



FACULTAD DE DERECHO

CENTRO DE ESTUDIOS DERECHO CONSTITUCIONAL - CEDC

**PERFIL CONSTITUCIONAL DE LA INCAPACIDAD MORAL
PERMANENTE COMO CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL
EN EL PERÚ**

Prof. Pedro A. Hernández Chávez

INDICE DE CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| ÍNDICE | 2 |
| I.- ALCANCES GENERALES SOBRE EL CONTROL DEL PODER EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL | 3 |
| II.- LOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: EL CASO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA | 6 |
| III.- EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA | 9 |
| IV.- LA INSTITUCIÓN DE LA VACANCIA PRESIDENCIAL POR INCAPACIDAD MORAL: EL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL DE EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ÉTICO-POLÍTICA PRESIDENCIAL | 16 |
| Los elementos configuradores de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente | 31 |
| Las características básicas de la institución | 38 |
| V.- CONCLUSIONES | 47 |
| FUENTES DE INFORMACIÓN | 50 |

PERFIL CONSTITUCIONAL DE LA INCAPACIDAD MORAL PERMANENTE COMO CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL EN EL PERÚ

Prof. Pedro A. Hernández Chávez

phernandezc@usmp.pe
phernandez@hernandez.pe

I.- ALCANCES GENERALES SOBRE EL CONTROL DEL PODER EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

La preocupación por limitar al poder ha sido la idea fundamental que inspiró el surgimiento del *constitucionalismo* clásico de raigambre anglo-sajona, y la propia teoría del *Estado de Derecho* surgida en la Europa continental, siendo ambos esfuerzos por mejorar la relación institucionalizada del poder político con sus destinatarios a través del traslado a la normación jurídica de buena parte de la “lucha” fáctica por el poder, imponiéndole reglas y límites, pero sin que ello afecte la esencia consustancialmente *política* del ejercicio del poder, solo que esta vez juridizado por el derecho. Y es que, como sostiene Valadés Ríos (2005: 135-138), el *poder* –en tanto realidad humana y social- presenta cuatro (04) aspectos que resultan fundamentales para su concepción como fenómeno social y político global: i.) su *origen* (de clara raigambre democrática, como expresión de la voluntad popular); ii.) su *forma* (de organización, articulación y estructuración, en las diversas modalidades conocidas); iii.) su *ejercicio* (regulado por la norma jurídica y su expresa asignación competencial, que con propias del llamado “Estado de derecho”); y iv.) su *control* (como manera de limitar al poder, y a su vez responsabilizarlo), inclusive desde tiempos inmemoriales ⁽¹⁾.

Partiendo de que la “*racionalización*” del poder lleva implícita la idea de “controlarlo” con el propósito de *evitar sus posibles excesos*, con miras a *erradicar la arbitrariedad* de la actuación estatal, dentro del marco de acción impuesto por el Derecho previamente establecido ⁽²⁾; debemos sostener categóricamente que los diversos *sistemas de control* representan el mayor nivel de racionalización alcanzado por la modernidad en lo que al ejercicio del poder se refiere.

Desde una perspectiva politológica, asumiendo que no hay democracia si los funcionarios no pueden *responder* ante los votantes y ciudadanos por sus actos de poder, cada vez es más claro entender que el “buen gobierno” no nace espontáneamente del buen

¹ Al respecto, Valadés Ríos (2005) señala:

“El control del poder es, entre otras cosas, una forma de limitarlo y responsabilizarlo. Aun el poder autocrático estaba limitado por las tradiciones, por la visión patrimonialista del Estado y hasta por los prejuicios de quienes lo ejercían.

Nunca ha existido un poder incontestado. Incluso en las etapas de más desenfrenado despotismo, el poderoso no escapaba a los efectos de la conspiración, la intriga y la traición. Si bien no se puede considerar que esas formas más primitivas de relación con el poder hayan dejado algo bueno, no se deben ignorar cuando se trata de analizar que, como en las relaciones interpersonales previas a la regulación procesal, en el mundo del poder primitivo también se daban formas de autodefensa y de autocomposición que hoy podemos catalogar como mecanismos de control” (pp. 138-139).

² Sobre la *racionalización del poder*, Valadés Ríos (2005) señala:

“En el orden constitucional podemos entender por racionalización el proceso por virtud del cual los efectos del poder se aproximan, en la mayor medida de lo deseable, a los niveles de equilibrio que permiten garantizar las libertades individual y colectiva, y en el que se evitan, tanto como es posible, los efectos negativos que resultan de la coacción” (p. 117).

corazón de los políticos o funcionarios públicos, sino –por el contrario- es resultado de un proceso de “*accountability*” que relaciona tanto a los “votantes/ciudadanos” (titulares del poder) como a los “actores políticos” (representantes), en una interrelación dinámica y permanente que ambos “*sujetos*” mantienen entre sí desde antes y durante el mandato que dura el encargo “representativo” moderno. Dicho en otras palabras, el modelo democrático se fortalece sobremanera si los representantes son “*accountables*”, es decir, cuando son capaces de responder o hacerse responsables de los actos y las decisiones que adoptan antes sus *mandantes*.

En el Estado Constitucional moderno, los Textos Constitucionales articulan y configuran la estructuración y organización del poder en base a un principio de separación que se fundamenta en la idea de que las “*funciones*” del *único poder del Estado* (poder público estatal) deben ser asignadas a diferentes “*órganos*” para que, entre ellos, se supervisen y equilibren, y al que el maestro Fix-Zamudio (2005: XXIII) denomina como “*principio de separación orgánica de funciones*”; siendo fundamental –aunque no siempre claramente advertida- la idea implícita de “*control*” que está inserta en el aludido principio, el cual no sería de mucha utilidad práctica si sólo se quedara en una asignación inicial y diferenciada del poder, pero despreocupada en absoluto por supervisar o controlar la forma en que se ejerce la cuota de poder otorgada.

Sin embargo, Valadés Ríos (2005: 20-21) nos inspira a preguntar si la sola existencia o consagración de la democracia como principio legitimador del origen y ejercicio del poder, constituye razón suficiente para dejar de lado los riesgos para la libertad que le son implícitos, afirmando que “los gobiernos de origen democrático pueden carecer de miedo, pero no por ello dejan de representar un riesgo para la libertad de los individuos y de las sociedades”.

Así las cosas, siguiendo a Aragón Reyes (1995: 121), la palabra “*control*” proviene del término latino-fiscal medieval “*contra rotulum*”, que pasó al francés como “*contre-rôle* (*contrôle*), y cuyo significado literal es “contra-libro” o “libro-registro” que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros. A partir de ahí, el término se generalizó hasta ampliar su significado al de “fiscalizar”, “someter”, etcétera.

En este marco conceptual, tal vez el principal *rol de la Constitución* habrá de consistir, precisamente, en “fijar las formas de expresión de poder y determinar su control” (Valadés Ríos, 2005: 13); lo cual bien puede traducirse en tres ideas fundamentales para configurar y articular el ejercicio del poder en la denominada Parte Orgánica:

- a) Si, como se ha sostenido, el control es inherente al ejercicio del poder, ***toda manifestación de poder es objeto de una posibilidad de control***, pues en caso algún órgano o alguna acción no estuvieran sujetos a control, nos encontraríamos ante el caso de un *poder absolutista* (Valadés Ríos, 2005: 24).
- b) Dentro de un Estado Constitucional, ***todo poder tiene que ser limitado***, en la medida que en la lógica organizativa de la separación de poderes hoy conocida – la cual los estructura y articula-, los órganos a los que se asigna una cuota de poder Estatal actúan como elementos de *equilibrio* o *formas de resistencia* unos de otros, en el propósito de establecer un régimen de coexistencia delimitado y acotado.

- c) Es una máxima del Derecho Constitucional occidental moderno que **debe existir un lazo real y efectivo entre el ejercicio del poder y los controles, garantías y responsabilidades políticas** (Hauriou, 1971: 422-424), postulado que –a decir de Vanossi- se traduce en una “*regla de oro*” no escrita pero sí implícita de la moderna dogmática constitucional del poder: “**a mayor poder, mayor garantía, mayor control, mayor responsabilidad**” (1992: 708). Y es que, en el Derecho Constitucional moderno ya no se discute o cuestiona el otorgamiento de poder (a modo de competencias, facultades y/o atribuciones) a los órganos constitucionales, precisamente porque ello se entiende como necesario para lograr cumplir las finalidades y objetivos que le son asignados; siendo la real preocupación de la ingeniería constitucional, el determinar en forma adecuada que a todo acrecentamiento del poder deba corresponderle un mejoramiento de los controles, un vigorizamiento de las garantías y un perfeccionamiento de las responsabilidades, para evitar así el predominio o hegemonía de alguno de ellos sobre los demás.

Partiendo de la *teoría de los equilibrios* de Newton que le sirve de inspiración ⁽³⁾, Montesquieu afirma que en todo sistema de repartición del poder, cuantas más atribuciones se confieran a un *órgano* que *ejerce funciones de poder*, tantas más deben agregarse progresivamente a otros órganos, dentro de un esquema teórico en el que es necesario que “*el poder contenga al poder*” puesto que es una experiencia eterna que “*todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites*” (1987: 106), siendo claro que el principal propósito de esta teoría fue preservar la libertad política; en una lógica que bien puede resumirse con una frase del discurso pronunciado ante el Senado por Nerón: “que no se dé al gobierno de pocos el dominio absoluto de todos” (Tácito, 1891: 87).

A esta distinción de ciertas funciones en el seno de un mismo poder político ⁽⁴⁾, Montesquieu añade la gran idea de **atribuir cada función a un órgano distinto** para así evitar la concentración del poder en unas pocas manos y, por el contrario, *favorecer el control mutuo* entre dichos órganos, con lo cual se materializará la idea principal de su propuesta: garantizar el ejercicio legal del poder del Estado y la seguridad de la libertad política de los ciudadanos (Jellinek, 1981: 456-457 y 466).

Cada uno de estos poderes (órganos) posee i.) la **facultad de estatuir, decidir o disponer** (“*faculté de statuer*”), que consiste en la capacidad de ordenar por sí mismo o de corregir lo ordenado por otro poder, y ii.) la **facultad de vetar o impedir** (“*faculté d’empêcher*”), que permite declarar nulo y sin efecto alguno las decisiones de otro poder, a manera de “*poder de veto*”; dentro de una lógica inmersa en un sentido mecánico de equilibrio político no advertida por Locke, donde las extralimitaciones de un órgano podría ser controlada –en principio- por cualquiera de los otros dos restantes.

De lo hasta aquí señalado, nos parece claro que el *telos ideológico* de la separación de poderes supone una doble finalidad: i.) **garantizar de protección de la libertad individual** (Loewenstein, 1976: 55); y ii.) ser un **remedio, fundamentalmente preventivo, para controlar el abuso de poder** por parte de los gobernantes a partir de

³ La teoría de los equilibrios afirma que los balances y contrapesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes.

⁴ Como ya se había advertido con la fórmula del llamado gobierno mixto, conocido por ese entonces y que muchos consideran como el antecedente más inmediato de la división de poderes.

un sistema *mecanista* de distribución de poderes entre órganos diferenciados entre sí (Armienta Calderón, 2002: 25).

Todo este bagaje teórico sobre la separación de poderes fue recogido por los constituyentes de las colonias de Massachussets, Maryland y New Hampshire y los inspiradores de la Constitución estadounidense de 1787 ⁽⁵⁾, donde logró su primera consagración práctica, tal y como la conocemos hoy en día, al crear una diferenciación efectiva y un sistema de “*checks and balances*” –o de chequeos (controles) y balances (frenos y contrapesos)-; siendo, además, recogidas por la moderna doctrina constitucional al elaborar las Constituciones modernas, procurando consagrar en ellas un recíproco control de poderes a través de una serie de mecanismos de coordinación, frenos y contrapesos.

En base a lo sostenido, las Constituciones modernas -sin excepción- establecen un conjunto de mecanismos orientados a que el poder asignado cuente con limitaciones y controles que garanticen el ámbito de libertad y autonomía de las personas, así como un orden jurídico-constitucional capaz de dotar de seguridad y estabilidad a la convivencia en general; los mismos que bien pueden ser agrupados en una tipología tripartita de control de poder que diferencia el **control social** (a cargo de los ciudadanos), el **control político** (que realiza el órgano donde confluyen los representantes de la ciudadanía en una democracia representativa como la moderna: el Parlamento o Congreso) y el **control jurídico** (y su tendencia a la objetividad debida al parámetro jurídico que se aplica, que es responsabilidad de los órganos jurisdiccionales).

En tal esquema conceptual, y al margen de cualquier tipo de adjetivación, “hablar de Constitución tiene sentido cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control del poder” (Aragón Reyes, 1995: 81), dentro de la idea fuerza del constitucionalismo moderno y su finalidad propiamente garantista, donde el “*control*” es un elemento inseparable del concepto mismo de Constitución, a la cual dota de *operatividad y fuerza normativas* que impregnan su carácter “*jurídico*”, como complemento de su acepción meramente “*política*”. En palabras del mismo Aragón Reyes, “(d)e ahí que sólo en el Estado constitucional así concebida la teoría del control se presente como parte inseparable de la teoría de la Constitución, precisamente porque ambos términos, control y Constitución, se encuentran allí indisolublemente enlazados” (pp. 82-83).

II.- LOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: EL CASO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

De igual modo, en el constitucionalismo democrático, la noción “**responsabilidad**” resulta fundamental para comprender la dinámica moderna de ejercicio del poder,

⁵ En los Arts. I, II y III de la Constitución estadounidense de 1787 se desarrolla lo referido a los clásicos órganos del Estado, señalándose:

“*Artículo I.-*

Sección I.- Todas las facultades legislativas aquí otorgadas serán conferidas a un Congreso de los Estados Unidos, el cual estará compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes”.

“*Artículo II.-*

Sección I.- El Poder ejecutivo estará investido en un Presidente de los Estados Unidos de América...”

“*Artículo III.-*

Sección I.- El Poder judicial de los Estados Unidos será confiado a una Corte Suprema y a los Tribunales menores...”

respondiendo a la lógica en que el detentador del poder –por el solo hecho de ejercer ese poder que le ha sido entregado- tiene la *obligación de responder* o *de rendir cuentas* de su actuación en el ejercicio de su cargo (Bustos Gisert, 2011: 11 y ss), como concreción del *accountability* anglosajón que exige a todo detentador de poder, especialmente a los agentes estatales, que se sujeten a los controles existentes, a fin de evitar el uso ilegítimo y abusivo del poder que se les entrega.

Sin embargo, esta concepción que hoy podría asumirse como un axioma político-jurídico, no siempre fue así en las diversas formas de organización socio-política que ha conocido la humanidad, sobre todo cuando éstas fueron articuladas en base a una concepción teológica. Al respecto, Dabin (1946) sostiene:

“Se perciben sin dificultad las consecuencias muy ventajosas para el príncipe, que se desprenden con toda naturalidad de estas teorías: designado por Dios directa o indirectamente, el príncipe no es responsable de su gobierno más que ante Dios y de ninguna manera ante sus súbditos, que no tienen ni derecho de control ni derecho de amonestación” (p. 177).

En similar sentido, González-Calderón (1931 T. III) señaló:

“El monarca, según la teoría legal, era representante directo y único de Dios en la nación o pueblo que gobernaba, transmitía a sus sucesores el derecho al poder absoluto sin que para ello la nación o el pueblo fueran consultados, pues la teoría legal suponía de antemano el consentimiento de los súbditos. Estos debían conformarse con los designios de Dios que así lo disponían. El ejercicio del poder político, del gobierno, o si se quiere, el modo de ejercer ese poder y su extensión, dependían exclusivamente del libre arbitrio del jefe supremo, pues él era la única autoridad que estaba capacitada por la teoría legal para establecer y ordenar el régimen gubernamental. Podía delegar a funcionarios especiales el desempeño de tales o cuales magistraturas, pero a la vez se reservaba el derecho intangible de revocarles el mandato. Como se decía antes (y como todavía hoy se dice convencionalmente en el derecho público inglés) el monarca ‘es la fuente de toda autoridad y de todos los honores’” (p. 241)

Por su parte, Valle Riestra (1988) señalaba:

“Un Monarca considerado como Dios o como representante de la divinidad no podía ser forzado a rendir cuenta de sus actos ante la Nación. Si algún tipo de responsabilidad se perfilaba era la de los funcionarios inferiores ante la persona del Príncipe. Y la única exigible al Monarca -según la teoría legal del absolutismo- era la que podía demandarle Dios. Esta situación permitiría expresar ‘L’ *Etat c’est moi*’, frase cínica que compendia todo el sentir de ese tipo de soberano (...)” (p. 16).

Es importante tener claro que será recién con el surgimiento y la consolidación de los conceptos de “pueblo”, “soberanía popular” y “reconocimiento de ellos como la fuente del poder”, el ejercicio del poder se *racionaliza* a tal nivel, que surge la idea moderna de “responder” por el poder que se ejerce y, por ende, la aceptación y difusión de la “responsabilidad” de los funcionarios por el ejercicio de tal poder; en una lógica -de clara raigambre contractualista, liberal y republicana- donde, al ya no actuar el gobierno por voluntad de Dios, la colectividad se convierte en la fuente de toda su autoridad y, por ende, es a aquella a quien hay que dar cuenta del mandato recibido.

De manera general, se puede sostener que los funcionarios o agentes del Estado se encuentran sujetos a las siguientes tipos de responsabilidad: i.) *la responsabilidad política*, ii.) *la responsabilidad ética*, y iii.) *la responsabilidad jurídica*.

- a) Sobre la **responsabilidad política**, es bueno afirmar que ahí donde existe “representación” existe “responsabilidad” y, por ende, el sistema de Gobierno “representativo” es un sistema de Gobierno “responsable”, al extremo que Friedrich (1975 Vol. II: 23) identificó ambos conceptos como sinónimos; se puede sostener que la “representación política” presupone que los representantes han de rendir cuentas de alguna forma ante el pueblo, pudiendo afirmar –con Oliver (1999: 78)- que más que una responsabilidad debemos aludir a una “red de responsabilidades” con multitud de hilos y que se plasman en diversos tipos de relaciones y de consecuencias que tendrán como único hilo conductor el propósito de establecer un proceso de rendición de cuentas de los gobernantes por sus actos.

