Bustamante de la Fuente.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: KAS.
- Dargent, E., & Rousseau, S. (2022). Choque de poderes y degradación institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas. *Política y Gobierno*, 29(2), 257–288.
- Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente: Razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Eguiguren, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿Otro paso hacia la “parlamentarización” de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? *Pensamiento Constitucional*, 22, 35–70.
- Eguiguren, F. (2021). *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso*. Lima: Palestra Editores.
- García, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, 18(18), 125–158.
- García, D. (2009). El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano). En A. Ellins, J. Orozco & D. Zovatto (Coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 255–275). México: UNAM – IDEA Internacional.
- García, D. (2022). *El constitucionalismo peruano en perspectiva: Reflexiones en el bicentenario*. Lima: Palestra Editores.

- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Akal.
- Hakansson, C. (2021). *El neopresidencialismo: La forma de gobierno en la Constitución peruana*. Lima: Editorial Yachay.
- Incio, J., & Arce, M. (2018). Perú 2017: un caso extremo de gobierno dividido. *Revista de Ciencia Política*, 38(2), 433-456.
- Landa, C. (2018). *La constitucionalización del derecho: El caso del Perú*. Lima: Palestra Editores.
- Negretto, G. (2018). La reforma del presidencialismo en América Latina: Hacia un modelo híbrido. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 83-107.
- Pease, H., & Romero, G. (2013). *La política en el Perú del siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Planas, P. (1998). *Democracia y tradición constitucional en el Perú*. Lima: Editorial San Marcos.
- Pérez-Liñán, A. (2000). ¿Juicio político o golpes legislativos? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, (26), 17-32. Universidad de Salamanca.
- Salazar, P. (2013). *La democracia constitucional: Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sunstein, C. R. (2017). *Impeachment: A citizen's guide*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Villarán, M. V. (1994). *La posición constitucional de los ministros*. Lima: Cultural Cuzco.
- Villarán, M. V. (1998). *Lecciones de derecho constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Zapata, A. (2021). *Lucha política y crisis social en el Perú Republicano: 1821-2021*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.