

LIBRO HOMENAJE DEL ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL POR LOS

**100** años de la Facultad de Derecho de la  
Pontificia Universidad Católica del Perú

César Landa (editor)

## Capítulo 2

DEPARTAMENTO  
ACADÉMICO DE  
DERECHO

CENTRO DE  
INVESTIGACIÓN,  
CAPACITACIÓN Y  
ASESORÍA JURÍDICA (CICAJ)



**PUCP**

LIBRO HOMENAJE DEL ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL POR LOS

**100** años de la Facultad de Derecho de la  
Pontificia Universidad Católica del Perú

LIBRO HOMENAJE DEL ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL POR LOS

# 100 años de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

DEPARTAMENTO  
ACADÉMICO DE  
DERECHO

CENTRO DE  
INVESTIGACIÓN,  
CAPACITACIÓN Y  
ASESORÍA JURÍDICA (CICAJ)



**PUCP**

**Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD)**

**Jefe del DAD**

Iván Meini Méndez

**Director del CICAJ-DAD**

David Lovatón Palacios

**Consejo Directivo del CICAJ**

Leysser León Hilario

Betzabé Marciani Burgos

Iván Meini Méndez

**Equipo de Trabajo**

Rita Del Pilar Zafra Ramos

Carlos Carbonell Rodríguez

Jackeline Fegale Polo

Ximena Vinatea Sifuentes

Enzo Dunayevich Morales

Larissa Donayre Serpa

Genesis Mendoza Lazo

*Libro homenaje del Área de derecho constitucional por los 100 años de la  
Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*  
César Landa (editor)

Imagen de cubierta: Justicia/www.freepik.es

Primera edición: Octubre 2019

Tiraje: 500 ejemplares

© Pontificia Universidad Católica del Perú  
Departamento Académico de Derecho  
Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica  
Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú  
Teléfono: (51-1) 626-2000, anexos 4930 y 4901  
<http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/>

Corrección de estilo: Thaïs Luksic y Mercedes Dioses

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña  
[tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
Teléf.: (51-1) 332-3229  
Octubre 2019

*Derechos reservados. Se permite la reproducción total o parcial de los textos con permiso expreso de los editores.*

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-16064  
ISBN: 978-612-47151-6-7

Impreso en el Perú - Printed in Peru

**SOBRE LOS MODELOS DE VACANCIA EN EL CARGO  
DEL TITULAR DEL GOBIERNO EN LOS REGÍMENES  
PRESIDENCIALES, CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO  
PERUANO<sup>1</sup>**

*En memoria del Prof. Dr. don Enrique  
Bernales Ballesteros, con ocasión de los 100  
años de la Facultad de Derecho de la  
Pontificia Universidad Católica del Perú*

*Abraham García Chávarri<sup>2</sup>*

En el Perú, el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución de 1993 prescribe que el cargo de presidente de la República vaca al declarar el Congreso la permanente incapacidad moral de quien lo ocupa. Esta causal fue aplicada el 21 de noviembre de 2000 en el caso de Alberto Fujimori Fujimori, cuando el Congreso de la República –a través de la Resolución Legislativa 009-2000-CR– decidió no aceptar su renuncia, que envió por fax desde Japón. Posteriormente, mediante Ley 27600, publicada el 16 diciembre de 2001, se suprimió la firma de Fujimori de la Carta que, tras el autogolpe del 5 de abril de 1992, dispuso elaborar, cuyo texto fue redactado por el Congreso Constituyente (autodenominado *democrático*) y aprobado en un referéndum sobre cuyo verdadero resultado existen dudas.

En el periodo presidencial siguiente, durante el mandato de Alejandro Toledo Manrique, la votación requerida para vacar al presidente de la República por permanente incapacidad moral, cuando quería aplicársele con ocasión de una filiación no reconocida, fue atemperada. Al no estar prevista dicha causal en el Reglamento del Congreso, se estimó que no resultaba prudente contemplar solo una votación por mayoría simple para tomar una decisión de tal envergadura y repercusión.