La responsabilidad política supone, la asunción de las consecuencias de los actos realizados por los funcionarios y servidores públicos al interior del Estado, en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por razón de su cargo, siendo directamente *derivada de los postulados propios de un Estado democrático en el que, en virtud de la lógica representativa, el pueblo encarga a los gobernantes la función de dirección política del Estado* reservándose la supervisión del ejercicio de la misma; puesto que “la dirección política está atada al de responsabilidad política. Por ello solo los funcionarios que imprimen dirección a la acción del gobierno son sujetos de responsabilidad política” (Barceló Rojas, 2013: 297). De lo afirmado, se puede colegir que nos encontramos ante un necesario *medio de control de la gestión gubernamental* –que realiza *control de idoneidad, control de eficiencia y control de gestión*, como lo planteara el profesor argentino Ricardo Haro (1992: 371-374) años atrás-, así como ante una importante *forma de control, represión y sanción de la corrupción política*, según lo sostiene Rose-Ackerman ⁽⁶⁾.

Dicho esto, es posible distinguir los siguientes subtipos de responsabilidad política: i.) *la responsabilidad político-constitucional*, y ii.) *la responsabilidad político-funcional* ⁽⁷⁾.

- b) Sobre la **responsabilidad ética**, partiendo de que todos los funcionarios públicos existen para servir a los intereses de la comunidad política, resulta indispensable

⁶ Para Rose-Ackermann (1999: 143 y ss), son cuatro las formas de control, represión y sanción de la corrupción política: a.) los *checks and balances* en el procedimiento legislativo (que permite la legislación más adecuada imaginable para evitar estos fenómenos); b.) el control de la Administración en la ejecución de las leyes (a fin de asegurar que los poderes públicos respeten escrupulosamente su contenido); c.) el control judicial; y d.) la transparencia y responsabilidad de los gobernantes (con el subsiguiente control por el Parlamento y por la opinión pública).

⁷ La **responsabilidad político-constitucional** se encuentra en directa relación con el propósito de protección de la Parte Orgánica de la Constitución, aquella que consagra la organización del poder político (“*poderes constituidos*”) y las competencias y atribuciones (“*orden competencial*”) de los órganos creados por el poder constituyente; razón por la que procede para el caso de los Altos Funcionarios del Estado señalados específicamente en el Texto Fundamental (Art. 99 de la CP), todos los cuales son funcionarios de *naturaleza política*. En opinión de Montoya Chávez (2005: 135), la denominada “responsabilidad constitucional”, tiene como finalidad esencial “determinar en qué momento se ha vulnerado la distribución de funciones orgánicas, a través de un abuso de las atribuciones asignadas a un alto funcionario del Estado, determinadas a través de las infracciones constitucionales”.

Por su parte, la **responsabilidad política-funcional** es aquella derivada del ejercicio de la función pública que realiza todo agente del Estado, sea cual fuere su categoría y denominación, teniendo por finalidad contener el exceso y el abuso del poder y, con ello, resguardar el derecho de los ciudadanos ante tales inconductas. Tiene, pues, como referencia obligatoria a los *actos o conductas políticas* del involucrado, con excepción de aquellos(as) que conllevan, a su vez, la comisión de un delito con motivo del ejercicio de la función o de una infracción constitucional, en cuyo caso estaremos ante la ya aludida *responsabilidad político-constitucional*.

que éstos sean moralmente “aptos” (con unos estándares mínimos de “moralidad”) para la gestión del bien común de una sociedad y el cumplimiento de los encargos públicos que asumen; para así permitir que la ciudadanía tenga certeza sobre la rectitud de sus decisiones, en todos los niveles de la Administración Pública. Y es que, como una especie de la ética profesional, la denominada *ética profesional del servidor público*, exige al profesional de la función pública que tenga como principio rector y decisivo la exigencia de subordinar el interés privado a los valores públicos, el bien común y el servicio al ciudadano, como correspondencia a la confianza de recursos y atribuciones al Estado y sus funcionarios públicos que depositan los ciudadanos en la lógica del Estado moderno.

- c) Finalmente, la **responsabilidad jurídica** se sustenta, fundamenta o deriva de la *comprensión del Estado democrático como un Estado de Derecho en el que todos los ciudadanos, incluidos los gobernantes, se encuentran sometidos por igualdad al ordenamiento jurídico* ⁽⁸⁾; razón por la cual procede ante el incumplimiento de las obligaciones jurídicas –a nivel constitucional, legal e inclusive reglamentario– por parte de los agentes del Estado distintos a los Altos funcionarios aludidos en los acápites anteriores.

III.- EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Es mucho lo que se ha escrito sobre la “responsabilidad” presidencial, llegando a afirmar que el modelo de gobierno peruano consagra una suerte de “cesarismo absolutista del presidente” –o “absolutismo presidencial”, a decir de Paniagua Corazao (2005: 56)-, el mismo que, al empoderar a una persona (el Presidente), bien podría terminar desacreditando a la institución (la Presidencia de la República).

Sin embargo, en nuestra opinión, la afirmación del maestro Paniagua Corazao no es técnicamente cierta puesto que un régimen absolutista supone la inexistencia de responsabilidad y –por ende- el irrespeto del principio de responsabilidad de la función pública, según el cual todo ejercicio de poder político supone asumir la responsabilidad inherente a sus posibles excesos. En el modelo de gobierno peruano, en cambio, lo que existe es un *régimen “disfuncional” de responsabilidad presidencial* que no comprende la real dimensión de ésta, confunde los ámbitos que involucra y, además, los asigna a diferentes actores jurídico-políticos, por lo que –en la práctica- resulta ineficiente para controlar al Presidente de la República, precisamente el actor político más importante del régimen (Hernández Chávez, 2018: 232-249).

A nuestro modo de ver, esta disfuncional forma de concebir la responsabilidad política presidencial se basa en la falta de una cabal comprensión de la forma cómo se titulariza y opera el rol de “Jefe de Estado” en el modelo presidencial y, una vez más, equipararlo indebidamente con su desenvolvimiento en los regímenes parlamentarios. En éstos, el “Jefe de Estado” es un órgano histórico que, otrora, concentraba todas las principales funciones jurídico-políticas (Ejecutiva, Legislativa y Judicial) y que, con el transcurrir del tiempo, fue perdiendo cada una de ellas hasta quedarse solo cumpliendo una función

⁸ Sobre el particular, Bustos Gisbert (2004: 75) señala: “El sometimiento de los gobernantes al ordenamiento jurídico, y específicamente al Derecho penal, es una exigencia evidente del constitucionalismo democrático ya que éste exige el acatamiento del poder al derecho y la igualdad de todos ante la ley”.

representativa protocolar de la Nación y del Estado que responde a la clásica afirmación de que “el Rey reina pero no gobierna”, lo cual exige al modelo preocuparse por mantenerlo alejado de las luchas políticas y, por ende, no afectarlo por algo aleatorio o por una eventual derrota política coyuntural, concibiéndolo como un órgano político-constitucional carente de cualquier tipo de responsabilidad política, precisamente por no gobernar, y a fin de asegurar su permanencia y continuidad; siendo precisamente esa la razón por la que surge la figura del “Jefe de Gobierno” y los Ministros conformantes del Gabinete, a quienes en conjunto se les encarga la dirección política del Gobierno y, por ende, asumen la responsabilidad política respectiva.

Esta situación, sin embargo, es muy distinta a la que tiene lugar en un régimen presidencial de gobierno, donde el Presidente no sólo es “Jefe de Estado”, sino también –en tanto órgano unipersonal- asume, conjuntamente con el aludido rol de “Jefe de Estado”, las funciones de “Jefe de Gobierno”, “Jefe de la Administración Pública” y “Jefe Militar-Policial”, cualidades separables sólo para efectos explicativos y metodológicos pero que, en la realidad práctica, se encuentran claramente entremezcladas por la naturaleza abarcativa y comprehensiva de su cargo. En la versión pura de este régimen gubernativo, al no existir Ministros sino meros colaboradores llamados “Secretarios”, el carácter unipersonal del gobierno y el rol preponderante dentro del sistema y la dinámica políticas que tiene el Presidente, hace que necesariamente se le tenga que considerar como el más importante actor político, por lo que se encuentra sujeto, en forma directa, a cuatro (04) tipos de controles: i.) el **control socio-político**, que expone al escrutinio de la ciudadanía y la opinión pública cada medida de gobierno que adopte el Presidente, asumiendo así en forma directa las consecuencia de sus actos; ii.) el **control político-electoral**, a través de la rendición de cuentas que tiene lugar al final del período presidencial, a través del mecanismo de la reelección presidencial inmediata; iii.) el **control jurídico-penal**, mediante el *impeachment* de carácter penal o criminal; y iv.) el **control competencial**, que es resultado de la consagración del particular modelo de Estado que se haya adoptado, y la distribución competencial entre el Gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales, por ejemplo.

Esta diversidad de controles presidenciales no ha sido cabalmente comprendida ni por la academia ni por la cultura política popular, a quienes le ha sido difícil asumir que la rígida separación de poderes propia del presidencialismo, de ninguna manera significa que no exista un efectivo y bien diseñado régimen de responsabilidad política del Presidente. Como señala Nogueira Alcalá (1992: 471), en la lógica del régimen presidencial originario estadounidense, sólo es necesario consagrar las responsabilidades jurídicas de tipo civil y penal de los Presidentes, ya que la responsabilidad política –que también comprende lo ético-político- se considera una responsabilidad que se exige al término del mandato por medio de elecciones (reelección inmediata); diseño que –en el caso de los neopresidencialismos latinoamericanos- no es posible de aplicar al Presidente saliente ya que éste, por expresa prohibición constitucional, se encuentra impedido de presentarse a una nueva elección (reelección inmediata), adquiriendo este mecanismo un carácter indirecto que solo puede afectar al partido político al cual pertenece aquél, y que eventualmente podría ser sancionado con la no elección del candidato presidencial que lo representa.

A esta inicial incomprensión de la lógica interna del régimen presidencial, en el caso peruano, se suma la forzada cualidad asignada al Presidente de la República de “**personificar a la nación**” según se ha consagrado en el primer párrafo del Art. 110 de

la Constitución de 1993 ⁽⁹⁾, como prerrogativa adicional que, según Chirinos Soto (2006: 208), tiene el propósito de no sujetar al vaivén de la política cotidiana al “inviolable primer magistrado que representa al Perú en su continuidad histórica”.

Sin embargo, según hemos visto en líneas precedentes, ¿es cierto que el Presidente no participa en la política cotidiana? Acaso, el Presidente de la República peruano ¿está alejado de las cuestiones políticas, como sucede –por ejemplo- con cualquier Rey de las modernas monarquías constitucionales?

Una clara respuesta, nos la da Haya de la Torre (1997) cuando sostiene:

“(…) lo que resulta incomprensible es por qué el Presidente puede ser ajeno al vaivén de la política cotidiana si está metido en ella de pies a cabeza. Desde que dirige la política general hasta que nombra a los ministros y se encarga de cada uno de los actos de gobierno, pasando por la injerencia acostumbrada en todas las demás instituciones, que incluye aquellas que se suponen autónomas e independientes, el Presidente de la República está a cargo de todos los asuntos administrativos del Estado, en lo que no hay nada que le sea ajeno” (p. 152)

En nuestro país, pues, el Presidente de la República es el principal actor del sistema político, y, por ende, el “eje central” de su dinámica y desenvolvimiento, en tanto constituye el inspirador y definidor, primero y último, de las decisiones políticas y las diversas medidas de gestión gubernamental, conforme al tantas veces aludido inciso 3 del Art. 118 de la Constitución de 1993, que lo consagra como “Jefe de Gobierno”.

Así las cosas, entendiendo que todo funcionario público puede estar sometido a responsabilidades de tipo personal de carácter político, ético y jurídico, se puede señalar que, en el modelo de gobierno peruano, el Presidente de la República está sujeto a los siguientes tipos de responsabilidad:

- a) **Responsabilidad ético-política.-** asumiendo la aspiración que tiene el ser humano por justificar todos sus actos, definimos a la responsabilidad ético-política como aquella que la sociedad espera, demanda o exige a los actores políticos que -a modo de “idoneidad”- constituye una aspiración colectiva sobre su desempeño o comportamiento en el manejo de la cosa pública, siendo pues una concretización de la moral social imperante (también denominada “*moralidad pública*”). Para el caso del Presidente de la República, ésta se encuentra consagrada en el Art. 113 inciso 2 de la Constitución de 1993, donde se señala como causal de vacancia del Presidente de la República la “permanente incapacidad moral” declarada por el Congreso.
- b) **Responsabilidad política-constitucional.-** en el Perú se puede sostener, como regla general, que el Presidente de la República es políticamente irresponsable ante el Congreso, (*principio de irresponsabilidad política presidencial*) debido a su

⁹ El primer párrafo del Art. 110 de la Constitución peruana de 1993, señala:
“Art. 110.- El Presidente de la República es el Jefe del Estado y *personifica a la Nación*.
(…)”.

condición de “Jefe de Estado” y la “personificación” de la Nación que detenta, no pudiendo ser perseguido o acusado por ninguna decisión política que adopte durante su mandato, siendo sus Ministros responsables por los “actos violatorios de la Constitución y las leyes” que aquél defina, según lo señala el Art. 128 de la Constitución de 1993.

Sin embargo, la función de control parlamentario de índole política contemplada en los Arts. 99 y 100 de la Constitución de 1993 referidos a la “acusación constitucional” -entendido como procedimiento de control político-, habilita al Congreso para acusar constitucionalmente (a través de la Comisión Permanente) al Presidente de la República –durante su mandato- únicamente por las “*infracciones constitucionales*” contempladas en el Art. 117 del Texto Fundamental ⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾; en cuyo caso el Presidente de la República podrá ser destituido por el Congreso, por causal de vacancia consagrada en el inciso 5 del Art. 113 de la Constitución ⁽¹²⁾, que efectiviza así la responsabilidad político-constitucional del Jefe de Estado.

No pudiendo ser acusado por cualquier otra infracción constitucional –pues, en ese caso, habrá de esperarse la culminación de su mandato para iniciar la respectiva acusación constitucional-; es claro que el Presidente de la República detenta una suerte de “*inmunidad relativa temporal*” consagrada a su favor.

- c) **Responsabilidad jurídica.**- es aquella que se sustenta, fundamenta o deriva de la comprensión del Estado democrático como un Estado de Derecho en el que todos los ciudadanos, incluidos los gobernantes, se encuentran sometidos, en condición de igualdad, al ordenamiento jurídico; razón por la cual procede ante el incumplimiento, por parte de diversos tipos de agentes del Estado, de las obligaciones jurídicas establecidas a nivel constitucional, legal e inclusive reglamentario.

En el caso del Presidente de la República, consideramos que su responsabilidad jurídica es exigible en forma diferenciada, según analizamos a continuación.

En **materia civil**, debe quedar claro que la aludida prohibición de formular acusaciones contemplada en el Art. 117 de la Constitución de 1993, no constituye impedimento alguno para la interposición de demandas civiles contra el Presidente de la República, inclusive durante su mandato, por tratarse de consecuencias

¹⁰ Según el Art. 117 de la Constitución de 1993, el Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su mandato gubernamental, por: i.) **traición a la patria**; ii.) **por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales**; iii.) **por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el Art. 134 de la Constitución**; y iv.) **por impedir la reunión o funcionamiento del Congreso o de los organismos del sistema electoral** (Jurado Nacional de Elecciones – JNE, el Registro Nacional de Identificación y Estado civil – RENIEC, la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE).

¹¹ El Art. 117 Constitución peruana de 1993, señala:
“Art. 117.- 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 municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el Art. 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”.

¹² El Art. 113 de la Constitución Política de 1993, señala:
“Art. 113.- La Presidencia de la República vaca por:
(...)
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución”.
(El subrayado es nuestro).

jurídicas que surgen, en tanto responsabilidad, por su condición de mero ciudadano, en los distintos ámbitos que ello comprende (ej.: el Presidente podrá ser demandado por un deuda puesta a cobro por un acreedor, o, inclusive, por su propia esposa en caso ella decida plantearle el divorcio).

En lo referido a **materia penal**, la función de control parlamentario contemplada en los Arts. 99 y 100 de la Constitución de 1993 por “*delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones*” (o “delitos funcionales”), impide al Congreso iniciar el procedimiento de acusación constitucional y, eventualmente, acusar al Presidente durante su período gubernativo –a través de la Comisión Permanente-, sin perjuicio de que una vez acabado su mandato pueda activarse la respectiva acusación, hasta dentro de los cinco (05) años de haber cesado en sus funciones; tal y como lo ha reconocido el propio Poder Judicial peruano cuando señala:

“(…) no se excluye la persecución penal del Presidente de la República por la comisión de delitos –sea en el ejercicio de sus funciones como comunes-. La prerrogativa constitucional presidencial –construida como todas las previstas en la Constitución para los demás altos funcionarios, en función del cargo y no de la persona-, como es el caso de la acusación constitucional, solo somete el encausamiento penal a determinadas exigencias –temporales y materiales-, que se erigen en impedimentos u obstáculos procesales, y que salvadas conforme a las disposiciones constitucionales y legales que la delimitan autorizan el procesamiento, juzgamiento y, en su caso, condena o absolución del Presidente o ex Presidente de la República” (13).

De esta manera, debe quedar en claro que -respecto de los también denominados “delitos funcionales”- la Constitución ha consagrado una suerte de “**inmunidad absoluta temporal**” (“*inmunis quasi supremus*”) orientada a proteger y garantizar la independencia de la institución de la Presidencia de la República frente a pretensiones jurisdiccionales que pudieran -so pretexto de la aplicación de la ley penal- interferir con el desempeño de dicha función, siendo pues una suerte de *garantía política*.

Sin embargo, distinto es el panorama cuando se trata de “*delitos comunes*” (también llamados “*delitos comunes no funcionales*”) que hayan sido o pudieran ser cometidos por el ciudadano que ejerce la Presidencia de la República, pues -respecto de ellos- ni la Constitución ni ninguna otra norma legal ha contemplado supuesto de inmunidad temporal alguno.

