



## La responsabilidad del Presidente de la República. Hacia una reforma constitucional

Francisco Eguiguren

Jefe del Departamento de Derecho de la PUCP

**Síntesis:** El ordenamiento constitucional vigente contempla pocas causales para la acusación del Presidente de la República, en caso incurra en algún delito de función o infracción constitucional durante el ejercicio de su mandato. Esto ha favorecido, en no pocas ocasiones, conductas presidenciales proclives a los excesos políticos y la arbitrariedad. Es indispensable realizar una revisión y reforma de este aspecto de la Constitución para contar con mecanismos efectivos de control y sanción ante los actos indebidos del Presidente, sin que ello signifique propiciar fórmulas “abiertas” para la manipulación política por parte de una eventual mayoría parlamentaria.

En nuestro régimen constitucional, el **Presidente de la República** ejerce simultáneamente las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El "Poder Ejecutivo" comprende también a los ministros, quienes reunidos conforman un Consejo, a cuya cabeza se encuentra el Presidente del Consejo de Ministros. Éste no es realmente un Primer Ministro, al estilo de los regímenes parlamentarios, en los que resulta ser el jefe de gobierno; ejerce más bien las funciones de vocero y coordinador del Consejo de Ministros, pudiendo ser - según la Constitución de 1993- un ministro sin cartera.

El Presidente de la República carece de responsabilidad política por sus actos o decisiones, la que reside sólo en los ministros como contraparte del refrendo de los actos presidenciales que realizan o de los acuerdos adoptados en el Consejo. Sin embargo, es poco o nada lo que el Consejo de Ministros puede aprobar o decidir sin la intervención y acuerdo del Presidente.

Atendiendo a esta situación, adquiere especial importancia el tema de la responsabilidad del Presidente de la República, no sólo en el plano político sino también en los ámbitos penal y constitucional. Lamentablemente, ello ha sido poco revisado en nuestras últimas constituciones. Y es que siendo el Presidente la máxima autoridad como Jefe de Estado y de Gobierno, y quien posee una amplia gama de atribuciones, es preocupante que además de carecer de toda responsabilidad política, la Constitución contemple sólo unas pocas causales para su acusación, durante el ejercicio de su mandato, en caso de que se vea involucrado en delitos de función o infracciones constitucionales. Tampoco podrá ser acusado o procesado penalmente por los delitos comunes (incluso dolosos) que cometa mientras ejerza el cargo, debiendo para ello esperarse a que finalice su mandato.

Si bien es comprensible y justificado que la Constitución brinde un trato especial al Presidente de la República en cuanto a su responsabilidad y posibilidades de acusación o procesamiento, para preservar la continuidad de la función presidencial y evitar que pueda ser víctima de denuncias guiadas por motivos políticos o venganza, consideramos que este régimen de responsabilidad presidencial resulta excesivo y debe ser objeto de revisión. Y es que esta virtual "irresponsabilidad total" ha favorecido, en no pocas ocasiones, conductas presidenciales proclives a los excesos políticos y a la arbitrariedad que, a la postre, han quedado impunes.



## El marco constitucional vigente

Conviene distinguir el contenido y alcance de las responsabilidades de índole político, penal y constitucional en que puede verse involucrado el Presidente y la posible sanción de las mismas. La **responsabilidad política** hace referencia a las consecuencias derivadas de los actos, omisiones o decisiones en que se incurra en el ejercicio de la función, cuyos efectos - sea por propia determinación o por negligencia- originan un resultado cuestionado por el Congreso, sin necesidad que además supongan un delito o infracción penal o constitucional. En nuestro ordenamiento constitucional, el Presidente carece de responsabilidad política, la que es asumida por los ministros, sea por sus propios actos o por los actos del Presidente que refrendan o que se aprueban en el Consejo de Ministros. El Congreso hace efectiva la responsabilidad política contra un ministro mediante el voto de censura o de falta de confianza que, de aprobarse, acarrea su obligada renuncia y consiguiente caída.

La **responsabilidad constitucional** surge de las infracciones de la Constitución cometidas con motivo de decisiones o de la gestión del Presidente o de determinados altos funcionarios, sin que además tengan que suponer un delito. La **responsabilidad penal**, en cambio, se origina en los delitos en que se pueda ver involucrado el Presidente o un funcionario. Cuando se cometen en el ejercicio de la función pública se denominan delitos de función, requiriéndose previamente del antejuicio ante el Congreso para que pueda proceder el enjuiciamiento penal. Los delitos comunes en que pueda incurrir el Presidente o determinados altos funcionarios mientras ejercen un cargo público, dado que nada tienen que ver con el desempeño de la función, son objeto de juzgamiento ordinario.