Dos periodos de gobierno después, Pedro Pablo Kuczynski Godard prefirió renunciar al cargo ante la imposibilidad de superar la segunda moción de vacancia que se le había abierto, tras los escándalos de corrupción vinculados con la empresa brasileña Odebrecht. Finalmente, en el momento en que se redacta el presente texto, algunos congresistas de Fuerza Popular, a pesar de ya no contar con la mayoría absoluta de los votos, lo están blandiendo como posibilidad en contra del actual presidente, Martín Vizcarra Cornejo, con ocasión de la

---

1 El presente trabajo ha sido elaborado sobre la base de la tesis titulada “La vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República” (2013), así como los artículos “Algunas anotaciones sobre la vacancia presidencial por incapacidad moral” (2012); “Vacancia presidencial por incapacidad moral” (2013); “La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano” (2013) y “La figura jurídica de la vacancia por permanente incapacidad moral del Presidente de la República en la historia del Perú” (2014).

2 Profesor Ordinario del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales (GIDCYDEF-PUCP). Dirección-e: abraham.garciac@pucp.pe

especulación sobre presuntos hechos de corrupción, también vinculados con Odebrecht, y al cobijo de una baja en el índice de aprobación del presidente por parte del pueblo.

Como ya se ha anotado en anteriores trabajos (García Chávarri, 2018, pp. 425-427) puede observarse que la causal por incapacidad moral no es en absoluto insólita en el particular sistema presidencial peruano, que ha ido parlamentarizándose sin mucho reparo (Valadés, 2009, pp. 5-6). Si bien la fórmula nacional cumple con los rasgos que Sartori (1994) anota como propios de todo sistema presidencial, es decir, que el jefe de Estado (a) sea electo popularmente, (b) no pueda ser despedido del cargo por una votación del Parlamento durante su periodo preestablecido, y (c) dirija el gobierno que designa, también se distancia del modelo puro y se aproxima, a su vez, a uno parlamentario, pues no cuenta con secretarios inmunes a censuras parlamentarias, sino más bien con ministros “fusibles” que dependen de la confianza del Congreso (Villarán, 1962, pp. 58-59), poder al que con más o menos éxito se intenta reprimir con la figura de la disolución como contraparte.

No obstante, el modelo de sistema de gobierno peruano toma también del régimen semipresidencial francés la figura del presidente del Consejo de Ministros, aunque a veces en términos meramente nominales, antes que efectivos. A ello, finalmente, deben adicionarse ciertos carices del denominado *presidencialismo latinoamericano* (Espinosa-Saldaña Barrera, 2008, pp. 87-88), como la exageración de funciones presidenciales que se refleja, por ejemplo, en la capacidad legiferante, delegada y de urgencia, de la que carece por completo el presidente de los Estados Unidos de Norte América.

Al igual que en sus 12 antecesoras, el sistema de gobierno configurado por la Constitución de 1993 es presidencial. Así, estipula que “el presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación” (art. 110); establece su condición de jefe de gobierno, al preceptuar que es atribución del presidente de la República “dirigir la política general del Gobierno” (art. 118, inc. 3); y señala que “el presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan” (art. 111). Como puede apreciarse, están presentes los tres criterios que caracterizan todo modelo presidencial.

Por otro lado, en lo referente a la responsabilidad constitucional del presidente de la República, como única fórmula de acortar su mandato la Carta de 1993 prescribe que

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. (art. 117)

En el artículo en cuestión se establece lo que se conoce como inexpugnabilidad de la presidencia de la República, categoría que no pretende favorecer impunidad presidencial alguna, sino más bien garantizar aquellos rasgos fundamentales del modelo en virtud de los cuales el titular del Estado y del Gobierno está por mandato popular en el poder durante un periodo fijo. Así pues, las jefaturas de Estado y de Gobierno requieren que su unívoco titular no tome parte en los juegos de mayorías y minorías parlamentarias, o el vaivén de la coyuntura política. Se establece una especial protección presidencial con la finalidad de garantizar la necesaria estabilidad durante el tiempo por el que democráticamente ha sido elegido para gobernar.

### Los Modelos Peruanos Históricos de Vacancia Presidencial

Como se anotó en un estudio previo (García Chávarri, 2018, pp. 427-433), si bien no con la denominación de *vacancia*, la Constitución de 1823 establecía, bajo el rubro equivalente de “limitaciones del Poder Ejecutivo” (art. 81), dos supuestos. En primer lugar, la prohibición de salir del territorio de la República sin permiso del Congreso (inc. 2). En segundo término, la imposibilidad de diferir ni suspender en ninguna circunstancia las sesiones del Congreso. Ambas previsiones —allí denominadas *limitaciones*— serán posteriormente recogidas como causales específicas de vacancia presidencial.