Al respecto, comentando el caso de los Ministros, Constant (1861) afirma:

“Si un Ministro, en un acceso de pasión secuestra a una mujer, o si en un acceso colérico mata a un hombre, se pretenderá porque la Constitución dice que los Ministros no pueden ser acusados sino por concusión y por traición, que el Ministro culpable de raptó o de muerte no podría ser perseguido? No, sin duda: porque los autores de la Carta han pensado que, en ese caso, el culpable al no haber actuado en su condición de Ministro no debía ser acusado como tal, de una manera

¹³ Ver: Sentencia de la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de Justicia de la República (Exp. A.V. 23-2001), pp. 48-49.

particular, pero, es si, sufrir, como violador de las leyes comunes, las persecuciones a las que sus crímenes están sometidos por las leyes comunes, en las formas prescritas por ellas, y ante los tribunales ordinarios” (p. 388).

En la doctrina nacional, referido al marco constitucional de 1979, Valle Riestra (1988) ha sostenido:

“(...) si durante su mandato perpetra cualquier delito común no funcional, sea contra la vida, sea contra el patrimonio, sea contra la fe pública, sea contra el honor, sería procesable por ante el juez instructor común ” (p. LXV).

Por lo señalado, consideramos que, cuando se trata de una imputación penal referida a delitos comunes que el ciudadano que ejerce la Presidencia de la República puede haber cometido tanto antes de asumir el cargo como durante el ejercicio del mismo, no existe ninguna limitación para desarrollar y ejercer plenamente la función de administración de justicia y, por ende, ejercer el *ius puniendi* del Estado contra el ciudadano autor de un delito, que circunstancialmente detenta el cargo de Presidente de la República, pues una interpretación en sentido contrario significaría una irrazonable e injustificada discriminación entre ciudadanos, sin que -a nuestro modo de ver- sea admisible ninguna justificación capaz de establecer una diferencia legítima ⁽¹⁴⁾; dando origen así a lo que Valle Riestra (1988) denominara la **“responsabilidad extraconstitucional”** del Presidente de la República.

Según lo señalado, el régimen de responsabilidades del Presidente de la República peruano -por algunos llamado **“inmunidad presidencial”**- debe ser analizado de manera puntual para cada tipo de responsabilidad a la que éste se encuentre sujeto, evitando así generalizaciones que pudieran llevar a pensar que nos encontramos en un modelo gubernativo absolutamente incompatible con el Estado Constitucional de Derecho y su premisa básica de que no puede existir ningún funcionario o autoridad que detente una

¹⁴ Al respecto, Cairo Roldán (2015: 406) sostiene que la prohibición u obstrucción temporal contra la persecución de la criminalidad del primer mandatario por la mayor parte de delitos previstos en la legislación penal, es incompatible con la igualdad de las personas, puesto que –siendo la finalidad del Derecho Penal y la sanción de los delitos, la defensa del interés público de la sociedad “en mantener una convivencia pacífica por medio de la protección de los bienes jurídicos fundamentales”- la supresión de esta protección por el plazo de cinco (05) años respecto de la mayor parte de delitos que podría cometer el Presidente de la República, genera una *sensación de injusticia* que es aprovechada por quienes desprecian el sistema constitucional. En nuestra opinión, la evaluación de lo afirmado por Cairo Roldán dependerá de qué tipo de delito sea aquél respecto de cuya investigación y juzgamiento se pretende aplicar esta inmunidad. Si es respecto de delitos comunes, nos parece plenamente válida la opinión del profesor Cairo Roldán. Pero si se afirma respecto de delitos “cometidos en el ejercicio de la función”, este planteamiento no resulta del todo exacto, puesto que supone trasladar el criterio de igualdad –propio de la Parte Dogmática y, por ende, aplicable a las relaciones entre ciudadanos en igualdad de condiciones- al análisis e interpretación de la Parte Orgánica y la organización del poder que regula, olvidando que por la posición que tiene el Presidente de la República en el modelo de gobierno vigente –y en todo régimen de base presidencial-, exige que su continuidad en el cargo no se vea afectada por simples denuncias que si bien –en teoría- podrían causar una alteración al trato igualitario, exige una protección especial que se encuentra plenamente justificada por la finalidad constitucional de garantizar la estabilidad de quien es el “eje” del sistema político, resguardo constitucional que se otorga al ciudadano que ejerce la Presidencia de la República no como persona (y, por ende, no como “derecho fundamental”), sino como ciudadano legitimado democráticamente para ejercer dicho cargo (a manera de “atribución” o “prerrogativa” de carácter estrictamente funcional).

“cuota” de poder (plasmada en sus atribuciones y competencias) sin tener aparejada la respectiva responsabilidad que obligue a responder por ella.

Así las cosas, se puede colegir que el particular régimen de responsabilidad presidencial peruano presenta los siguientes matices:

- a) Es plena y permanente cuando se trata de la *responsabilidad político-constitucional* que es implícita al ejercicio ordinario y habitual de la Presidencia de la República y las atribuciones y competencias que le son inherentes, asumiendo en ese caso la responsabilidad por el quehacer presidencial los Ministros de Estado en virtud del refrendo (principio de irresponsabilidad política).
- b) En cuanto a la *responsabilidad ético-política*, no existe limitación alguna -a nivel temporal o sustantivo- para que el Congreso se encuentre impedido de efectivizarla y, por ende, iniciar y resolver el procedimiento de vacancia por incapacidad moral correspondiente cada vez que ocurre, se descubre o advierte que el Presidente ha tenido una conducta inmoral o inidónea en el ejercicio del cargo ⁽¹⁵⁾, pudiendo ser procesado, y eventualmente vacado, en forma inmediata.
- c) Respecto de la *responsabilidad jurídica*, es importante diferenciar la penal de la civil. Y es que, la prohibición de formular acusaciones de tipo jurídico contra el Presidente de la República solo comprende a las de materia penal, sin que exista impedimento alguno para la interposición de demandas civiles en su contra durante su mandato, por ejemplo. Y, dentro de las penales, debe -a su vez- distinguirse dos supuestos diferenciados: i.) cuando se trata de *delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones*, que -por ser una de las causales contempladas en los Arts. 99 y 100 de la Constitución de 1993- supone el inicio del respectivo procedimiento de acusación constitucional, y ii.) cuando se trata de *delitos comunes*, consideramos que no existe ninguna limitación para realizar la investigación y procesamiento que la imputación amerite, sin perjuicio de que se pueda iniciar y eventualmente resolver un procedimiento de vacancia presidencial en caso el Congreso considere que tal imputación supone un supuesto de “incapacidad moral”.

En resumen, en nuestra historia constitucional, la institución de la responsabilidad del Presidente de la República peruano ha transitado por las siguientes etapas evolutivas: i.) pasó de ser responsable por sus actos de administración durante su gestión (Arts. 88 de la Constitución de 1828, y 78 de la Constitución de 1834) a ser responsable por dichos actos únicamente al final de su labor (Art. 79 de la Constitución de 1839); ii.) en la Constitución de 1856, durante su mandato, se circunscribirá su responsabilidad a

¹⁵ Esta precisión nos parece sumamente importante, porque -a nuestro modo de ver- no sería posible que al ciudadano que ejerce la Presidencia de la República se le imputen inconductas, conductas inmorales o inidóneas que cometió cuando detentaba cargos anteriores.

“infracciones de la Constitución” taxativamente establecidas (¹⁶); iii.) en la Constitución de 1860, se estableció la dación en cuenta de sus actos administrativos al Congreso al final de su mandato (Art. 59 inciso 24) (¹⁷); y iv.) a partir de la Constitución de 1933, la figura del Presidente de la República prácticamente deviene en inviolable, con la asunción de su responsabilidad por parte de los ministros de Estado (Arts. 172, 173, 174 y 179) y su responsabilidad política –vía acusación constitucional- solo por determinadas infracciones constitucionales, a lo que se suma la dilación procesal para el juzgamiento de sus delitos comunes, que sólo puede hacerse al final de su mandato, salvo que se declara su vacancia por incapacidad moral (Art. 150).

Conforme a lo señalado, se puede sostener que -conforme a las Jefaturas que detenta (de Estado, de Gobierno, Militar y Administrativa)- el Presidente de la República en el Perú cuenta con un haz de competencias muy vasto que, sin duda, lo convierte en el principal actor del sistema jurídico-constitucional y político. Sin embargo, el aludido empoderamiento no siempre ha estado acorde con las limitaciones y controles respectivos, que son exigibles en el Estado Constitucional de Derecho, por lo que es posible sostener, con Abad Yupanqui (2006: 49) que “el modelo constitucional peruano cuenta con un presidente de la República con muchos poderes y pocos controles”.

IV.- LA INSTITUCIÓN DE LA VACANCIA PRESIDENCIAL POR INCAPACIDAD MORAL: EL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL DE EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ÉTICO-POLÍTICA PRESIDENCIAL

Tomando como base el planteamiento taxonómico de Delgado Guembes (2012: 409-411), los llamados ***mecanismos de control de moralidad pública*** son aquellos que analizan y se pronuncian sobre diversas situaciones vinculadas al desenvolvimiento o desempeño ético-político de los Altos Funcionarios del Estado, que comprometen gravemente la función pública, y que tienen por principal objetivo la separación o el alejamiento del cargo del funcionario cuestionado, en el entendido que su inconducta afecta gravemente la confianza de la ciudadanía en el cabal ejercicio del encargo otorgado como representante y/o autoridad; no debiendo ser analizada -en tanto institución- en forma aislada o independiente de las relaciones que existen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Naupari Wong, 2020: 86).

Sobre el particular, y a manera de ideas fuerzas, la denominada “moralidad pública” o “moralidad social” -según García Toma (2018: 8)- está referida a “los principios rectores de vida sobre los que se sostiene la convivencia de una sociedad específica”, atendiendo

¹⁶ En el Art. 81 la Constitución de 1856 se estableció que la responsabilidad presidencial se hace efectiva: i.) concluido su período (conforme los Arts. 11 y 12), y ii.) durante el período presidencial, en los casos en que vaque de hecho la Presidencia de la República, conforme al Art. 83: por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional (inciso 2), por atentar con la forma de gobierno (inciso 3) o por impedir la reunión del congreso, suspender sus sesiones o disolverlo (inciso 4).

¹⁷ El inciso 24 del Art. 59 de la Constitución de 1860, estableció como atribución del Congreso la de examinar los actos administrativos del Jefe del Poder Ejecutivo, al final de cada período constitucional, con el fin de i.) aprobarlos (si fuesen conformes a la Constitución y a las leyes) o ii.) entablar la correspondiente acusación de la Cámara de Diputados antes el Senado.

“a los fundamentos del obrar humano en los planos de la existencia y coexistencia social, aceptados en un tiempo y lugar determinado”, haciendo necesaria “referencia a la institucionalización de una *moral mínima* que hace posible la continuidad de la vida existencial; y que (...) es resguardada por el orden público” (p. 8). En la misma idea, García Toma (2020 a: 30) sostiene que la “convicción ético-social” surge de “la convención adoptada por la mayoría de los miembros de la sociedad, la cual es generada mediante la educación e instrucción”, y apunta a preservar un conjunto de condiciones referidas al comportamiento convivencial en pro del interés general.

Como parte de tales mecanismos se encuentra el **procedimiento de declaración parlamentaria de vacancia de la Presidencia de la República por “permanente incapacidad moral”** (Art. 113 inciso 2 de la Constitución de 1993, y Art. 89-A del Reglamento del Congreso) ⁽¹⁸⁾⁽¹⁹⁾, supuesto que fue contemplado por primera vez a nivel constitucional en el Texto Fundamental de 1839 (Art. 81, “perpetua imposibilidad moral”) -aunque ya se alude a él en el Art. 83 de la Constitución 1828 ⁽²⁰⁾-, siendo repetida en las Constituciones de 1856 (Art. 83, “incapacidad moral”), 1860 (Art. 88, “perpetua incapacidad moral”), 1867 (Arts. 79-80, “incapacidad moral”), 1920 (Art. 115, “permanente incapacidad moral”), 1933 (Art. 144, “permanente incapacidad moral”), 1979 (Art. 206, “incapacidad moral”) y 1993 (“permanente incapacidad moral”; encontrándose también consagrada para el caso de algunos otros Altos Funcionarios del Estado ⁽²¹⁾).

En América Latina, la regulación de esta causal de vacancia es escasa y, en algunos otros países, imprecisa, habiéndose encontrado casos similares a la vacancia por incapacidad moral permanente peruana en Argentina (Art. 53) ⁽²²⁾, Colombia (Art. 175 numeral 2) ⁽²³⁾ y Chile (Art. 29) ⁽²⁴⁾.

¹⁸ Artículo introducido por Resolución Legislativa N° 030-2003-CR, del 04.06.2004.

¹⁹ De manera general, se entiende por “**vacancia**” a “perención anticipada del ejercicio de una función pública en atención a una consideración legal preexistente y acreditada fehacientemente” (García Toma, 2020 a: 28).

²⁰ En este Texto Constitucional, se estableció expresamente como función del Vicepresidente la de reemplazar al Presidente en los casos de imposibilidad física o moral.

²¹ Esta causal de vacancia se encuentra consagrada para el caso de los Magistrados del Tribunal Constitucional (“incapacidad moral”) declarada por el propio organismo (Art. 16.3 de la Ley N° 28301, LOTC), y del Contralor General de la República (“falta de solvencia e idoneidad moral y ética en el cargo”) declarada por el Congreso (inciso “f” del Art. 30 de la Ley N° 27785); habiendo estado también contemplada para los otrora Consejeros del ex Consejo Nacional de la Magistratura (Art. 11.3 de la Ley N° 26397, LOCNM).

²² El Art. 53 de la Constitución argentina de 1853, señala:

“Art. 53. - Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes”.

(El subrayado es nuestro).

²³ El numeral 2 del Art. 175 de la Constitución colombiana de 1991, señala:

“Art. 175. - En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

(...)

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

(...)

(El subrayado es nuestro).

²⁴ El Art. 29 de la Constitución chilena de 1980, señala:

“Art. 29. - Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo, le subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal. A falta de éste,

Un primer aspecto relevante de la institución, es su condición de ser un **procedimiento de carácter personalísimo e individualizado** que afecta, única y exclusivamente al Presidente de la República en ejercicio, más no a toda la fórmula presidencial que fue elegido conjuntamente con él (Naupari Wong, 2020: 86), por lo que -en ningún momento- incide en el ejercicio de las funciones de la institución de la Presidencia de la República, pues -en caso de ser procedente la vacancia- el funcionario vacado ha de ser reemplazado por un Vice-Presidente que fue elegido conjuntamente con aquél y en virtud de un mismo plan de gobierno que cuenta con la legitimidad popular electoral para continuar siendo ejecutado.

En segundo lugar, esta causal de vacancia presidencial en el Perú tiene un **carácter abierto** que lleva a concebirlo como un “concepto jurídico-político indeterminado” que bien puede comprender una infinidad de situaciones, acciones o circunstancias, dependiendo de la afinidad política existente entre el Presidente y la mayoría parlamentaria, tal y como lo destaca Castillo Freyre (2013) cuando señala:

“Ante todo, debe admitirse la relatividad del concepto incapacidad moral, entendida esta como la falta de capacidad en el plano moral que revista tal magnitud que haga necesario que el Congreso declare la vacancia de la Presidencia de la República, en la medida de que el Presidente se encuentra inhabilitado para seguir ejerciendo sus funciones; con el propósito de resguardar la salud de la República (...)

Aquí tiene mucho que ver la afinidad política existente entre el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria. Es muy probable que en caso existiera esta concordancia, difícilmente se procedería a declarar la vacancia del cargo por inmoralidad. En cambio, en la situación contraria, la mayoría opositora del Congreso tendría que analizar la conveniencia política de una decisión tan trascendental, teniendo en cuenta las tendencias de la opinión pública” (pp. 842-843).

Sobre el carácter abierto de esta causal de vacancia presidencial, son dos aspectos los que nos parecen relevantes de considerar. El primero, relativo a la concepción de la causal en sí y la forma en que ha sido asumida por los actores políticos y la doctrina desde su consagración normativa en el siglo XIX, donde se advierten la concepción civilista antigua y una de tipo constitucional un poco más moderna. El segundo, referido propiamente al cuestionamiento del carácter abierto del concepto en sí.

Respecto del primer aspecto señalado, debemos precisar que en la tradición constitucional peruana, desde la consagración de esta figura en la Constitución de 1839 ⁽²⁵⁾, la causal de “incapacidad moral” se entendía como **incapacidad o debilidad**

la subrogación corresponderá al Ministro titular que siga en ese orden de precedencia y, a falta de todos ellos, le subrogarán sucesivamente el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente de la Corte Suprema.

En caso de vacancia del cargo de Presidente de la República, se producirá la **subrogación** como en las situaciones del inciso anterior, y se procederá a elegir sucesor en conformidad a las reglas de los incisos siguientes. (...).

(El subrayado es nuestro).

²⁵ El Art. 81 de la Constitución peruana de 1839, señalaba:

“**mental**”, en clara alusión a aquellas patologías que impiden el libre discernimiento de la razón (o de la mente), y que es propio de personas desequilibradas o con alguna deficiencia psiquiátrica (García Belaúnde, 2018: 43), en una clara interpretación de corte “civilista” -propia de la terminología decimonónica- que asume “mental o psíquico” para evitar la connotación del término “moral” referida al comportamiento de las personas (Cruces Burga, 2018: 264); siendo esta una posición doctrinaria cada vez más en retirada.

Dentro de esta línea interpretativa civilista, que entiende a la *incapacidad moral* como “*incapacidad mental*”; Sar Suárez (2005) señala:

“(…) el Congreso distorsiona el concepto constitucional de incapacidad moral incorporado en la Constitución, esta tenía que ver con el presidente y con padecimientos psiquiátricos que le impedían ejercer el cargo y por ello aparece conjuntamente con la incapacidad física, en modo alguno podría interpretársela referida al presidente que transgrede la moral o las buenas costumbres, parámetro este último absolutamente subjetivo y por lo tanto insusceptible de ser utilizado como causal de vacancia” (p. 299, nota 8).

En la misma línea, Eguiguren Praeli (2013) sostiene:

“Atribuir a la incapacidad moral un sentido distinto a la incapacidad mental conlleva inconsistencia técnica y riegos políticos muy notorios, pues permite un juicio valorativo, subjetivo y político de la conducta presidencial o la posibilidad de una suerte de “censura” parlamentaria, que acarreen la destitución del presidente” (p. 4).