La Constitución establece que el Presidente, los congresistas y determinados altos funcionarios (como el Vicepresidente, los ministros, magistrados de la Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, fiscales supremos, etc.), en caso de ser acusados por la comisión de delitos de función o infracciones constitucionales, tendrán previamente que ser sometidos a antejuicio ante el Congreso (Arts. 99° y 100°). El Tribunal Constitucional ha precisado que el antejuicio se vincula a las acusaciones de índole penal frente a delitos de función; de aprobarse la acusación, con el voto favorable de más de la mitad del número legal de congresistas, sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente, el responsable es sometido a juicio ante la Corte Suprema. En cambio, se recurrirá al Juicio Político, también ante el Congreso, en caso de infracciones constitucionales; de aprobarse la acusación, el responsable podrá ser suspendido o destituido del cargo por el Congreso, o inhabilitado hasta por diez años para ejercer cualquier función pública, requiriéndose del voto conforme de dos tercios de los congresistas.

No obstante, el Presidente posee un régimen especial tratándose de su responsabilidad por delitos de función o infracciones constitucionales. Así, el **Art. 117° de la Constitución** señala:

“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 artículo 134° de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.”



En consecuencia, por cualquier otro delito de función o infracción constitucional en que se pueda ver involucrado, que no se encuentre contemplado en el listado taxativo del Art. 117°, habrá que esperar la conclusión de su mandato para que pueda ser sometido a antejuicio en el Congreso. Tratándose de delitos comunes, con mayor razón, sólo podrá ser acusado y juzgado penalmente tras finalizar su mandato, sin necesidad de antejuicio.

La Constitución se ocupa también de los casos en que puede producirse la **vacancia presidencial**, disponiendo en su **Art. 113°** lo siguiente:

“ La Presidencia de la República vaca por:

- Muerte del Presidente de la República.
- Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
- Aceptación de su renuncia por el Congreso.
- Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y
- Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución.”

Complementando lo anterior, el **Art. 114°** de la Constitución se ocupa de los supuestos en que cabe la **suspensión del ejercicio presidencial**, siendo estos: “1) La incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso; y, 2) Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117° de la Constitución”.

La diferencia fundamental entre ambos artículos es que, si bien en ambos casos el Presidente se aparta de su cargo, **la declaración de vacancia determina una sucesión presidencial**, es decir, que el Presidente deja de serlo, asumiendo sus funciones el Primer Vicepresidente, ahora en calidad de Presidente, debiendo completar el mandato. En el caso de la **suspensión**, en cambio, se trata de un **apartamiento temporal** del Presidente de sus funciones, siendo asumidas, durante dicho lapso, por el Primer Vicepresidente, en su condición de tal y sin que se produzca la sucesión presidencial. Ambos preceptos constitucionales deben apreciarse y analizarse en forma sistemática. En tal sentido, como **la suspensión del ejercicio presidencial es sólo temporal**, ella podrá ser declarada por el Congreso ante la existencia de causales objetivas que, por no ser definitivas o irreversibles, no ameritan la declaración de vacancia. Ello sólo sucedería, por ejemplo, cuando la incapacidad física o mental (¿moral?) del Presidente (Art. 113°, inc. 2) no sea permanente; o durante el lapso en que se encuentre sometido a juicio por la verificación de las causales señaladas en el Art. 117° de la Constitución, permaneciendo suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta que culmine el proceso judicial. De ser absuelto, recupera su función; de ser sancionado, el Congreso declarará la vacancia presidencial en aplicación del inciso 5 del Art. 113° de la Constitución.

## Responsabilidad y vacancia presidencial

Las restricciones impuestas por el actual Art. 117° de la Constitución, que impiden que el Presidente sea acusado durante el ejercicio de su mandato por la comisión de delitos de función, delitos comunes o infracciones constitucionales, salvo los escasos y muy

restrictivos casos previstos en el referido artículo de nuestra Carta Política, han incidido en que algunos pretendan buscar una salida para lograr la destitución del Presidente a través de la invocación de una casual de vacancia, "*la permanente incapacidad moral*", declarada por el Congreso (Art. 113º, inciso 2 de la Constitución ). Ello procedería ante graves casos de inconducta personal, por realizar actos que se consideren contrarios a la dignidad propia del cargo, o por la comisión de delitos comunes dolosos.

Debe recordarse que la vacancia por incapacidad moral fue aplicada por el Congreso para la destitución de Alberto Fujimori, cuando lo más adecuado hubiera sido hacerlo por abandono del cargo, al no retornar al país en el plazo autorizado para su viaje. Hasta entonces, **la permanente incapacidad moral se entendía como una incapacidad mental**, que junto a la permanente incapacidad física son causales de vacancia presidencial. Atribuir a la incapacidad moral un sentido distinto a la incapacidad mental conlleva inconsistencia técnica y riesgos 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.