José Mariano de la Riva Agüero y Sánchez Boquete no solo fue el primer presidente del Perú, sino también el primero en ser vacado por la causal de incapacidad moral. El Congreso invocó esta causal pese a que no se encontraba prevista tal figura en la carta fundamental. Dicha declaratoria de vacancia respondió, en los hechos, a las pugnas políticas entre Riva Agüero y el Parlamento, en medio de un escenario todavía turbulento por la consolidación de la Independencia.

Tras la primera sucesión de texto constitucional, la denominada *Constitución Vitalicia* de Bolívar, de 1826, no contemplaba la figura de la vacancia, pero sí recogía bajo el rótulo *restricciones*<sup>3</sup> dos supuestos actualmente incluidos en tal figura: el primero de ellos, la prohibición de impedir las elecciones y las demás funciones que por ley competen a los demás poderes de la República (art. 84, inc. 4); el segundo, la restricción respecto de ausentarse del territorio de la República, con la precisión de que tampoco le estaba permitido abandonar la capital sin permiso del cuerpo legislativo (art. 84, inc. 5), fórmula que mantiene de la anterior Constitución.

La Carta de 1828 utilizó el mismo término, *restricciones*, para algunos supuestos que después serían establecidos como causales de vacancia o de única responsabilidad restringida del primer mandatario. Así, señalaba que el Poder Ejecutivo no puede diferir ni suspender en circunstancia alguna las elecciones constitucionales ni las sesiones del Congreso (art. 91, inc. 1); y anotaba que el presidente de la República no puede salir del territorio de la República sin permiso del Congreso (art. 91, inc. 2). Cabe precisar que dicha disposición estableció que estas restricciones no solo aplicaban a la duración del mandato de gobierno, sino que incluso se extendían a los seis meses posteriores a su término.

Por su parte, la Constitución de 1834 fue la primera en que se contempló de modo explícito la figura de la vacancia: “La Presidencia de la República vaca por muerte, admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física, destitución legal y término de su periodo constitucional” (art. 80).

Además, al igual que la Carta de 1828, la Constitución de 1834 estableció como restricciones del Poder Ejecutivo la prohibición de diferir o suspender en circunstancia alguna las elecciones constitucionales y las sesiones del Congreso (art. 86, inc. 1), y de salir del territorio de la República sin permiso del Congreso, durante el periodo de su mandato y después de este, hasta que hubiese concluido la sesión de la legislatura inmediata (art. 86, inc. 2).

---

3 Es importante anotar que el término *restricciones*, utilizado por el texto constitucional de 1826, es equivalente a *limitaciones*, que aparece en la Carta de 1823. Dicha voz se mantuvo en la siguiente Constitución, de 1828, y compartió existencia con *vacancia* a partir de la Carta de 1834. Algunos textos constitucionales distinguieron algunas conductas como causales de vacancia y otras como supuestos de restricciones, hasta que finalmente todos fueron reconducidos a la figura de vacancia, en tanto que el término *restricción* cayó en desuso.

Como puede apreciarse, muchas de las causales de vacancia ya previstas, así como aquellos supuestos consignados a modo de restricciones, se mantuvieron en las sucesivas Cartas peruanas.

En la Constitución de 1839 se amplió el listado de las restricciones presidenciales:

**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** [énfasis añadido] y término de su periodo constitucional. (art. 81)

Esta regulación constitucional es importante porque, en primer lugar, estableció una distinción entre supuestos de hecho y supuestos de derecho respecto de la figura de la vacancia; en segundo término, se utilizó por primera vez el término moral dentro del catálogo de los supuestos de vacancia.

En el artículo 81 de la Constitución de 1856 se precisaba que durante el periodo de gobierno del presidente de la República solo podía hacerse efectiva su responsabilidad en los casos de vacancia de hecho, en tanto que se postergaba el ejercicio de efectivizar la responsabilidad a que haya lugar luego de concluido dicho periodo, lo cual es compatible con los rasgos característicos del sistema de gobierno presidencial.

De manera similar al texto de 1839, la Carta de 1856 mantuvo la distinción entre supuestos de hecho y supuestos de derecho de la figura de la vacancia presidencial:

La Presidencia de la República vaca de hecho:

- 1°.- Por muerte.
- 2°.- Por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional.
- 3°.- Por atentar contra la forma de Gobierno.
- 4°.- Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo.