De forma similar, Cairo Roldán (2017: 17) sostiene que la permanente incapacidad moral que habilita la declaración de vacancia de la Presidencia de la República, consiste en una continuada incapacidad mental que imposibilita al gobernante a “realizar juicios morales” impidiéndole “distinguir el bien del mal”, tomando como referencia un sistema moral determinado. De ser ello así, la controversia generada a partir de la distinción entre incapacidad física (de tipo objetivo) y incapacidad moral (de tipo subjetivo) estaría resuelta, puesto que esta última “sería de la misma naturaleza objetiva y fáctica que las otras estipulaciones de la vacancia” (García Chávarri, 2013: 400), pues no quedaría mucho que discutir a nivel político ya que estaría sujeta, por ejemplo, a una evaluación médica (Cruces Burga, 2018: 264).

Sin embargo, en tiempos recientes, no puede olvidarse que la concepción unipersonal del poder que es propia de los regímenes presidenciales de raigambre estadounidense, supone un tema fundamentalmente cultural que deposita en el ciudadano que desempeña la Presidencia de la República, un conjunto de condiciones y exigencias colectivas según las cuales el pueblo concibe al presidente como un factor de unidad en tanto “modelo

“Art. 81.- La Presidencia de la República vaca de hecho por muerte, o por cualquier pacto que haya celebrado contra la unidad e independencia nacional; y de derecho por admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física o moral, y término de su período constitucional”.
(El subrayado es nuestro).

humano para la nación” (Hakansson Nieto, 2009: 53), siendo -por ende- fundamentalmente un “liderazgo moral” (*moral leadership*) (Hakansson Nieto, 2018: 225) que debe reunir “las virtudes morales de bondad, honradez y sinceridad con las habilidades políticas de sagacidad, la energía y la competencia” (Pereira Menaut, 1988: 60) ⁽²⁶⁾.

Esta perspectiva es absolutamente acorde con la raigambre histórica de la causal de incapacidad moral permanente, la misma que según García Belaúnde (2018) formó parte de la figura del *impeachment* consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, institución ésta última que procedía en cuatro supuestos claramente establecidos: *treason* (traición), *bribery* (cohecho o soborno), *high crimes* (delitos graves) y las *misdemeanors* (faltas o conductas indecorosas). De esta última, el legislador constituyente peruano histórico habría derivado esta causal de vacancia presidencial, en su propósito de inducir al Presidente de la República a tener un comportamiento –personal, ciudadano y político- consecuente con todas las dignidades que detenta, pero sobre todo con la de “Jefe de Estado”.

De esta manera, es claro que en la esencia del régimen de gobierno presidencial en general -del cual el modelo peruano es descendiente- esta causal de vacancia presidencial incide en las conductas que se consideran no propias de tan Alta Investidura (“*inconducta*” o “*indignidad*”), en una clara redefinición del término que asume que la voluntad del constituyente fue vincular la institución necesariamente con conductas que “deshonran” la dignidad de una Alta Función del Estado y, por ende, suponen la realización de un comportamiento que no es aceptado por la sociedad, en una acepción de “lo moral” (*mores*) como aquello que deriva de las costumbres, usos o comportamientos de las personas dentro de la convivencia en que ellas se insertan (García Belaúnde, 2018: 45) ⁽²⁷⁾. Así, superando su identificación con la inidoneidad o incapacidad mental, se comienza a asumir esta causal de vacancia como referida al *comportamiento del mandatario*, en una concepción de la “moral”, según lo indica la RAE, como “(...) lo perteneciente o relativo a las acciones de las personas desde el punto de vista de su obrar, en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva”.

Al respecto, comentando el caso específico de la Presidencia de la República, Castillo Córdova (2018 b) señala:

²⁶ Tal perspectiva de profunda raigambre socio-cultural, si bien es propia de una cultura política como la estadounidense, no deja de ser cierto que el Presidente de la República, por lo que representa en América Latina, también es depositario de un importante conjunto de aspiraciones colectivas que –en tanto más importante actor político del sistema, y a modo de referente conductual, político y ético- deben ser encarnadas por él, y expresadas y puestas en práctica en su comportamiento; razón por la cual consideramos que la histórica identificación de la “incapacidad moral” con la “incapacidad mental”, no resulta del todo suficiente para exigir al ciudadano que ejercer la Presidencia un comportamiento político alturado y decente, lo cual resulta de mayor trascendencia si se advierte –como lo hemos hecho- que en el modelo peruano de gobierno, en concreto, éste detenta una posición preponderante que dificulta su cabal control y limitación.

²⁷ Se debe dejar claro que la referencia a “*la moralidad*” (entendida como el conjunto de reglas morales que guían al actuar de las personas en determinado aspecto) no supone su identificación con ninguna percepción de carácter religioso o confesional y menos con usos o costumbres sociales extendidos, sino -a decir del profesor Tupayachi Sotomayor (2018: 105)- descansa en el contenido moral vinculado a las “reglas de la ética pública” que debe ser observado por todo funcionario del Estado.

“(…) resulta imprescindible que quien ocupe esta alta magistratura sea moralmente apto. Esta aptitud le permitirá distinguir lo público de lo privado, lo general de lo particular, y esta distinción le pondrá en posición idónea de emplear el poder público que temporalmente se le encarga para gestionar el bien de todos, y no el bien privado o particular (personal o de grupo). De forma que de quien pueda ser sostenido que carece de un contenido moral tal que le impida gestionar el bien común, se podrá sostener también que carece de lo básico para gobernar el país desde la Presidencia de la República” (p. 196).

En tal sentido, quienes equiparan la incapacidad moral con la mental, no solo dejan de lado la literalidad de la propia disposición constitucional que, si hubiera querido aludir a incapacidad “mental”, simple y llanamente así lo hubiera consagrado, tal como ha sucedido en el caso de los Congresistas (Art. 15 del Reglamento del Congreso) ⁽²⁸⁾ y el Jefe Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONP (inciso “c” del Art. 14 de la Ley N° 26487, LOONPE) ⁽²⁹⁾; sino que también olvidan que en los debates en la Comisión de Constitución y de Reglamento y en el Pleno del Congreso Constituyente Democrático de 1993, la incapacidad moral fue abordada con un contenido conductual-axiológico, descartando así cualquier relación con la salud mental del presidente, la cual -de producirse- tendría que ser valorada como una causal de incapacidad física (Torres Morales, 2018: 352).

En esta interpretación de la *incapacidad moral como “inmoralidad”*, García Toma (2018: 7) sostiene que la noción de incapacidad moral alude a la falta de aptitud legal para continuar ejerciendo el cargo, en razón de haber cometido “una conducta pública o social gravemente venal, corrupta, licenciosa u ofensiva a las convicciones éticas de la ciudadanía”. En tal sentido, para García Toma (2020 b), de acuerdo con el legislador constituyente y una interpretación originalista o subjetiva, la vacancia por incapacidad moral

“(…) plantea la existencia de una inconducta, que a la luz de la moral social deviene en reprobable, en reñida contradicción con los conceptos de lo bueno, correcto y deseable, que en el caso del presidente es de gran magnitud y termina dañando la dignidad y el decoro del cargo” (p. 21).

²⁸ El Art. 15 del Reglamento del Congreso de la República, señala:
“Art. 15.- El cargo de Congresista es irrenunciable. Solo vaca por muerte, inhabilitación física o mental permanente que impida ejercer la función y por inhabilitación superior al período parlamentario o destitución en aplicación de lo que establece el artículo 100 de la Constitución Política.”
(El subrayado es nuestro).

²⁹ El inciso “c” del Art. 14 de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, señala:
“Art. 14.- Son causales de vacancia del cargo de jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales las siguientes:
(...)
c) Incapacidad física grave, temporal mayor de doce meses o permanente e incapacidad mental comprobada.
(...)”
(El subrayado es nuestro).

El mismo García Toma (2006: 237) señala que la aludida *falta de aptitud* para seguir ejerciendo el cargo presidencial debe ser de tal identidad que suponga la “atrofia de las nociones de corrección e integridad de ánimo”, lo cual comprende los siguientes elementos de una conducta presidencial moralmente inadmisibles: i.) un **componente cognitivo**, que impida al involucrado establecer la diferencia entre lo “correcto” y lo “incorrecto”; ii.) un **componente afectivo**, que no le permita establecer una valoración moral personal, lo cual supone la falta de autorespeto e íntima satisfacción derivada de un hacer o no hacer frente a una obligación moral; y iii.) un **componente conductual**, que haga imposible sustentar el juicio que afirme una conducta moral concordante con las convicciones éticas ciudadanas, por lo cual aparecen actos “observables”, “cuestionables” o “reprochables” política y moralmente.

Por su parte, Hakansson Nieto (2018: 225) la entiende como “las conductas que (...) hieren profundamente la dignidad presidencial, a tal punto, que su titular no puede mantener el ejercicio del mandato”, precisando además:

“La debida justificación para el establecimiento de una causal de vacancia fundamentada en un estado de incapacidad moral permanente, pasa por comprender que la Presidencia de la República es, ante todo, un liderazgo moral (*moral leadership*) para el ejercicio del más alto cargo administrativo de la función pública. La causal de vacancia establecida por la Constitución y denominada “incapacidad moral permanente”, no significa una falta de discernimiento moral del titular del Ejecutivo, pues, en ese caso, nos encontraríamos ante una situación de deficiencia mental clínicamente declarada por médicos especialistas en neurología.

La incapacidad moral aludida por la Constitución surge como producto de una grave inconducta que termina por neutralizar, o destruir, las bases sobre las cuales se construye la confianza pública al jefe de Estado otorgada luego de de proceso electoral democrático” (pp. 225-226).

En obra posterior, el mismo Hakansson Nieto (2020) sostiene:

“(...) El contenido del liderazgo moral de la primera magistratura del país comprende las virtudes de bondad, honradez y sinceridad, las cuales son el sustento y base para su energía, sagacidad y competencia en el ejercicio del cargo (...)” (p. 54).

Para Bernal Ballesteros (2018 b):

“La incapacidad moral debe entonces entenderse como una conducta impropia reiterada que descalifica al gobernante para mantenerse en un alto cargo de responsabilidad pública como es el cargo de presidente de la República. Lo que está de por medio en casos en que es visible esta incapacidad moral es que inevitablemente la vacancia es una sanción política, pero de alto contenido ético en sus fundamentos (...)” (p. 88).

En similar sentido, algunos años antes, Castillo Freyre (2013) había señalado:

“Ante todo, debe admitirse la relatividad del concepto incapacidad moral, entendida esta como la falta de capacidad en el plano moral que revista tal magnitud que haga necesario que el Congreso declare la vacancia de la Presidencia de la República, en la medida de que el presidente se encuentra inhabilitado para seguir ejerciendo sus funciones; con el propósito de resguardar la salud de la República” (p. 842).

Por su parte, Olivera Torres (2020) sostiene:

“(…) la evaluación de la vacancia presidencia por incapacidad moral permanente pasa por analizar la afectación a la moral pública -parte de la cual se encuentra reconocida en las disposiciones de la Constitución y el ordenamiento jurídico- y que haga insostenible que el presidente de la República siga gobernando, siendo ello una aplicación de la medida bajo la consideración del principio de razonabilidad, el principio de separación de poderes y de *checks and balances* (…)” (p. 75).

Es importante que además de la doctrina aludida, esta perspectiva de la causal de “incapacidad moral”, diferente de la civilista, fue la aplicada al caso del ex presidente Alberto Fujimori y su renuncia por fax el 20 de noviembre de 2000, cuando el Congreso de la República debatió el tema, siendo muy ilustrativa al respecto la intervención del congresista Ayaipoma (2000), cuando señaló:

“Quiero agregar que el inciso 2 del art. 113 de la Constitución establece claramente la vacancia por incapacidad moral del señor presidente, que ha incurrido en un acto indigno, es decir, en una conducta moral, por el hecho de renunciar sin dar la cara a su pueblo y sin evidenciar culpas suficientes para ello. No quiero indicar que haya existido cobardía, pero sí indignidad, que es causal suficiente para que este Congreso declara hoy la vacancia” (p. 13).

Esta acepción propiamente constitucional de la “incapacidad moral” como causal de vacancia presidencial, no solo se construye desde una interpretación literal del inciso 2 del Art. 113 de la Constitución Política de 1993, sino también se puede construir desde una interpretación teleológica que tiene en cuenta las altas y delicadas responsabilidades, funciones y atribuciones que conlleva el cargo de Presidente de la República, lo cual reclama conducirse con respeto a las esenciales regla de moralidad, que son imprescindibles para una idónea gestión del interés general (Castillo Córdova, 2020 a: 20); por lo que la invalidez de la institución será evitar que la Presidencia de la República sea ejercida por una persona que se conduce con desprecio de las reglas morales esenciales en un Estado de Derecho y en una Democracia constitucional.

Sobre este particular, debe señalarse que esta interpretación constitucional -acorde con la fórmula política- fue convalidada por el Tribunal Constitucional peruano en la STC N° 00006-2003-AI/TC, donde no cuestionó el contenido asumido por la mayoría

parlamentaria sobre la incapacidad moral entendida como “inconducta o comportamiento indigno”, sino que se limitó a analizar los requisitos formales de votación para su aprobación. Como lo señala Cruces Burga (2018: 268), “de haber asumido el Tribunal (...) que la incapacidad moral se interpreta en el sentido ‘civilista’, no se hubiera despertado el temor a la arbitrariedad” que pretendió evitar con la exhortación que hizo al Parlamento para elevar el número de votos requeridos, por lo que -implícitamente- asumió que dicha causal estaba referida a la necesidad de corrección moral, siendo precisamente resultado tanto de una interpretación histórica (en base en los antecedentes de los diarios de debate y la aplicación concreta) como de una propiamente jurídico-constitucional acorde con la fórmula política del Texto Fundamental (basada en el modelo de gobierno establecido en nuestro país) (30).

Superada, entonces, la diferenciación semántica existente a partir de los sentidos asignados al término “moral” (31), es importante concebir -en esta última perspectiva- que toda referencia a la conducta objetiva de las personas necesariamente exige vincular “*la moral*” con “*la moralidad*”, entendida ésta última como el conjunto de reglas morales que guían el actuar de las personas (Castillo Córdova, 2018 b: 196) y que, por ende, se ha de convertir en el parámetro de contrastación y evaluación, precisamente, de los comportamientos de las personas. En esta perspectiva, “*la moral del Presidente de la República debe ser resguardada celosamente por el Congreso*”, no pudiendo éste convertirse “*en cómplice o encubridor de actos inmorales del mandatario*” (Castillo Freyre, 2015 c: 386).

El segundo aspecto a analizar, se encuentra referido a la crítica existente sobre el carácter abierto e indeterminado de esta causal, en contrastación a los otros supuestos contenidos en el Art. 113 de la Constitución Política de 1993, donde se consagran supuestos de vacancia objetivamente comprobables, tales como la muerte (inciso 1), la renuncia (inciso 3), la salida del territorio nacional siin permiso del Congreso o el regreso fuera de plazo (inciso 4) y la destitución (inciso 5). En tal perspectiva, la concepción civilista de la incapacidad moral como incapacidad “mental” cumpliría, según algunos, esta exigencia de objetividad al requerir una evaluación científica a cargo de un profesional de la medicina, reduciéndose con ello el ámbito de indeterminación y discrecionalidad del Congreso, que no está presente en los otros supuestos.

Al respecto, un aspecto de suma importancia que se debe destacar para evaluar con rigurosidad la crítica formulada y, por ende, definir sus alcances reales y doctrinarios nos lo destaca Castillo Córdova (2020 a) cuando señala:

³⁰ En opinión que compartimos de Cruces Burga (2018: 265-274), aquí operó una *mutación constitucional* realizada por el órgano parlamentario que dejó de entender la causal de vacancia por “incapacidad moral” en su acepción civilista (como “debilidad mental”), para asumirla en su acepción constitucional (de “inconducta”), habiendo operado nuestro Tribunal Constitucional como convalidador de dicha nueva interpretación legislativa.

³¹ Según la Real Academia de la Lengua Española (RAE), el término “moral” admite dos acepciones: i.) como “*conjunto de facultades del espíritu, por contraposición a físico*”, que vincula la moral con la psiquis, es decir, con el conjunto de funciones mentales de una persona, de forma tal que la incapacidad moral significaría aquí la ausencia o deficiencia de la facultad del espíritu (incapacidad mental); y ii.) como *perteneciente o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva*”, significando la incapacidad moral en esta acepción la conductas inmorales o carentes de moralidad que realizan los seres humanos.

“(…) No existe ninguna razón, tan siquiera lógica ni mucho menos de justicia material, que obligue al constituyente peruano a recoger solo enunciados abiertos e indeterminados o solo enunciados precisos y cerrados en su alcance en una misma disposición, o que le obligue a recoger solamente causales que sean objetiva y precisamente constatables en la realidad. El constituyente está en la libertad de configurar la lista de causales de vacancia empleando enunciados de un tipo o de otro, pues estas características formales no definen la razonabilidad de los supuestos que componen la lista de causales de vacancia.

La justificación y consiguiente razonabilidad para entrar a formar parte de la lista de causales debe ser encontrada en otro lado: en la idoneidad de todas ellas para representar situaciones en las que una persona no puede o no debe seguir ejerciendo el cargo de Presidente de la República (…)

(…) como se podrá advertir con facilidad, no podrá ser sostenido de esta causal que no cumple con esa esencial exigencia de razonabilidad. En efecto, es posible reconocer que una persona que actúa con desprecio manifiesto de grave reglas de moralidad no solamente es indigno de ejercer la más alta magistratura del Estado, sino que además si la ejerciera, pondrá en serio riesgo la idoneidad de la gestión que se le exige, con las potencialmente graves daños que podría infringirse a la promoción del bien común (…)” (p. 21).

“(…) Cuando se trata de atribuciones de los poderes públicos, el constituyente realiza una verdadera actividad creadora y no de mero reconocimiento de algo preexistente (como, por ejemplo, ocurre con los derechos humanos entendidos como bienes humanos debidos), y para tal labor goza de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de decidir, en este caso, las causales de vacancia presidencial; solo se encuentra limitado por la exigencia de razonabilidad: una causal de vacancia será inválida solamente si no es posible construir una relación causal entre ella y la finalidad que se persigue con la vacancia, que es asegurar la capacidad (idoneidad, aptitud) de una persona para ejercer la más alta magistratura estatal” (p. 22).