Resulta poco convincente sostener que la "*permanente*" *incapacidad moral* se refiere a aspectos éticos y de conducta, y no a motivos mentales, pues implica que el cuestionamiento o la descalificación moral de una persona pueda tener carácter temporal, en vez de ser una objeción e impedimento permanente. Asimismo, no parece coherente que un régimen constitucional que limita severa y excesivamente los casos en que el Presidente puede ser acusado y procesado por delitos o infracciones constitucionales durante el ejercicio de su cargo, admita una suerte de fórmula abierta o "salida" que permita, imputando incapacidad moral, vacar al Presidente por cuestionamientos a su conducta personal o razones políticas apreciadas y decididas discrecionalmente por los congresistas.

Tampoco resultaría admisible que se pretenda declarar la **suspensión** del ejercicio de la Presidencia por **incapacidad temporal**, invocando causales distintas a la incapacidad física o mental transitoria. No sólo porque no cabe una incapacidad moral temporal sino porque tampoco se puede dejar al criterio discrecional, subjetivo o político del Congreso, el establecimiento de impedimentos o "incapacidades" para separar del cargo al Presidente, sin necesidad de vacarlo y destituirlo. Ello sería una fórmula indirecta de conseguir lo que la Constitución no permite de manera directa, pudiendo la "suspensión temporal" prolongarse indefinidamente hasta que se cumpla el mandato presidencial, sin que ello permita que el Presidente sea sometido a juicio durante dicho lapso, por la restricción dispuesta en el Art. 117º de la Constitución.

## Nuestra propuesta de reforma

Como hemos señalado anteriormente, la enumeración taxativa vigente en el actual Art. 117º de la Constitución resulta demasiado limitativa, siendo insuficiente para prevenir o sancionar graves actos presidenciales que no estén contemplados en ese listado cerrado de supuestos que autorizan al enjuiciamiento del Presidente durante el ejercicio de su mandato, la declaración de vacancia o su destitución. Así, por ejemplo, ante casos graves y reprobables como el enriquecimiento indebido, la corrupción, el aprovechamiento del cargo para actividades ilícitas, los delitos dolosos o violaciones a los derechos humanos; el Presidente no puede –según el ordenamiento vigente– ser pasible de acusación constitucional ni de destitución mientras ejerza el cargo.



Lo más apropiado es, pues, realizar una reforma constitucional, **incluyendo como una causal nueva y específica para la declaración de vacancia presidencial la comisión de graves delitos de función, de delitos comunes dolosos o de serias infracciones de la Constitución** . Con ello se podría eliminar la ambigua y discrecional causal de **“incapacidad moral”** , cuya interpretación amplia y asistemática podría permitir, mediante consideraciones meramente políticas o juicios de valor subjetivos sobre la conducta o gestión presidencial, que el Congreso disponga su destitución. Y es que la declaración de vacancia del Presidente, cuando obedece a una sanción, tiene un carácter excepcional y particularmente grave, por lo que debe utilizarse como un recurso extremo, ante situaciones objetivas que realmente lo ameriten y justifiquen.

La vacancia presidencial por **la causal de incapacidad moral no puede interpretarse como una “puerta de escape o salida” frente a la rigidez y el carácter restrictivo del actual Art. 117° de la Constitución** . La intención de este precepto constitucional es proteger la continuidad y estabilidad de la función presidencial, limitando severamente (de manera excesiva, es verdad) los casos en que puede acusarse o destituirse al Presidente mientras ejerce su mandato. Otorgarle una interpretación muy abierta, supone una forma indirecta de vulnerar el régimen constitucional respecto a la responsabilidad, acusación y vacancia presidencial. El nuestro no es un régimen parlamentario, donde el Congreso puede censurar y derribar al Jefe de Gobierno.

Sin perjuicio de ello, consideramos que ante la imposibilidad de contemplar la responsabilidad política del Presidente, se impone restringir algunas de sus atribuciones, para que sean directamente ejercidas por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros, ya que estos sí son políticamente responsables ante el Congreso. Así, un **régimen presidencial atenuado** , donde el Presidente pierda o comparta algunas de las funciones de gobierno, que se transfieran al Consejo y a los ministros, será más congruente con su irresponsabilidad política y menos proclive a propiciar los excesos presidenciales y su impunidad.

En un régimen político democrático y constitucional de Derecho no resulta razonable que la persona que dispone del mayor poder y autoridad carezca casi totalmente del contrapeso y equilibrio de una efectiva responsabilidad en los planos político y penal frente a los excesos o arbitrariedades en que pueda incurrir en el ejercicio de sus funciones o en su conducta personal. Por ello, considero indispensable realizar una revisión y reforma de este aspecto de la Constitución , procurando contar con mecanismos efectivos de control y sanción ante los actos indebidos del Presidente, sin que ello signifique propiciar fórmulas “abiertas” que permitan su uso discrecional o la manipulación política por parte de la mayoría parlamentaria en su contra.