Vaca de derecho:

- 1°.- Por admisión de su renuncia.
- 2°.- Por incapacidad moral o física.
- 3°.- Por destitución legal.
- 4°.- Por haber terminado su período. (art. 83)

La regulación establecida por dicha Constitución es bastante extensa en cuanto a sus supuestos, muchos de los cuales se mantienen hasta la actualidad. Asimismo, el artículo 90 de la misma Carta, en una versión mucho más reducida que sus predecesoras, estableció dos restricciones para el presidente de la República. La primera, referida a la salida del territorio sin permiso del Congreso, sería posteriormente tomada como una causal de vacancia. La segunda es la figura del juicio de residencia: se señalaba que el primer mandatario debía permanecer en el territorio nacional mientras durase dicho proceso (art. 90, inc. 1).

En la Constitución de 1860, que rigió con breves interrupciones hasta 1920, se redujo el listado de supuestos de vacancia, y se eliminó la distinción entre causales de hecho y de derecho:

La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte:

1. Por perpetua incapacidad, física o moral del Presidente.
2. Por la admisión de su renuncia.
3. Por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el art. 65°.
4. Por terminar el período para que fue elegido. (art. 88)

Asimismo, en el artículo 95 se señala lo siguiente:

El presidente no puede salir del territorio de la República, durante el periodo de su mando, sin permiso del Congreso, y en su receso de la Comisión Permanente; ni concluido dicho periodo, mientras este sujeto al juicio que prescribe el artículo 66<sup>4</sup>.

El supuesto de dicho artículo sería reconducido como causal de vacancia presidencial en las Constituciones sucesivas.

La breve Constitución de 1867 retomó la distinción entre causales de hecho y de derecho para la figura de la vacancia presidencial (que se había eliminado en la Carta de 1860). Así, regulaba ambos supuestos en los siguientes términos:

Art. 79°.- La Presidente de la República vaca de hecho:

- 1°.- Por muerte del Presidente.
- 2°.- Por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional.
- 3°.- Por atentar contra la forma de gobierno.
- 4°.- Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo.

Art. 80°.- Vaca de derecho:

- 1°.- Por admisión de su renuncia.
- 2°.- Por incapacidad moral o física.
- 3°.- Por haber terminado su período.
- 4°.- Por sentencia judicial que lo declare reo del delito que motivó su suspensión conforme al artículo 79°, incisos 2°, 3° y 4°. (arts. 78-79)

Finalmente, en el artículo 86 se estipulaba, como en sus antecesores, que “El presidente no puede salir del territorio de la República, durante el período de su mando, sin permiso del Congreso; ni concluido dicho período, mientras esté sujeto al juicio que prescribe el artículo 77”.

Bajo el amparo de la Carta de 1860, que retomó vigencia tras la corta regencia de la Constitución de 1867, Guillermo E. Billinghurst Angulo fue vacado en su mandato de presidente de la República en 1914, por la causal de incapacidad moral. Como en el caso de Riva Agüero, tras un intento de disolución parlamentaria y convocatoria a consulta popular, la mala relación entre el Gobierno y el Congreso determinaron la destitución del presidente.

Posteriormente, en la Carta de 1920, los supuestos de vacancia fueron reducidos. En esta también se eliminó la diferencia entre vacancia de hecho y vacancia de derecho:

La presidencia de la República vaca, además del caso de muerte:

- 1°.- Por permanente incapacidad física o moral del Presidente declarada por el Congreso;
- 2°.- Por admisión de su renuncia;
- 3°.- Por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el artículo 96. (art. 115)

---

4 El artículo 66 es el correspondiente al antejuicio

Asimismo, en la línea de las Cartas constitucionales precedentes, el artículo 123 estipulaba que “El presidente no puede salir del Territorio de la República durante el período de su mando, sin permiso del Congreso”. Como se aprecia, la obligación de permanecer un tiempo

después de concluido el mandato y la sujeción a un juicio de residencia son fórmulas ya no contempladas en el texto constitucional.

Por su parte, en términos bastante similares a los actualmente previstos, en la Constitución de 1933 se establecieron los supuestos de vacancia presidencial:

La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte:

1. Por permanente incapacidad física o moral del presidente declarada por el Congreso;
2. Por la aceptación de su renuncia;
3. Por sentencia judicial que lo condene por los delitos enumerados en el artículo 150;
4. Por salir del territorio de la República sin permiso del Congreso; y
5. Por no reincorporarse al territorio de la República vencido el permiso que le hubiere concedido el Congreso. (art. 144)

Es interesante destacar que, después de estar contemplada desde un inicio en nuestras Cartas constitucionales, sea como limitación, restricción o específica prohibición, es en la Constitución de 1933 donde los supuestos de salida del territorio nacional sin permiso del Congreso y de no retorno en el plazo fijado por este se adicionan al listado de las causales de vacancia.