De lo señalado por Castillo Córdova en las citas referidas, nos queda claro que -en general- toda crítica que incide en la forma en que el constituyente regula una institución que decide considerar como parte del *acuerdo o pacto fundamental* de toda sociedad, el mismo que se encuentra plasmado en la *Constitución* que elabora y aprueba; tiene el grave defecto de cuestionar la *discrecionalidad creadora del poder constituyente al momento de definir la organización del poder*, lo cual supone sostener implícitamente que el legislador constituyente se encuentra limitado a solo establecer disposiciones de carácter preciso y cerrado al momento de definir las atribuciones de los poderes públicos o de crear instituciones propias de la Parte Orgánica.

Así las cosas, debe quedar claro que, en el tema de las causales de vacancia presidencial contempladas en el Art. 113 de la Constitución de 1993, el constituyente decidió considerar supuestos objetivamente contrastables (como la muerte, la incapacidad física permanente, la renuncia, la salida del territorio sin permiso del Congreso o el regreso fuera de plazo, y la destitución por incurrir en las infracciones contenidas en el Art. 117

del Texto Fundamental) y uno subjetivamente determinable (que es la incapacidad moral permanente) ⁽³²⁾.

Aclarado estos dos extremos sobre el carácter abierto de la causal en comentario, otro aspecto importante de advertir es la alusión al **carácter “permanente”** de la incapacidad moral, lo cual bien haría pensar que el propósito de la norma es exigir que en la imputación aludida se advierta una continuidad temporal y, por ende, repetitiva o reiterada de aquel comportamiento, proceder, acción o conducta considerada como atentatoria a la confianza ciudadana; es decir, en caso de una acción inmoral que se presenta de forma constante y repetitiva en el tiempo”, descartando así las acciones esporádicas que pudieran presentar.

Sobre el particular, es bueno recordar que, en el debate constituyente del dispositivo en comentario, la postura predominante fue la sanción de un *acto, conducta o comportamiento* indebido del Presidente de la República, sin hacerse referencia a la indebida identificación con la incapacidad “mental”.

Así, Chirinos Soto (Congreso Constituyente Democrático, 2001 T. II) señala:

“Señor presidente: Tengo dos observaciones. El artículo es básicamente parecido al de la Constitución vigente pero hay unas pequeñas diferencias gramaticales que tiene 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 art. 210, 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 capacidad” (p. 1263).

“No es ése el sentido de la incapacidad moral. Ocurre que el art. 210, 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. Dicho sea de paso, para beneficio de la doctora Flores Nano, ese acto es tan grave que por sí solo determina incapacidad moral permanente; un uxoricida tiene permanente incapacidad moral. 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 fondos. En la historia del Perú no se ha abusado de este artículo (...)” (p. 1266).

³² Al respecto, Quiroga León (2020: 36-37) sostiene contrariamente a lo que se suele afirmar que -con excepción el caso de la muerte del Presidente de la República- ninguna causal de vacancia contemplada en el Art. 113 de la Constitución Política de 1993 es del todo objetiva, estando siempre y necesariamente sujeta a la discrecionalidad del Congreso puesto que es el Parlamento el que decide si declara o no la vacancia por permanente incapacidad moral o física, el que decide si acepta la renuncia u obliga al Presidente a continuar en el ejercicio del cargo hasta que acabe su mandato, el que decide si autoriza o no al Presidente para ausentarse del territorio nacional, o el que decide si acusa o no al Presidente por incurrir en alguna de las causales previstas en el Art. 117 de la Constitución.

En la misma línea fue la intervención de la constituyente Flores Nano, cuando señaló:

“Yo, Presidente, creo que sí debe haber una causal de incapacidad moral que no necesariamente tenga el carácter de permanente. Porque, en efecto, puede producirse un hecho de gravedad que denote una actitud tal que, en verdad, haga que esa persona no merezca más seguir llevando la investidura presidencial.

El caso de incapacidad física es distinto. Allí el concepto que está detrás es que esa persona no pueda cumplir la tarea y, por tanto, queda inhabilitada y vaca en el cargo. Pero en el caso de la situación moral yo sí creo que un solo hecho grave es suficiente para que en efecto se declare una incapacidad moral” (p. 1265).

El cuestionamiento formulado por los constituyentes Chirinos Soto y Flores Nano en aquella oportunidad, nos parece que fue absuelto por José Barba Caballero cuando afirmó:

“(…) no hay manera de que la incapacidad moral no sea permanente. Es 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. Ese, para mí, es el problema central” (p. 1267).

Esta fue también la perspectiva del entonces presidente de la Comisión de Constitución y de Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, profesor Carlos Torres y Torres Lara (Congreso Constituyente Democrático, 2001 T. II: 1264-1265) quien sostuvo que la incapacidad moral debe ser “permanente” para diferenciarla de aquel acto baladí con la apariencia de inmoral y que puede convertirse, estratégicamente, en un instrumento de desestabilización, procurando así corregir la ambigüedad creada por la regulación de esta causal en el Texto Fundamental de 1979, donde la “permanencia” solo era exigible a la incapacidad física ⁽³³⁾.

A nivel de práctica parlamentaria, en la Moción de Orden del Día N° 5295 (f. 5-7) presentada para iniciar el procedimiento de vacancia contra el ex presidente Alberto Fujimori, en el año 2000, se señaló expresamente:

“(…) es una figura de excepcional gravedad que entraña un juicio de valor ético-moral para establecer si el presidente cumple con la condición de idoneidad ético-moral para gobernar y representar al país, (...)

(…) no se trata de cualquier tipo de conducta la que habilite al Congreso la posibilidad de vacar a un presidente por incapacidad moral, ni se puede dar un sustento que omita cualquier consideración jurídico-constitucional; es por ello que se debe plantear con

³³ El Art. 206 de la Constitución peruana de 1979, señalaba:
“Art. 206.- La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte, por:
1. Incapacidad moral o permanente incapacidad física declarada por el Congreso.
(...).
(El subrayado es nuestro).

claridad y suficiencia cuáles son aquellos actos y omisiones que constituyen causal suficiente para que el presidente sea indigno para continuar ejerciendo el cargo, (...)
La Constitución ha dota al presidente de la máxima autoridad, quedando obligado a respetar y cumplir el más alto nivel de servicio a la nación y el de personificar a la misma (...) tiene entonces la obligación de desenvolverse con una conducta que revele esta voluntad de servicio” (p. 20).

Así las cosas, y acorde con los *principios hermenéuticos de sistematicidad y corrección funcional*, nos parece que la exigencia de “permanencia” para la configuración de esta causal de vacancia solo es aplicable a la incapacidad física que puede aquejar al Presidente de la República y, en tal sentido, le impide continuar en el cargo; mientras que, respecto de la incapacidad moral, hay que entender la exigida “permanencia” como referida a su *gravedad, consecuencia, efecto o intensidad* de tal magnitud que -además de la lesividad de la conducta, su impacto en la sociedad y la desvaloración ciudadana- hace definitiva y, por ende, irreversible el rompimiento de la confianza pública en el Presidente de la República, evitando con tal referencia que el Parlamento considere cualquier ofensa menor como supuesto habilitante de la vacancia.

Al respecto, en posición que compartimos, Gutiérrez Canales (2018) sostiene lo siguiente:

“(...) la idea de “permanente” no debería tener mayor discusión en cuanto a su significado, si se considera su acepción lingüística de “permanencia y sin limitación en el tiempo”, lo que deviene en un accionar que no solo se agota con su término, sino que sus consecuencias perduran de tal manera, que pueden ser identificadas como persistentes en el desempeño del cargo respectivo.

La permanencia, desde mi modo de ver, no tiene correspondencia con el requisito de acciones repetitivas o sistemáticas, al punto que un solo acto no pueda ser catalogado como suficiente para una condición de permanencia. La permanencia en este supuesto tiene correlato en la durabilidad de la causa que determina la incapacidad, la que comprende también a sus efectos. Si un funcionario comete un ilícito o una inconducta contrapuesta al fin de sus atribuciones, la condición de incapacidad no se extingue con la terminación de la acción propiamente dicha, puesto que perdura y se mantiene estable el conjunto de consecuencias de la misma (pérdida de confianza, de imparcialidad, de prioridad del interés público)” (p. 304).

En similar sentido, Roel Alva (2018) sostiene:

“(...) el reproche social no dependerá de la cantidad de actos inmorales, sino de la calidad de los mismos y en cómo estos son interpretados por los parlamentarios, quienes deberán decidir si poseen suficiente mérito como para la declaración de la vacancia presidencial (...).

Y es que, el supuesto de la vacancia por incapacidad moral permanente está relacionado con la figura y la investidura presidencial. La misma que exige al representante del Estado y de la Nación, una calidad personal proba e intachable, puesto que la imagen que proyecta es de interés público porque personifica a la nación, y cualquier acto o serie de

actos que sea contrario a lo previamente expresado lo convertiría en indigno para el ejercicio de tal honorable puesto” (p. 403).

De igual forma, Castillo Córdova (2018 b) sostiene:

“(…) 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” (p. 193).

Siempre dentro de esta perspectiva, el profesor Tupayachi Sotomayor (2018: 104) sostiene que la permanencia exigida por el dispositivo constitucional en comentario es aquella que “nace de un sesgo en las decisiones” presidenciales que se convierte en una conducta permanente, en la medida que deriva de “decisiones fruto de consideraciones ya internalizadas y de común práctica y sin criterio de autocontrol o conciencia” que bien pueden derivar en beneficios indebidos a sus allegados o acciones que perjudique a sus adversarios en forma material, económica o política.

En una perspectiva como la planteada, debe quedar claro que esta causal de vacancia no se preocupa por la pérdida o no de la capacidad de discernimiento –como sería en la acepción como “incapacidad mental” decimonónica-, sino que incide en la realización objetiva de actos o conductas (personales, ciudadanas y/o políticas) que puedan expresar la afectación de dicho discernimiento; con lo cual, siguiendo a García Chávarri, se pretendería lograr una suerte de “objetivación” de la misma. Así las cosas, la vacancia por esta causal se produce “cuando se acredita la existencia de un hecho axiológicamente reprobable a la luz de las convicciones de la sociedad y de una magnitud que mancilla la majestad del cargo presidencial” (García Toma, 2018: 8).

Al respecto, García Toma (2020 a) señala:

“Con relación a la condición de *permanente incapacidad* en materia moral, esta no debe ser entendida con sujeción a actos recurrentes o reiterados, sino, más bien, a la calificación de indeleble por su grave daño al decoro y dignidad del cargo, que se impregna en la conciencia del pueblo representado por el cuerpo parlamentario.

Dicha conceptualización se enmarca en aquello que el constitucionalismo del siglo XIX calificaba como eterno o perpetuo (Constitución de 1826, Constitución de 1839, etc.); es decir, aquello calificable como imperdonable, imperecedero, indeleble, inextinguible, imborrable, etc.” (p. 31).

Conforme a lo hasta aquí señalado, resulta importante precisar que la institución en comentario no tiene una *carácter sancionador* y, menos, persigue establecer *responsabilidad de tipo jurídico-penal* ni *jurídico-administrativa*; por lo que -en la dinámica del modelo de gobierno de base presidencial que nos caracteriza- la figura no parece

tener una finalidad *coercitivo-sancionatoria* sino más bien una *correctora* (Guzmán Napurí, 2015: 556), siendo su principal propósito el evitar que la Presidencia de la República se encuentre a cargo de un ciudadano sin la aptitud necesaria para detentarlo; tal y como lo ha precisado Castillo Córdova (2018 b) cuando afirma:

“(...) el *telos* de la vacancia presidencial es evitar que la Presidencia sea ejercida por una persona que, al conducirse con desprecio de reglas morales esenciales, le imposibilita permanentemente para gestionar el bien común de la comunidad política peruana (...)” (p. 197).

En trabajo posterior, el mismo Castillo Córdova (2020 b) señala:

“La vacancia presidencial no es una sanción al Presidente de la República y el proceso de vacancia no es un proceso sancionador. La vacancia es una garantía institucional a favor de la presidencia de la República, para que no vaya a ser ejercida por una persona inidónea que se conduce con graves desapegos a relevantes reglas de moral pública. La valía de la presidencia y el aseguramiento institucional reclamado justifica que se actúe con las mayores previsiones posibles (...) es valiosísima la presidencia de la República, al punto que el constituyente ha decidido tomar la previsión de no permitir que una persona con serios cuestionamientos morales conduzca la mencionada presidencia. Para ello le ha atribuido al Congreso de la República el deber de estar vigilante y evitar que continúe en la presidencia una persona con graves desapegos de esenciales reglas de moral pública” (p. 31).

Este carácter correctivo y no sancionador es tan cierto, que incluso -a nivel procedimental parlamentario- el Reglamento del Congreso consagra que el pedido de vacancia presidencial por incapacidad moral se tramita no como una “acusación” de carácter constitucional, sino como resultado de la presentación de una “moción de orden del día”, lo que la hace fundamentalmente una *proposición*.

En un intento por objetivar lo más posible cuándo nos encontramos ante una conducta que advierta una “incapacidad moral”, García Toma (2018: 8) señala que deben presentarse los siguientes supuestos: i.) la **veracidad del hecho imputado**, el mismo que consiste en una conducta reprobable por acción u omisión que puede ser objetivada (o, por lo menos, objetivable; ii.) el **efecto sobre la ciudadanía**, de clara reprobación y retiro de la legitimidad política; y iii.) la **aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la decisión parlamentaria**, a efectos de dotarla de legitimidad tanto política como jurídica, conforme volveremos en líneas posteriores.

Dentro del contexto dogmático señalado, nos parece claro que la consagración del instituto de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral responde al propósito del constituyente por evitar que la Presidencia de la República -la más Alta Función del Estado- se encuentre a cargo de una persona que, al despreciar las reglas

morales esenciales en su comportamiento, se encuentra imposibilitada de gestionar el bien común de la comunidad política peruana (Castillo Córdova, 2018 a: 127).

Los elementos configuradores de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente.

Señalado esto, consideramos que resulta indispensable intentar esbozar los *elementos configuradores* de este mecanismo de control de la moralidad pública respecto de la Presidencia de la República con el propósito de acotar su clara connotación política; pudiéndose considerar dichos elementos:

- a) El ***bien jurídico-constitucional y político protegido***, que consiste en la *idoneidad del comportamiento socialmente esperable* (idoneidad o aptitud moral) de tan importante Alto Funcionario del Estado, como es el Presidente de la República.
- b) El ***encargo de su determinación al órgano político-representativo*** por antonomasia del sistema político moderno, que es el Congreso, institución donde los representantes del pueblo son los encargados de apreciar, verificar o evaluar -a nivel de mera convicción- el comportamiento cuestionado y, por ende, la configuración de la causal acusada; siendo ésta la razón por la que se trata de un procedimiento parlamentario tan rápido y sencillo, que conoce directamente el Pleno del Congreso, sin pasar por ningún otro órgano parlamentario (Art. 89-A del Reglamento del Congreso). Como señala Castillo Córdova (2020 a: 19), no se trata de la atribución al parlamento de un contrapoder, sino la necesidad de encargarle tal responsabilidad en virtud de la legitimidad democrática que posee el órgano congresal como representante de la comunidad política en general. Este encargo funcional al Congreso de la República (“declarada por el Congreso”) supone el reconocimiento de una atribución que reviste una doble naturaleza:
 - ***Atribución política***.- conforme lo sostiene Castillo Córdova (2018 b: 201), constituye una atribución de tipo político debido a tres consideraciones: por *la naturaleza del órgano que la titulariza* (el Congreso), por *el contenido de la atribución* (la decisión de separar del cargo al más Alto Funcionario del Estado), y por *la naturaleza del destinatario de la acción que permite la atribución* (el titular del Poder Ejecutivo).
 - ***Atribución jurídica***.- si bien la función o competencia ha sido asignada por decisión del constituyente, siendo la Constitución tanto un instrumento político (pacto socio-político) como una norma jurídica (norma fundamental, fundante y suprema del ordenamiento jurídico); las atribuciones por ella establecidas poseen una clara dimensión jurídica que, a su vez, hace posible analizar su validez jurídica, a través de un control de tipo jurídico-constitucional.

Esta validez jurídica debe comprender *tanto la forma como el fondo*. Por la *forma*, una decisión es formalmente válida cuando cumple dos exigencias: i.) la competencia del órgano que la adopta, y ii.) el cumplimiento del proceso previsto para adoptarla. En cuanto *al fondo*, una decisión es jurídicamente válida cuando es consecuencia del ejercicio regular de una atribución expresamente consagrada, en este caso a nivel constitucional.

A nuestro modo de ver, la aludida atribución parlamentaria de “declarar” la incapacidad moral supone dos (02) acciones congresales de vital importancia:

- i. La **determinación del parámetro razonable de moralidad pública**.- que constituye la mejor evidencia de que nos encontramos ante un control de tipo político *-ético-político*, para ser exacto-, en la medida que, no existiendo un canon fijo y predeterminado de valoración que venga establecido de manera externa a la mera voluntad del órgano contralor; el Congreso será el responsable encargado de establecer o fijar aquel “*parámetro de moralidad pública*” en su condición de órgano representativo del pueblo y, por ende, ser la instancia políticamente más autorizada para definir aquello que dicho pueblo puede entender como inadecuado o indigno.

Tal determinación, a su vez, presenta las siguientes notas características:

- i.1) **Posee una inicial dimensión individual y subjetiva**.- pues, al carecer de un parámetro objetivo de referencia (como, por ejemplo, ocurre en el caso del control jurídico), es claro que la evaluación de la conducta presidencial ha de partir de contrastar *la conducta materia de reproche* (imputación) con la *dignidad inherente de la función desempeñada* (idoneidad moral exigida por el cargo), contrastación que tendrá como referencia obligada a *las apreciaciones individuales y subjetivas de cada uno de los representantes parlamentarios*, en base a sus propias convicciones personales y morales, y al *estándar* que cada congresista posea sobre la idoneidad moral que -en su opinión-considera debe exigirse al ciudadano que ejerce la Presidencia de la República.
- i.2) **Tiene un origen deliberativo**.- existiendo una inicial dimensión individual y subjetiva de clara incidencia en el análisis que realizan los parlamentarios; resulta importante entender que el “parámetro de moralidad pública” debe surgir de la deliberación que tenga lugar en el debate congresal promovido luego de la defensa que realiza el Presidente de la República, en forma directa o por medio de su abogado.

- i.3) **Es tendencialmente objetivo.-** como resultado de una deliberación suficiente, y a efectos de emitir una decisión prudente y adecuada; resulta necesario que el “parámetro de moralidad pública” tenga claridad sobre: iii.1.) *cuáles son los hechos imputados al Presidente de la República*, iii.2.) *cuál es la dimensión, connotación o alcance moral de tales hechos* y iii.3.) *cuál sería la conducta presidencial idónea esperable*; a fin de tener absoluta certeza y convicción de que se está efectivizando un *mecanismo de control de moralidad pública* y no uno de mero *control político*, el mismo que -según nuestro modelo gubernativo- solo es exigible respecto de los Ministros de Estado, ante la irresponsabilidad política de gestión que tiene el Presidente.
- ii. El **juicio ético-político.-** consiste en la apreciación o valoración de índole política que -a modo de razonamiento intelectual- realizan los congresistas respecto de la “inconducta” o conducta “inidonea” o “deshonrosa” imputada al Presidente de la República.
Al respecto, Quiroga León (2020) señala:

“(…) si tenemos en cuenta que la finalidad de la vacancia presidencial es impedir que el Presidente de la República continúe en el ejercicio del cargo debido a circunstancias valoradas como especialmente graves, según la tipología establecida en el artículo 113 de nuestra carta magna, la incapacidad moral como causal debe interpretarse en el sentido de un quebrantamiento de los parámetros de conducta admitidos en una época y por una sociedad determinadas que afectan gravemente la dignidad del cargo y, además, son fuente de potenciales o concretos conflictos políticos que pueden hacer inviable el normal desenvolvimiento de la comunidad política” (p. 38).

El juicio ético-político que realizan los parlamentarios debe presentar las siguientes notas características:

- ii.1) **Es de carácter colectivo.-** si bien -como se ha señalado- hay una dimensión subjetiva e individual que debe realizar cada parlamentario, la “decisión” es resultado de la sumatoria de las voluntades integrantes del órgano parlamentario en base a la regla de la mayoría; lo cual debe entenderse dentro de la lógica de las *salvaguardas constitucionales* directamente relacionadas con las mayorías calificadas y supercalificadas exigidas a nivel constitucional o jurisprudencial ⁽³⁴⁾ que constituyen mecanismos

³⁴ Así las cosas, si bien se trata de una determinación subjetiva que depende de las apreciaciones personales de cada parlamentario, ésta no necesariamente supone una decisión antojadiza o arbitraria, en la medida que el marco constitucional (o la jurisprudencia) establece como requisito para su configuración como decisión colectiva (o institucional), la obtención de mayorías calificadas o supercalificadas, para cuya obtención -en tanto “barreras” o “vallas” a superar- es necesario que un número por demás considerable -y, por ende, categórico- de parlamentarios y grupos parlamentarios coincide en cuanto a la comisión de una conducta inidónea, indigna o deshonrosa.

implícitos de limitación no siempre así entendidos por la ciudadanía. En el caso peruano, por disposición del Tribunal Constitucional, se exige una mayoría supercalificada de 87 votos a favor de un total de 130 congresistas para su procedencia, lo cual -en la práctica- supone la necesidad de que exista un consenso mayoritario de las fuerzas políticas ahí representados.

A nuestro modo de ver, y pensando en la legitimidad de la decisión colectiva que supone el juicio ético-político en comentario, ésta debe adoptarse teniendo claridad meridiana, a partir de la defensa presidencial y el debate parlamentario, sobre: *cuál es la veracidad de los hechos imputados al Presidente de la República, cuál es su nivel de participación en ellos, y si existe, o no, alguna razón de Estado que justifique su proceder* ⁽³⁵⁾.

- ii.2) **Es de carácter discrecional.**- en la medida que, a decir de Castillo Córdova (2018 b: 204), “permite varios modos razonables y varias medidas razonables de cumplimiento”, estando plenamente facultado el Congreso para declarar su procedencia o no, a partir de las consideraciones y criterios que utilice para ello.
- ii.3) Exige **aplicar los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la decisión ético-político parlamentaria**, con el propósito de dotar al juicio ético-político de la necesaria legitimidad, tanto política como jurídica (Castillo Córdova, 2018 b: 203-206), que requiere tan grave decisión parlamentaria.
- **Legitimidad política.**- que lo lleva a preocuparse por explicar y justificar la “conveniencia” y “oportunidad” de la decisión, es decir, el favorecimiento oportuno, o no, de los intereses de la comunidad política, para lo cual consideramos que resulta indispensable que el voto de cada parlamentario no sea resultado de una consigna partidaria, sino del convencimiento personal y de conciencia de cada representante.
Solo de manera enunciativa, creemos que -además de sus propias convicciones personales y morales- cada parlamentario necesariamente debe tomar en cuenta: i.) el **efecto de la conducta presidencial sobre la ciudadanía**, el cual debe ser de una clara reprobación, al extremo de implicar el retiro de la legitimidad política; ii.) **la valoración**

³⁵ Por ejemplo, si la imputación versare sobre la disposición de una acción militar o policial que tuviera consecuencias fatales contra la vida de algunos ciudadanos, como el derribamiento de un avión civil secuestrado por terroristas que se dirige contra un estadio abarrotado de personas. O el caso de manifestaciones extremadamente violentas con afectación de la tranquilidad pública y la propiedad -tanto pública como privada-, así como la integridad y la vida de los ciudadanos, en la que el Presidente de la República dispone el uso de la fuerza letal; sin perjuicio de la determinación de las posibles responsabilidades jurídicas a que hubiera lugar, de ser el caso.

del impacto social de que el funcionario continúe o no en el cargo, y iii.) la repercusión de tal inconducta en el desempeño adecuado de la función (Gutiérrez Canales, 2018: 312) ⁽³⁶⁾.

- **Legitimidad jurídica.-** que incide en la *justicia* de la misma, entendida esta como la existencia de razones que expliquen el ajuste de la decisión a la finalidad de la atribución.

En virtud de estos dos criterios de legitimidad, es posible afirmar que la evaluación de una decisión como la vacancia presidencial por incapacidad moral supone, necesariamente, una doble *dimensión de análisis* que incida tanto en el *aspecto jurídico* como en el *aspecto político*, sin que muchas veces dicha evaluación sea coincidente entre sí; ya que es perfectamente posible que el Congreso califique una conducta presidencial como inmoral, reprensiva o impropia de un Presidente (*validez jurídica del proceso y decisión*), y otra muy distinta es si la vacancia es oportuna o conveniente dependiendo del contexto y los plazos políticos (*conveniencia política*), razón por la cual -en caso de optarse por la declaración de vacancia- ésta decisión puede ser calificada como perfectamente constitucional -en lo jurídico-, aunque pueda ser considerada como un error o equivocación política. Como lo sostiene Castillo Córdova (2020 b: 29), “diferenciar ambos planos es extremadamente útil para la corrección del análisis y ayudará a evitar incorrección en la conclusión”, puesto que cada uno de los planos involucrados exige sus propios y particulares argumentos, sin poder admitirse consideraciones políticas para evaluar lo jurídico, ni justificaciones jurídicas para analizar la incidencia política del acto.

La consecuencia de lo señalado en este acápite, supone la prohibición tácita al Congreso de la República de entender a la vacancia presidencial por incapacidad moral como un contrapoder o como un proceso sancionador del Ejecutivo, y -por el contrario- orientar su

³⁶ Sobre el particular, Castillo Córdova (2018 a: 136-137) señala que, a fin de aumentar la objetividad de la discusión política de la imputación y, llegado el momento, catalogar la decisión de vacancia como políticamente válida -en tanto conveniente al interés general y, por ende, capaz de conseguir el mayor consenso posible-; resulta necesario que la decisión parlamentaria tenga tres (03) elementos indispensables -a modo de “*elementos objetivadores*” de la decisión-: i.) la **veracidad de los hechos que configurarían el proceder del Presidente que es sometido a control de moralidad**, siendo este el elemento claramente objetivo que sustenta la imputación (veracidad de hechos imputados); ii.) la **regla moral quebrantada debe tener relación con la idoneidad reclamada a quien ejerce el cargo presidencial**, siendo de una gravedad tal que resulte inadmisibles a criterio del pueblo y sus representantes (hechos pasibles de reproche moral); y iii.) **el contenido o la intensidad del incumplimiento de la exigencia moral debe afectar el normal desenvolvimiento de las atribuciones y competencias presidenciales** al generar una desconfianza sobre el desempeño futuro del Presidente de la República como responsable de la gestión del bien común de la sociedad (descalificación moral del Presidente para ejercer el cargo).

accionar como una obligación que exige objetividad (no necesariamente imparcialidad) a la hora de comprobar el cumplimiento de la causal invocada.

Sin embargo, a nuestro modo de ver, el aspecto más importante de esta atribución congresal consagrada a nivel constitucional, consiste en tener claro dos aspectos de la mayor relevancia: i.) **el contenido razonable de la causal de vacancia de incapacidad moral permanente es uno definido necesariamente a partir de consideraciones, concepciones y valoraciones políticas**, entendiéndose por tales a las apreciaciones propias de la acción política y los juicios de valor acerca de lo más conveniente para el interés general y la adecuada gestión del bien común; y ii.) **dicho contenido debe ser definido por el actor político representativo, que es el Congreso de la República**, en tanto en él radica la representación popular por antonomasia que habrá de definir la permanencia o no en el cargo de la persona responsable de formular y ejecutar políticas públicas de gestión directa del bien común. Y es que, como señala Castillo Córdova (2020 a: 24), nadie mejor que el Congreso para definir una concepción sobre lo que el gobierno es, o las valoraciones sobre la trascendencia de las responsabilidades del Presidente como titular del Poder Ejecutivo en la gestión del bien común, o el valor de la confianza que dicho funcionario debe generar en la población, entre otros factores de legitimidad político-representativa que el órgano parlamentario se encuentra llamado a definir en tanta máxima instancia representativa de la democracia moderna.

Otro aspecto que también ha sido advertido al momento de discutir y analizar esta causal de vacancia presidencial, está referido a la “autoridad moral” que tendrían los congresistas de la República para efectuar tanto la determinación del parámetro razonable de moralidad pública como el juicio ético-político si es que, por ejemplo, su conducta individual no es del todo idónea, por contar con investigaciones administrativas o parlamentarias, o inclusive con procesos judiciales en trámite o con sentencias condenatorias pendientes de ser confirmadas o ejecutadas; cuestionamientos que son válidos dentro de la perspectiva de la ciudadanía y la importancia que otorga a la noción de “legitimidad” del órgano político llamado a resolver los temas aludidos.

Sin embargo, recurriendo al tecnicismo que supone diferenciar el desenvolvimiento individual de los Congresistas de su comportamiento colectivo o institucional como parte del órgano parlamentario, es posible esbozar una respuesta categórica al cuestionamiento señalado. Y es que, como señala Naupari Wong (2020: 99), el Congreso -como institución u órgano constitucional- tiene la capacidad funcional de tramitar, conocer y resolver el procedimiento de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, debiéndose tener claro que tal competencia o atribución es una de tipo “institucional” y no personal, la misma que -además- se ejerce de manera colegiada o colectiva, no individual.

Finalmente, a raíz de la vacancia del señor Martín Vizcarra Cornejo el pasado 09 de noviembre de 2020 y los abusos que muchos señalaron se habían cometido, se puso en la mesa la posibilidad de concretizar esta causal de vacancia presidencial a través de una

ley de desarrollo constitucional que pueda dar el Congreso, a fin de establecer los elementos propios del contenido constitucional de esta polémica causal.

Sobre el particular, consideramos que siendo una atribución de naturaleza ético-política, como hemos señalado, y siendo conscientes que muchas veces la complejidad propia de la realidad hace imposible que la previsión legislativa pueda comprender la totalidad de supuestos que puedan presentarse; consideramos que la causal de vacancia presidencial de incapacidad moral permanente regulada en el inciso 2 del Art. 113 de la Constitución Política de 1993, se encuentra regulada en favor de la necesaria amplitud que puede suponer los hechos, acciones u omisiones imputables al Presidente de la República y, consiguientemente, el amplio margen de discrecionalidad que debe tener el Congreso para analizarlos, por lo que -en principio- somos partidarios de que dicho dispositivo sea mantenido como está, a fin de que su contenido sea definido en cada caso concreto, y en cada una de las oportunidades que pudiera plantearse en el escenario de la discusión política nacional.

Sin embargo, siendo conscientes que la necesidad de fortalecer la confianza ciudadana en el sistema político y sus instituciones, nos parece que una ley de desarrollo constitucional -adecuadamente redactada, siempre que no excluya diversos actos razonablemente configuradores de incapacidad moral- bien podría ayudar a que la institución pueda tener menor incertidumbre en su utilización y, por tanto, dotarla de cierta legitimidad, para evitar los lamentables hechos de violencia suscitados en nuestro país, con motivo de la asunción al poder del señor Manuel Merino, de conformidad con la línea de sucesión presidencial consagrada en el Art. 115 del Texto de 1993.

Para que ello ocurra, es indispensable no cometer el error de equipar la institución de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, con un proceso de naturaleza sancionatoria y extenderle indebidamente la exigencia del principio de tipicidad contenido en el literal d” del numeral 24 del Artículo 2 de la Constitución Política. Por el contrario, tratándose de un procedimiento de corte fundamentalmente político, en caso de optarse por una ley de desarrollo constitucional que profundice la institución, ésta no necesariamente debe precisar con rigurosidad los supuestos que habilitarían al Congreso para vacar a un Presidente de la República limitando con ello el ámbito de decisión parlamentaria, sino que bien puede limitarse a establecer consideraciones de carácter general sobre los graves quebrantamientos de las reglas morales que ha de respetar el Jefe del Estado.

En tal sentido, nos parecen absolutamente adecuado lo sostenido por Castillo Córdova (2020 a) sobre el particular, cuando señala:

“(…) una regulación demasiado precisa podría provocar la anulación de las necesarias valoraciones políticas por parte del Congreso de la República a la hora de decidir la vacancia presidencial y con ello reduciría inconvenientemente el necesario amplio margen de discrecionalidad que el Congreso tiene para decidir en el caso concreto de aplicación de la causal de vacancia, qué es lo que más conviene al interés general. También por esta

razón es necesario solamente un proceso parlamentario de vacancia con las básicas exigencias del debido proceso: la notificación del inicio del proceso, la comunicación de las evidencias de los hechos y las razones que justificarían asumir que tales hechos representan incapacidad moral para continuar ejerciendo el cargo; así como la oportunidad de contradecir las evidencias y las razones (...)” (p. 25).

En resumen, si se optase por una ley de desarrollo constitucional de la institución de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, se debe tener cuidado de no afectar el margen de discrecionalidad que el constituyente ha concedido al Congreso de la República para realizar la valoración política de las conductas y acciones realizadas por el Presidente.

Las características básicas de la institución.

Conforme a lo hasta aquí señalado, bien podemos señalar entre las principales *características* de esta causal de vacancia presidencial, las siguientes:

- a) ***Es un concepto jurídico-constitucional y político de carácter abierto, indeterminado y amplio,*** que se positiviza por la naturaleza de la normatividad ético-moral que la inspira, debiendo ser definidos sus alcances en cada caso específico.

Al igual que en el caso de las infracciones constitucionales, algún sector de la doctrina ha querido proponer la exigencia del principio de legalidad jurídico-penal (“tipicidad”) a esta causal de vacancia, en el supuesto propósito de hacerla “objetivable” y, por ende, menos arbitraria, llegándose al extremo de propugnar una suerte de “Código sancionador ético” que detalle, en forma pormenorizada, las conductas inidoneas o no ejemplares del alto funcionario del Estado. Sobre el particular, es importante señalar dos aspectos puntuales:

- No es posible confundir, y menos reducir, la ética (como categoría de alcance y dimensión moral abstracta y general) a lo jurídico (como categoría de regulación concreta), salvo que se opte por correr el riesgo de no comprender la inmensa variedad de situaciones y posibilidades de acción y de conducta en que se pueden expresar los comportamientos inidóneos, al condicionar su valoración y posible sanción, de ser el caso, a su comprensión dentro de las regulaciones jurídicas concretas.

Al respecto, Bernal Ballesteros (2018) aborda la diferencia y no siempre compatibilidad de ambas nociones cuando señala:

“(...) la exigencia de una conducta ejemplar no se agota en el cumplimiento de las leyes, sino que le obliga a no ser alcohólico, acosador sexual, consumidor de drogas, mentiroso, jugador, no denigrar a las personas y respetar su dignidad, no ser adúltero, coprolático, exhibicionista, impúdico, etc. Cualquiera de estas conductas serían

impropias y por tanto inaceptables en un presidente (...), pues sus actos no solo lo denigran como persona, sino que ofenden al país, al ser contrarios a la moral, y a las sanas costumbres” (pp. 87-88).

Y es que -además del muy variado espectro de posibilidades que encajan en el concepto de “conducta inmoral” (ej.: las mentiras públicas reiteradas, ebriedad habitual, consumo de drogas, el no reconocimiento de paternidad, la huida a otro país, la violencia de género, el acoso sexual, entre otros); muchas veces se presentan supuestos en que la misma conducta tiene consecuencias distintas, dependiendo del plano normativo en el que nos encontremos (ej.: consumir drogas no es delito, pero si el que las consume es el Presidente de la República, nos parece claro que no será moralmente capaz para manejar la política antidrogas del Estado).

- La forma en que ambos tipos de conductas -la jurídica o la ética- pueden ser descritas y, por ende, consagradas positivamente, definitivamente no puede ser la misma atendiendo a la naturaleza y alcances de cada una, ya que -mientras la *positivización jurídica* exige un nivel de tipicidad cierto y claro (principio de tipicidad sancionatorio jurídico-punitivo)- la *positivización ética* debe realizarse en clave genérica, abierta o indeterminada por aludir a comportamientos aspiracionalmente ejemplares o idóneos que, por ser referenciales, debe procurar representarse con la mayor apertura posible; siendo sumamente ilustrativo lo señalado por el mismo Bernalles Ballesteros (2018) cuando afirma:

“(...) mientras los delitos son susceptibles de normas e inclusive de codificarse, los actos morales no son necesariamente en si mismo codificables en forma desagregada y diferenciada, sino más bien pueden ser agrupados en categorías genéricas, según el criterio de gravedad con la que los principios éticos consideren el acto moralmente censurable” (p. 87).