En la Constitución de 1979 estaban contenidas las mismas causales de vacancia que en su similar de 1933, con la única salvedad de que reunía en un solo punto los dos últimos supuestos del anterior artículo 144, de la Carta de 1933. El texto era el siguiente:

La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte por:

- 1.- Incapacidad moral o permanente incapacidad física declarada por el Congreso.
- 2.- Aceptación de la renuncia por el Congreso.
- 3.- Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no reincorporarse al cargo al vencimiento de este, y
- 4.- Destitución al haber sido sentenciado por alguno de los delitos mencionados en el Artículo 210. (art. 206)

Finalmente, la Constitución de 1993, actualmente en vigor, regula la figura de la vacancia en términos similares a sus antecesoras, e incluye los supuestos ya previstos tanto por la Carta de 1979 cuanto por la de 1933, con la adición de la causal de muerte:

La Presidencia de la República vaca por:

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

En suma, las causales y supuestos de vacancia presidencial previstos por nuestros textos constitucionales han sido básicamente los mismos. En un primer momento, algunos de esos supuestos, como el de salir del territorio nacional sin permiso del Congreso, se encontraban establecidos bajo los rubros limitaciones o restricciones. Posteriormente, algunas restricciones previstas a partir de la Carta de 1828, como la de no impedir ni suspender en circunstancia alguna las elecciones constitucionalmente previstas, fueron luego reconducidas, en los textos fundamentales del siglo XX, a los supuestos de responsabilidad constitucional del presidente de la República como pasibles de su acusación y, de ser el caso, de su destitución.

Así, sobre la incapacidad moral como causal de vacancia de la Presidencia de la República, las distintas Constituciones nacionales la han recogido del modo siguiente:

Tabla1. Historia de la incapacidad moral como causal de vacancia

| Constitución | Fórmula  | Artículo |
|--------------|--|----------|
| 1839         | “perpetua imposibilidad moral”   | 81       |
| 1856         | “incapacidad moral”  | 83       |
| 1860         | “perpetua incapacidad moral”   | 88       |
| 1867         | “incapacidad moral”  | 80       |
| 1920         | “permanente incapacidad. . . moral del Presidente declarada por el Congreso” | 115.1    |
| 1933         | “permanente incapacidad. . . moral del Presidente declarada por el Congreso” | 144.1    |
| 1979         | “Incapacidad moral. . . declarada por el Congreso”                           | 203.1    |
| 1993         | “permanente incapacidad moral. . . , declarada por el Congreso”              | 113.3    |

Elaboración propia, 2018

La Constitución de 1834 fue la primera de la historia constitucional del Perú en contemplar la figura de la vacancia presidencial, mientras que la causal de incapacidad moral apareció recién en la Constitución siguiente, la Carta de 1839. El texto constitucional vigente no recoge sino supuestos similares desde aquella época, con las especificidades ya detalladas en cada caso particular.

### MODELOS COMPARADOS DE VACANCIA PRESIDENCIAL

Corresponde determinar si la figura del presidente de la República está sujeta a la institución de la vacancia o falta en el ejercicio del cargo, y, particularmente, si la causal de incapacidad moral peruana tiene algún antecedente o referencia en los ordenamientos jurídicos de otros países.<sup>5</sup>

5 Este asunto ha sido tratado en previamente en García Chávarri, 2013.

### **Estados Unidos de Norte América**

La Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 establece lo siguiente respecto de la separación del cargo:

En caso de que el presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, este pasará al vicepresidente y el Congreso podrá proveer por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del presidente como del vicepresidente, y declarar que funcionario fungirá como presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un presidente. (art. 2, 1era sección, cláusula 6)

La norma fundamental estadounidense es importante, entre otros aspectos, por dos consideraciones pertinentes a esta investigación. En primer término, las causales de vacancia listadas (muerte, renuncia, incapacidad permanente) no son sino estipulaciones fácticas que ocurren en la realidad, respecto de las cuales el Congreso solamente debe asumirlas como tales. Inclusive aquella propia del impeachment (separación del puesto por decisión del Senado) está dentro de los supuestos del ejercicio de un juicio político. Si el modelo presidencial implica, como ya se ha anotado, que un presidente elegido por un periodo determinado, salvo la consideración contemplada del juicio político, no puede ser removido de su cargo. De ahí que las causales de vacancia en el ejercicio de su función se contemplen como situaciones de hecho incontrovertibles (como son la muerte, la renuncia, o el sufrir una incapacidad física o mental de naturaleza permanente).