Así las cosas, es fácil colegir que el carácter abierto e indeterminado de esta causal de vacancia presidencial es exigido por el contenido material “ético-moral”, que por naturaleza es abstracto, general y aspiracional; por lo que cualquier pretensión de identificarlo con lo puramente jurídico supone un “reduccionismo” que bien puede terminar sacrificando el estandar de ejemplariedad o idoneidad que pretende ser para la Función Pública y la ciudadanía en general.

- b) ***Supone una conducta presidencial especialmente grave y atentatoria contra la dignidad del cargo***, de tal trascendencia, que no es posible corrección o reversión alguna que pretenda subsanarla (Gutiérrez Canales, 2018: 312), adquiriendo cabal sentido la referencia al carácter “permanente” de la inconducta.
- c) ***No necesariamente constituye responsabilidad de tipo jurídico-penal que lleve a un antejuicio, ni tampoco infracciones constitucionales que motiven***

el inicio de un juicio político (Tupayachi Sotomayor, 2018: 104), descartándose también cualquier connotación *jurídico-administrativa* de la misma.

- d) A decir de García Toma (2018: 9), es un **concepto referible en términos subjetivos “al momento político en que se produce el acto impropio y descalificable”**.
- e) **Se trata de un procedimiento de naturaleza política**, por lo que no se le puede exigir los mismos requisitos establecidos para los procesos penales, por no tratarse de una sanción jurídico-penal.
- f) Se trata de una **atribución que presenta una doble dimensión**, tanto política como jurídica.
- g) **No tiene una carácter sancionador y, menos, persigue establecer responsabilidad de tipo jurídico-penal ni jurídico-administrativa**, teniendo como principal finalidad *evitar que la Presidencia de la República esté a cargo de un ciudadano sin las aptitud necesaria para detentarlo*.
- h) Como lo sostiene Castillo Córdova (2018 b: 203-206), **la decisión debe tener una doble legitimidad**, tanto política (conveniencia de la decisión) como jurídica (justicia de la decisión).

El siempre latente riesgo de la indebida utilización de la institución.

Tratándose de una facultad parlamentaria de carácter político, siempre existirá el riesgo de no respetar los supuestos constitucionales señalados de esta causal de vacancia presidencial, por tratarse de una facultad polémica contemplada por el constituyente histórico peruano; peligro sobre el cual advierten Chanamé Orbe, Guzmán Napurí, Eguiren Praeli, Ramos Tavares y Castillo Córdova, según el siguiente detalle:

Chanamé Orbe (2011):

“La declaración de vacancia es una institución jurídica de carácter excepcional, extremo y grave que no puede ser utilizado ante situaciones que carezcan de objetividad y de una debida justificación. Por ello, el inciso 2, respecto a la incapacidad moral, debe ser corregido ya que se presenta como una causal bastante ambigua y discrecional al interpretarla, haciendo posibles juicios de valor subjetivos sobre la conducta personal del presidente y sobre su gestión” (p. 115).

Guzmán Napurí (2015):

“(…) la vacancia por incapacidad moral no se encuentra adecuadamente encuadrada en los regímenes latinoamericanos, pudiendo ser empleada como resultado de consideraciones meramente partidarias a fin de que una mayoría

opositora en el Congreso separe de su cargo a un jefe de Estado que no le sea afin” (p. 557).

Eguiguren Praeli (2017):

“(…) mal puede entonces habilitarse la destitución parlamentaria del presidente con base a consideraciones exclusivamente de orden político.

De modo que cuando se burla esta restricción constitucional, instrumentando desde el Congreso decisiones fundamentalmente políticas para aprobar el juicio político o la vacancia contra el presidente, simplemente porque se cuenta con el número de votos parlamentarios necesarios para lograrlo, sin importar el cabal cumplimiento de las causales estipuladas en la Constitución, se atenta contra la estabilidad democrática y la separación de poderes. Se estaría convirtiendo al juicio político o la vacancia por incapacidad moral en una suerte de censura parlamentaria contra el presidente, por razones propias de la responsabilidad política o desaprobación personal, lo que conllevaría habilitar un “golpe de estado” del Parlamento en un sistema presidencial” (p. 79).

Ramos Tavares (2018):

“Considero que una institución diseñada y creada para funcionar dentro de los parámetros de la estabilidad del presidencialismo no puede, por una supuesta interpretación evolutiva o adaptativa, funcionar como una institución contraria al presidencialismo, que lo acerque o equipare a la dinámica propia del parlamentarismo, donde existe la permanente posibilidad de cambio de Gobierno. Este sería un cambio radical del propio sistema, algo para lo que se requiere una manifestación soberana y no mero acuerdo político entre los poderes para silenciar un uso inadecuado y viciado del régimen constitucional.

(…)

Ante la falta de precisión constitucional (...) no puede caerse en la tentación de superponerse a gobiernos elegidos democráticamente mediante la manipulación de las instituciones constitucionales, aunque se atienda a mayorías formadas coyunturalmente (...)” (pp. 554-555).

Castillo Córdova (2018 b):

“No cabe duda de que una previsión semejante (...) resulta necesaria en una comunidad política, porque serviría 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. Pero también, no cabe duda de que este buen instrumento puede generar inestabilidad y daño a la gobernabilidad del Estado si es empleado incorrecta e irresponsablemente por una mayoría parlamentaria animada por intereses partidarios antes que por el interés general. Pero este reiso nada dice en contra de la validez de la mencionada norma constitucional, aunque sí puede decir en contra de su conveniencia frente a un Congreso también (moralmente) inepto” (p. 200).

Como línea general, se puede advertir la posible aplicación *subjetiva* de la causal de vacancia presidencial que puede llevar a considerar la incapacidad moral, no como un *juicio ético-político* sobre la idoneidad conductual del Presidente de la República, sino como un mero *juicio político* que evalúe su gestión funcional; provocando así una seria distorsión del modelo de gobierno establecido, donde el Jefe del Estado -por expreso mandato constitucional- carece de responsabilidad política alguna, la cual es asumida por los Ministros que refrendan sus actos. En palabras de Paiva Goyburu (2020: 131), existe un riesgo a que una declaración de este tipo “responda más a un conflicto político partidista que a una cuestión evidenciable que haga reprobable la continuidad del presente en el cargo”.

Pero, por más que existe el peligro aludido de que la institución de la vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República pueda ser mal utilizada o, por lo menos, forzando su utilización; pensamos que no es posible sostener -en mérito de ese riesgo- que la incapacidad “moral” en su acepción actual -que alude a inconductas o conductas inidóneas o deshonorosas, por tener un *carácter indeterminado y, además, definible en forma subjetiva*, a diferencia de las otras causales de vacancia, que son objetivas- configure el supuesto una supuesta “*norma constitucional inconstitucional*” como ya ha sabido insinuar nuestro Tribunal Constitucional, recurriendo a la polémica tesis que planteara Otto Bachof allá por los años cincuenta del siglo XX, posición comprensible en la época del post-nazismo, pero hoy “obsoleta y en desuso” (García Belaúnde, 2018: 47), llegándose a plantear por ello la necesidad de su eliminación.

En nuestra opinión, la perspectiva de Bachof es inaceptable de aplicar a procesos constituyentes democráticos, por lo que lejos de irresponsablemente pregonar la supuesta “inconstitucionalidad” de normas constitucionales surgidas de un mismo proceso constituyente ⁽³⁷⁾; debe apostarse por una posición coherente, autolimitativa y coherente con el rol de poder constituido que tiene el Tribunal Constitucional, optando por realizar una interpretación de dichos dispositivos aplicando, por lo menos, los *principios hermenéuticos de unidad y sistematicidad constitucional, y de corrección funcional*.

En tal contexto dogmático, no podemos estar de acuerdo con lo sostenido por García Chávarri (2018: 446) cuando afirma que esta causal de vacancia presidencial resulta incompatible con el modelo de sistema de gobierno presidencial peruano, que -en su opinión- “tiene como uno de sus rasgos centrales el que el titular máximo del Poder Ejecutivo ejerza su poder político durante el plazo predeterminado constitucionalmente”, existiendo una suerte de “blindaje” de la figura presidencial a través de su régimen excepcional de responsabilidad política (Art. 117 de la Constitución de 1993), que es

³⁷ A nuestro modo de ver, la única posibilidad de aplicar la tesis de Bachof en un contexto de procesos constituyentes democráticos como de la actualidad -aunque siempre potencialmente imprudentes-, sería que una reforma constitucional (resultado del poder constituyente derivado o constituido) afecte la “fórmula política” primigenia (surgida del poder constituyente originario) y, en ese sentido, supone una colisión con el contenido esencial de la Constitución; debiéndose descartar de plano asumir que es posible una norma “inconstitucional” en la Constitución cuando todos los dispositivos han sido resultado del ejercicio del mismo poder constituyente originario, en cualquiera de sus modalidades (fundacional o refundacional).

supuestamente afectado por la indeterminación y apertura de la causal “incapacidad moral”, así como por su puesta en práctica.

En nuestra opinión, por el contrario, y precisamente teniendo en cuenta el estatuto de fuerte protección o inmunidad del Presidente de la República de conformidad con el Art. 117 de la Constitución de 1993; nos parece necesario interpretar la contemplación de esta causal de vacancia como una decisión consciente del constituyente que, a modo de excepción grave, contempló la posibilidad extrema de separar del cargo a un Presidente inmoral para los ojos del Congreso; siendo muy pertinente la afirmación de García Belaúnde (2018: 44) cuando sostiene que esta causal de vacancia es una suerte de “cláusula de escape” para hacer de lado a un Presidente que, por diseño institucional de nuestro modelo de gobierno, se encuentra prácticamente “blindado” ante cualquier acto que pretenda exigir responsabilidad por sus actos; situación que bien puede presentarse -por ejemplo- en el caso extremo de un Presidente que, no pudiendo ser investigado, procesado o juzgado por un acto de emoción violenta que lo lleve a maltratar -o, eventualmente, asesinar- a una persona, bien puede ser separado del cargo por esta causal de vacancia presidencial, por haber demostrado su menosprecio a la integridad física y/o vida de otro ser humano.

En similar perspectiva, García Toma (2020 a: 31) sostiene que, en puridad, implica un acto de control político que “rompe” la inmunidad presidencial prevista en el Art. 117, como medida efectiva para resolver una crisis política desatada por una conducta impropia “que no puede esperar una dilucidación a la terminación formal del mandato” debido a su gravedad; mientras que para Quiroga León (2020: 35) esta causal de vacancia presidencial constituye una “excepción constitucional” que obedece a la necesidad institucional de declarar el impedimento de continuidad en el ejercicio del cargo del Presidente de la República hasta el término de su mandato, en circunstancias especialmente graves para la comunidad política.

En esa línea, comentando el Art. 206 de la Carta peruana de 1979 que consagra las causales de vacancia presidencial -y entre ellas la de incapacidad moral-, Chirinos Soto y Valle Riestra señalan:

Chirinos Soto (1979) señala:

“Tratándose de delitos que no sean de función, vale decir de delitos comunes que el Presidente haya cometido o que exista muy verosímil presunción de que los haya cometido, el Congreso para declarar la vacancia, recurrirá al artículo bajo comentario” (p. 220).

Valle Riestra (1988) señala:

“(…) si durante su mandato perpetra cualquier delito común no funcional (…) sería procesable por ante el juez instructor común con la venia del Senado, del que es miembro nato. De suceder esto incurre en causal de vacancia conforme al artículo 206 de la Constitución.

Se podrá replicar que esa solución no es congruente porque el artículo 207 dice que la Presidencia de suspende por hallarse sometido a juicio, conforme al artículo 210, y 206 que dicha Presidencia vaca 'al haber sido sentenciado por alguno de los delitos mencionados en el artículo 210.

La respuesta es que un juicio penal común, extraño a la función presidencial, crea una situación moral incompatible con la idoneidad de un Jefe de Estado. Será el criterio del Congreso el que jurisprudencia si ese hecho es o no una falta de aptitud moral (...)" (p. LXV).

Atendiendo a esta dimensión institucional de la figura en análisis, no podemos estar de acuerdo con Naupari Wong (2020) cuando realiza las siguientes afirmaciones:

"Queda meridianamente claro que la vacancia incide en el derecho a ser elegido de la autoridad vacada, en la medida que corta el periodo de mandato representativo, por lo que sus causales deben ser interpretadas de manera restrictiva (...)" (p. 92).

"(...) estimamos que el Tribunal Constitucional podría ahondar sobre si corresponde y es válido que se limite el ejercicio del derecho a ser elegido (en concreto, que se suspenda o declare la vacancia del cargo) en virtud de conceptos jurídicos indeterminados que tendrían que ser dotados de contenido por parte de órganos o entidades que no tengan una composición o naturaleza jurídica, sino más bien política, como es el caso del Congreso de la República" (pp. 95-96).

A nuestro modo de ver, el razonamiento de Naupari Wong resulta notoriamente errado, por las siguientes consideraciones: i.) es una institución que se encuentran consagrada en la Parte Orgánica, siendo un mecanismo que debe analizarse como parte del conglomerado de relaciones que vinculan a los dos principales actores políticos del sistema: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en tanto mecanismo propio de la dinámica política; y ii.) no es posible cuestionar la razonabilidad y sentido de la inclusión de esta causal de vacancia en la Constitución, en la perspectiva de una posible afectación del derecho fundamental de ser elegido del titular del cargo objeto de vacancia, atendiendo a que todo derecho fundamental es susceptible de limitación, por lo que la supuesta afectación de tal derecho debe ser asumida como un límite o restricción razonable establecida por el propio constituyente, que prioriza no solo el bien jurídico-constitucional protegido denominado "idoneidad" del comportamiento del ciudadano que ejerce la Presidencia de la República, sino también el interés general en la medida que procura garantizar la adecuada gestión del bien común a manos de una persona moralmente irreprochable.

En tal contexto dogmático, consideramos una equivocación analizar instituciones propias de la organización del poder en clave iusfundamental, con el consiguiente "sacrificio" -entiéndase, "desnaturalización" o "vaciamiento de contenido"- de la institución orgánica materia de análisis, puesto que la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos no son el único bien constitucionalmente protegido por las Constituciones

modernas. Por el contrario, la sana dogmática lleva a entender que los derechos fundamentales no son absolutos y menos absolutizables, por lo que resulta indispensable comprender la totalidad de bienes constitucionalmente protegidos que se consagran en una Constitución, además de utilizar adecuadamente las pautas hermenéuticas existentes.

Finalmente, el riesgo de utilización indebida de la vacancia presidencial por incapacidad moral adquiere ribetes de particular preocupación cuando -como en el caso del ex presidente Vizcarra- el titular del Ejecutivo no cuenta con un sucesor constitucional elegido y, de producirse la vacancia, ha de operar el Art. 115 de sucesión presidencial, que encarga al Presidente del Congreso de la República la conducción del país hasta la realización de elecciones generales, en caso de tratarse de un impedimento permanente.

Es comprensible que en un ambiente de alta crispación política, la perspectiva de los analistas y opinólogos se encuentra muy marcada por posiciones a favor o en contra. Sin embargo, ello no puede llevar a sostener que nos encontramos ante una suerte de “golpe de Estado parlamentario” o que se configura “una especie de régimen de gobierno parlamentarista” por el hecho que la procedencia de la vacancia presidencial por incapacidad moral lleve al Presidente del Congreso a asumir el temporalmente el Ejecutivo en aplicación del Art. 115 de la Constitución.

Para muestra de estas posiciones, citamos a Obando Gamarra (2020) que -en una posición más política que jurídica- señala lo siguiente:

“(…) el contexto actual nos ha demostrado que es posible que, en los hechos, tengamos una especie de régimen de gobierno parlamentarista, a pesar de que constitucionalmente nuestro modelo es de base presidencialista. Debido a que el presidente del Congreso asume el cargo de Presidente de la República para la transición democrática, se genera una suerte de concentración de poder en este órgano del Estado. Al no existir -en teoría- un verdadero contrapeso, se corre el riesgo que se cometan ciertos abusos del poder sin un real límite que frene su realización. Por tal motivo es necesario pensar en ciertas modificaciones constitucionales de la parte estructural de nuestro Estado a fin de que no ocurran situaciones que conlleven a escenarios de inestabilidad democráticas” (p. 39).

Lo señalado por Obando Gamarra comete el grave error de pensar que los modelos institucionales cambian dependiendo de la conformación de los órganos o de la persona que los titulariza, olvidando que toda “forma jurídico-política constitucional” -y el régimen de gobierno es una de ella- constituye un **sistema plenamente articulado y con una lógica (o coherencia) interna** que supone asumir que todos los mecanismos, instrumentos, institutos e instituciones contemplados en él poseen una “*racionalidad funcional interna*” que los justifica, siendo las “*claves institucionales*” que definen la *lógica (o coherencia) interna de todo régimen de gobierno*: a) **la definición del órgano de poder político-gubernativo principal**, que ha de ser el “centro de decisión política” o el principal “decisor político” del sistema –en términos politológicos-; b) **el tipo de relación que establecen los poderes político-gubernativos electos entre sí**, a través de las denominadas “*relaciones Ejecutivo-Legislativo*”, que constituyen, propiamente, una “*relación de tipo constitucional*” entre los dos más importantes actores jurídico-políticos del sistema-, tienen por finalidad determinar y/o influir en la determinación de la orientación política del Estado, estando caracterizadas por un conjunto de “*conexiones*” recíprocas y dinámicas que operan *dentro* y *entre* las dos facetas estatales de “Estado-aparato” y “Estado-comunidad”); c) **el sistema institucionalizado de control del poder**,

que incide en el conjunto de normas, instrumentos y procesos orientados a limitar y controlar el ejercicio del poder; y d) **el régimen de responsabilidad política**, que exige un lazo real y efectivo entre el (o los) detentador (es) del ejercicio del poder y los controles, garantías y responsabilidades políticas a las que se encuentra sujeto por las decisiones de poder que pueda adoptar en el ejercicio de su cargo, materializando así la “rendición de cuentas” del “representante” ante el pueblo, que es el titular del poder que le encarga en forma temporal.

Como se podrá colegir, ninguna de estas cuatro claves institucionales se altera con la asunción del presidente del Congreso como titular del Ejecutivo, por efecto del mandato del Art. 115 de la Constitución, dispositivo que -además de regular una situación extrema-pretender ser una salidad institucional a fin de evitar sucesiones en la titularidad del Ejecutivo que puedan ser traumáticas e inestables; tal y como lo advierte Castillo Córdova (2020 b) de manera por demás clara cuando afirma:

“Y en referencia a la concentración de poder que refiere, se ha sostenido que actualmente no hay un equilibrio de poderes porque el Legislativo ha copado el Ejecutivo, y lo dicen por la sola razón de que la cabeza del Ejecutivo hoy es la que era -hasta hace poco- la cabeza del Legislativo. Pero quien piensa así no advierte que sostener esta afirmación necesariamente supone sostener que la Constitución incurre en inconstitucionalidad cuando prevé que frente a una vacancia del Presidente de la República, y no habiendo vicepresidentes, sea el presidente del Parlamento quien ocupe el cargo. Pero el constituyen no incurre en inconstitucionalidad cuando así ha decidido, porque como presidente del órgano representativo de la ciudadanía, el presidente del Congreso tiene la legitimidad democrática para hacerse cargo de la presidencia de la República antes que otras altas magistraturas como el presidente del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional” (p. 36).

Sin perjuicio de otras medidas que bien pueden pensarse en el futuro, consideramos que a efectos de aminorar el riesgo de indebida utilización advertida de la figura de la vacancia presidencial, bien podrían implementarse las siguientes medidas de racionalización:

- a) La elevación de la votación calificada requerida para la aprobación de la vacancia presidencial por incapacidad moral, que bien puede pasar de 2/3 a 4/5 del número legal de Congresistas (26 x 4 = 104 congresistas).
- b) La exigencia de que la votación para definir la procedencia o no de una vacancia presidencial por incapacidad moral, carezca de algún tipo de consigna partidaria, quedando los congresistas en absoluta libertad de conciencia para realizar su apreciación sobre el desenvolvimiento presidencial; bajo sanción de considerar cualquier consigna partidaria como causal de nulidad de la decisión.
- c) La exigencia deliberativa que el debate parlamentaria verse, única y exclusivamente, sobre la idoneidad moral del Presidente de la República, en base a los hechos que se le imputan y su participación en ellos; con el propósito de descartar así cualquier motivación que cuestione el desempeño de gestión o el simple desenvolvimiento político presidencial, el mismo que -por el modelo de gobierno peruano- no puede ser exigido directamente al Presidente de la República, sino a los Ministros de Estado; bajo sanción de considerar nula la

decisión en caso ésta no responda únicamente a consideraciones de tipo ético-político.

- d) En caso la causal de vacancia presidencial sea invocada respecto de un ciudadano que ejerza la Presidencia de la República careciendo de sucesor constitucional elegido (segundo vicepresidente en ejercicio o primer vicepresidente en ejercicio carente de segundo vicepresidente); la decisión congresal de aprobar la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente del Presidente en ejercicio, debería suponer la renuncia de la Mesa Directiva del Congreso y la elección de una nueva, a fin de evitar que descartar cualquier consideración de estrategia política en la utilización de la vacancia presidencial

V.- CONCLUSIONES

La figura de la incapacidad moral permanente constituye un mecanismo de control ético-político del Presidente de la República que tiene por finalidad evaluar la “idoneidad” de su conducta, a fin de constatar -por parte de los representantes del pueblo- su capacidad para gestionar la procura del bien de la comunidad.

El carácter abierto e indeterminado de esta causal de vacancia presidencial es exigido por el contenido material “ético-moral”, el mismo que -por naturaleza- tiene carácter abstracto, general y aspiracional; por lo que cualquier pretensión de identificarlo con lo puramente jurídico supone un “reduccionismo” que bien puede terminar sacrificando el estandar de ejemplariedad o idoneidad que pretende ser para la Función Pública y la ciudadanía en general.

Siendo una institución de naturaleza propiamente política, cualquier esfuerzo por racionalizar su ejercicio y evitar la distorsión que puede convertirla en un medio de sanción e indebida fiscalización y exigencia de responsabilidad al Presidente de la República; debe respetar el margen de discrecionalidad que posee el órgano constitucional a fin de determinar el contenido material de la “declaración” que se encuentra constitucionalmente autorizado a realizar, para i.) determinar el parámetro razonable de moralidad pública, y, consiguientemente, ii.) realizar el juicio ético-político -o apreciación de índole política respecto a la “inconducta” imputada.

De lo señalado en esta investigación, se puede extraer las siguientes conclusiones:

1. Hoy en día se articula y configura una concepción integral del control del poder que exige considerar a los distintos tipos de control –social, político y jurídico- como igualmente importantes en la dinámica del moderno Estado Constitucional de Derecho, en la medida que cada uno aporta un enfoque o perspectiva que enriquece el control del ejercicio del poder, o –de ser el caso- puede permitir corregir los errores potenciales, u omisiones, de los otros; siendo este el motivo por el cual consideramos que una objetiva perspectiva nos lleva a colegir que

todos los tipos de control del poder –el *control social*, a cargo de la ciudadanía y la prensa; el *control político* a cargo del Parlamento; y el *control jurídico*, a cargo de los órganos que administran justicia- deben coexistir y coexisten en todo moderno Estado Constitucional de Derecho, debiendo respetarse sus particulares naturaleza, finalidad y alcances, a fin de lograr una armoniosa coordinación y cooperación entre ellos.

2. La concepción moderna de racionalización del ejercicio del poder político, supone concebirlo como implícitamente “controlado” a fin de evitar sus posible excesos, con miras a erradicar la arbitrariedad de la actuación estatal, dentro del marco de acción impuesto por el Derecho previamente establecido; surgiendo la figura de la *responsabilidad* para con la colectividad en tanto fuente de toda autoridad y, por ende, aquella a quien hay que dar cuenta del mandato recibido, en una lógica donde “a mayor poder, mayor control y responsabilidad”.
3. Como Alto Funcionario del Estado, el Presidente de la República se encuentra sujeto a un régimen de responsabilidades que contempla las siguientes modalidades: a.) la responsabilidad política-constitucional, b.) la responsabilidad ético-política y c.) la responsabilidad jurídica, cada una con naturaleza, alcances y consecuencias distintas.
4. La figura de la incapacidad moral permanente constituye un mecanismo de control ético-político del Presidente de la República que tiene por finalidad evaluar la “idoneidad” de su conducta, a fin de constatar -por parte de los representantes del pueblo- su capacidad para gestionar la procura del bien de la comunidad.
5. El carácter abierto e indeterminado de esta causal de vacancia presidencial es exigido por el contenido material “ético-moral”, el mismo que -por naturaleza- tiene carácter abstracto, general y aspiracional; por lo que cualquier pretensión de identificarlo con lo puramente jurídico supone un “reduccionismo” que bien puede terminar sacrificando el estandar de ejemplariedad o idoneidad que pretende ser para la Función Pública y la ciudadanía en general.
6. Siendo una institución de naturaleza propiamente política, cualquier esfuerzo por racionalizar su ejercicio y evitar la distorsión que puede convertirla en un medio de sanción e indebida fiscalización y exigencia de responsabilidad al Presidente de la República; debe respetar el margen de discrecionalidad que posee el órgano constitucional a fin de determinar el contenido material de la “declaración” que se encuentra constitucionalmente autorizado a realizar, para i.) determinar el parámetro razonable de moralidad pública, y, consiguientemente, ii.) realizar el juicio ético-político -o apreciación de índole política respecto a la “inconducta” imputada.

Teniendo en cuenta los aspectos señalados, parafraseando a González-Calderón (1931 T. III: 352), consideramos que este proceso de tipo ético-político se mantendrá acorde con los “dictados permanentes de la razón y de la justicia”, evitando ser empleado “como innoble arma de oposición”.

FUENTES DE LA INFORMACIÓN

ARAGÓN REYES, Manuel (1995). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. (2002). La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo en el constitucionalismo mexicano. En: Mora-Donato, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. pp. 23-46.

AYAIPOMA, Marcial (2000). Intervención. En: *Acta de la sesión del Congreso que declara la vacancia de la Presidencia de la República de fecha 21 de noviembre de 2000*.

BARCELÓ ROJAS, Daniel A. (2013). El poder de dirigir. La dirección política en el sistema presidencial mexicano. En: Häberle, Peter y García Belaúnde, Domingo (Coordinadores). *El Control del Poder. Libro Homenaje a Diego Valadés. Vol. I*. Lima: UNAM – Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional – Grijley. pp. 295-321.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique (2018). La atribución congresal de vacar el Presidente de la República. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.)*. Lima: Instituto Pacífico. pp. 83-88.

BUSTOS GISBERT, Rafael

(2001) *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?* Madrid: Colex.

(2004) La recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes: una tarea pendiente. En: Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coordinadores). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Salamanca: Ratio Legis. pp. 67-85.

CAIRO ROLDÁN, Omar

(2015) La responsabilidad política institucional en el Perú. En: *Pensamiento Constitucional* (20). pp. 35-46.

(2017) La responsabilidad jurídica del presidente de la República en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, (22). pp. 9-20.

CASTILLO CÓRDOVA, Luis

(2018)

- a) El significado de la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.)*. Lima: Instituto Pacífico. pp. 121-148.
- b) *Cuestiones Constitucionales Políticas. Acusación constitucional, vacancia presidencial e indulto presidencial*. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.

(2020)

- a) La vacancia presidencial como problema predominantemente político y el papel del Tribunal Constitucional. En: *Gaceta Constitucional* (154). pp. 13-27.
- b) Vacancia presidencial de Martín Vizcarra. Una decisión jurídicamente válida, pero políticamente inconveniente. Entrevista al Dr. Luis Castillo Córdova. En: *Gaceta Constitucional* (155). pp. 28-37.

CASTILLO FREYRE, Mario

(2013) Comentario al Artículo 113. Vacancia de la Presidencia de la República. En: Gutiérrez Camacho, Walter (Coordinador). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo (T. II., 2 Ed.)*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A. pp. 840-847.

(2015) Comentario al Artículo 113. Vacancia de la Presidencia de la República. En: Gutiérrez Camacho, Walter (Coordinador). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo (T. III., 3 Ed.)*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A. pp. 384-391.

CHANAMÉ ORBE, Raúl (2011). *La Constitución comentada (6º Ed.)*. Arequipa: Adrus.

CHIRINOS SOTO, Enrique (1979). *La Nueva Constitución al alcance de todos*. Lima: Editorial Andina S.A.

CHIRINOS SOTO, Enrique y CHIRINOS SOTO, Francisco (2006). *La Constitución: Lectura y Comentario (5 Ed.)*. Lima, Perú: Editorial Rodhas.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO (2001). *Diario de los Debates. Debate Constitucional – 1993, Comisión de Constitución y de Reglamento*. Lima, Perú.

CONSTANT, Benjamin (1861). *Cours de Politique Constitutionnelle*. Tome Premier. París: Libraire de Gillaumin et Cie.

CRUCES BURGA, Alberto (2018). La interpretación constituicional de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.)*. Lima: Instituto Pacífico. pp. 259-280.

DABIN, Jean (1946). *Doctrina General del Estado*. México: Editorial Jus.

DELGADO GUEMBES, César (2012). *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano*. Lima, Perú: Congreso de la República.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco

(2013) La responsabilidad del presidente de la República. Hacia una reforma constitucional. En: *Palestra. Portal de Asuntos Públicos de la PUCP*. Recuperado en: <https://bit.ly/2E8Oe3E>. Revisado el: 26 de setiembre de 2019.

(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?* En: *Pensamiento Constitucional* (22). pp. 61-82.

FRIEDRICH, Carl (1975). *Gobierno constitucional y Democracia, Vol. II*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo (2018). El juicio político en la encrucijada. Vacancia y renuncia presidencial en el Perú. Prólogo. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.)*. Lima: Instituto Pacífico. pp. 21-82.

GARCÍA CHÁVARRI, Abraham

(2013) La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, (18). pp. 383-402.

(2018) Hacia una formulación de la incapacidad moral como causal de vacancia del Presidente de la República. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por*

incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.). Lima: Instituto Pacífico. pp. 425-451.

GARCÍA TOMA, Víctor

(2006) *Legislativo y Ejecutivo en el Perú.* Lima: Jurista Editores.

(2018) Prólogo. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.).* Lima: Instituto Pacífico. pp. 5-9.

(2020)

a) La vacancia presidencial por incapacidad moral. En: *Gaceta Constitucional* (154). pp. 28-32.

b) Vacancia presidencial, *political questions* y Tribunal Constitucional. Entrevista al Dr. Víctor García Toma. En: *Gaceta Constitucional* (155). pp. 20-27.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. (1931). *Derecho Constitucional Argentino. Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución.* Buenos Aires: J. Lajouanne & Cía.

GUTIÉRREZ CANALES, Raúl (2018). La incapacidad moral permanente en el ordenamiento jurídico peruano. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.).* Lima: Instituto Pacífico. pp. 299-315.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian (2015). *La Constitución Política: un Análisis Funcional.* Lima: Gaceta Jurídica S.A.

HAKANSSON NIETO, Carlos

(2009) *Curso de Derecho Constitucional.* Lima, Perú: Palestra Editores.

(2018) La institución de la vacancia presidencial y el derecho al debido proceso en sede parlamentaria. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.).* Lima: Instituto Pacífico. pp. 217-240.

(2020) La vacancia presidencial por incapacidad moral. En: *Gaceta Constitucional* (154). pp. 49-57.

- HARO, Ricardo (1992). Reflexiones en torno del presidencialismo argentino. En: AA.VV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 353-374.
- HAURIUO, André (1971). *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Madrid, España: Ediciones Ariel.
- HAYA DE LA TORRE, Agustín (1997). El neopresidencialismo en el Perú. En: Otárola Peñaranda, Alberto (Coord.). *Reelección Presidencial y Derecho de Referéndum*. Lima, Perú: Foro Democrático – Fundación Hanns Seidel. pp. 145-159.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Pedro A. (2018). *Las disfuncionalidades del modelo de gobierno peruano y la propuesta de su presidencialización pura*. Tesis para optar el Grado de Maestro en Derecho Constitucional. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- JELLINEK, Georg (1981). *Teoría General del Estado*. Buenos Aires.
- LOEWENSTEIN, Karl (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- MONTESQUIEU (1987). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- NAUPARI WONG, José Rodolfo (2020). El procedimiento de vacancia presidencial y un proceso competencial pendiente de ser resuelto. En: *Gaceta Constitucional* (154). pp. 85-100.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (1992). Los regímenes presidencialistas de América Latina, tipología y análisis crítico. En: AA.VV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 455-494.
- OBANDO GAMARRA, Leslie Denisse (2020). Nuestra democracia en peligro. Quiebre el orden institucional en el Perú. En: *Gaceta Constitucional* (155). pp. 38-42.
- OLIVER, Dawn (1999). Ministerial Accountability: What and Where are the Parameters? En: Butler, David; Bogdanor, Vernon y Summers, Robert (eds). *The Law, Politics and the Constitution. Essays in Honor of Geoffrey Marshall*. Oxford: Oxford University Press. Oxford, 1999. pp. 81-127.
- OLIVERA TORRES, Helmut (2020). Vacancia presidencial en el Perú. ¿Entre lo jurídico y lo político? En: *Gaceta Constitucional* (154). Pp. 69-84.
- PAIVA GOYBURU, Dante Martín. (2020). Comentarios a la vacancia presidencial y las imprecisiones de la causal de “incapacidad moral”. En: *Gaceta Constitucional* (154). pp.124-136.

- PANIAGUA CORAZAO, Valentín (2005). Retos y Posibilidades de la reforma constitucional. En: *Reforma del Estado. Reforma de la Constitución*. Lima, Perú: Comisión Andina de Juristas – Fundación Konrad Adenauer. pp. 49-65.
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos (1988). *Invitación al estudio de la Constitución de los Estados Unidos*. Santiago de Compostela, España: Tórculo.
- QUIROGA LEÓN, Aníbal (2020). La vacancia presidencial por incapacidad moral permanente Una mirada constitucional. En: *Gaceta Constitucional* (154). pp. 33-48.
- RAMOS TAVARES, André (2018). Incapacidad moral en el Perú e *impeachment* en el Brasil: el presidencialismo derrocado y las mayorías incontrolables. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.)*. Lima: Instituto Pacífico. pp. 535-557.
- ROEL ALVA, Luis Andrés (2018). La figura de la vacancia presidencial. Análisis del supuesto de incapacidad moral establecido en el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución Política. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.)*. Lima: Instituto Pacífico. pp. 389-424.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SAR SUÁREZ, Omar (2005). El antejuicio, el juicio político y la vacancia presidencial analizados a partir de la sentencia de inconstitucionalidad del inciso j del artículo 89 del Reglamento del Congreso. En: *Ius et Veritas* (31). pp. 296-306.
- TÁCITO (1891). *Los anales*. Madrid: Viuda de Hernando y Compañía.
- TORRES MORALES, Miguel Ángel (2018). Análisis de la vacancia presidencial a la luz del caso Kuczynski. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.)*. Lima: Instituto Pacífico. pp. 335-362.
- TUPAYACHI SOTOMAYOR, Jhonny (2018). El proceso de vacancia presidencial por incapacidad moral en el Perú y su desarrollo normativo. Perspectivas a razón del proceso y caso de Pedro Pablo Kuczynski. En: García Belaunde, Domingo y Tupayachi Sotomayor, Johnny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2º Ed.)*. Lima: Instituto Pacífico. pp. 89-119.

VANOSSI, Jorge Reynaldo (1992). Fundamentos y razones de la necesidad de la reforma de la Constitución. En: AA.VV.: *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Autónoma de México. pp. 705-734.

VALADÉS RÍOS, Diego (2005). *El control del poder*. Buenos Aires: UNAM – Ediar.

VALLE RIESTRA, Javier (1988). *La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado (2º Ed.)*. Lima: Heriberto M. Benítez-Rivas.