En segundo lugar, cabe resaltar la mención constitucional respecto de que el desarrollo de las situaciones de vacancia del presidente y su vicepresidente pueda ser llevada a cabo por el Congreso, con la finalidad de establecer un régimen sucesorio frente a esa eventualidad mejor delimitado, libre de alguna indebida o inestable especulación.

### **Argentina**

En la *Constitución Nacional de la República Argentina* de 1994 se señala lo siguiente:

En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo. (art. 88)

Propiamente, en el caso constitucional argentino no se prevé causales de vacancia para el cargo de presidente de la nación. Sin embargo, pueden observarse en el listado citado algunos indicios de estas en los hechos (es decir, enfermedad grave, muerte, renuncia o destitución), y en el orden de impedimentos temporales (enfermedad no grave, ausencia de la capital). Todas son especificaciones objetivas que, por ende, no requieren contradictorio, pues simplemente ocurren en la realidad y tienen ya una consecuencia prevista.

### **Bolivia**

La *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009* contempla la figura de la vacancia presidencial bajo los términos de cesación del mandato:

Artículo 170.

La presidenta o el presidente del Estado cesará en su mandato por muerte; por renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; por ausencia o impedimento definitivo; por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal; y por revocatoria del mandato.

Artículo 171.

En caso de revocatoria del mandato, la presidenta o el presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días. (arts. 170-171)

Las causales de la referida cesación del mandato son igualmente objetivas: muerte, renuncia aceptada, ausencia o impedimento definitivos, sentencia condenatoria ejecutoriada y revocatoria popularmente acordada. Ninguna ofrece dificultades de vaguedad que requieran una interpretación y un contradictorio.

### **Brasil**

La *Constitución de la República Federativa de Brasil* de 1988 regula algunas situaciones de vacancia presidencial de modo disperso. Así, por ejemplo, se tiene que “Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Presidente ou o Vice-Presidente, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago” (art. 78, párr. 2).

Asimismo, la Carta brasileña prescribe que “O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo” (art. 83).

El modelo brasileño es coherente con el sistema de gobierno presidencial, donde el presidente de la República debe permanecer en el cargo por el tiempo que dure su mandato, salvo casos de responsabilidad penal determinada por la judicatura ordinaria. Asimismo, la figura de la vacancia no se presenta para consideraciones abiertas en términos interpretativos, sino para situaciones perfectamente establecidas como son la no toma de posesión en un plazo dado, o el no regreso al país en un plazo máximo o indicado por el Congreso.

### **Chile**

La *Constitución Política de la República de Chile* de 1980 contempla el régimen sucesorio de presentarse la ausencia del presidente de la República en los términos siguientes:

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, 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. (art. 29)

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.

Si la vacancia se produjere faltando menos de dos años para la próxima elección presidencial, el presidente será elegido por el Congreso Pleno por la mayoría absoluta de los senadores y

diputados en ejercicio. La elección por el Congreso será hecha dentro de los diez días siguientes a la fecha de la vacancia y el elegido asumirá su cargo dentro de los treinta días siguientes.

Si la vacancia se produjere faltando dos años o más para la próxima elección presidencial, el vicepresidente, dentro de los diez primeros días de su mandato, convocará a los ciudadanos a elección presidencial para ciento veinte días después de la convocatoria, si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente.

La Constitución chilena prevé la figura de la vacancia respecto del impedimento absoluto (art. 28), para la cual se activa la línea sucesoria temporal y uno de los dos mecanismos de elección del nuevo presidente de la República presentados en el ya citado artículo 29.

### **Colombia**

La *Constitución Política de Colombia* de 1991 prevé la vacancia presidencial en términos de *falta absoluta*:

Son faltas absolutas del presidente de la República su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarados éstos dos últimos por el Senado.

Son faltas temporales la licencia y la enfermedad, de conformidad con el artículo precedente y la suspensión en el ejercicio del cargo decretada por el Senado, previa admisión pública de la acusación en el caso previsto en el numeral primero del artículo 175. (art. 194)

La falta absoluta (vacancia) presidencial responde en el modelo colombiano a causales igualmente objetivas: muerte, renuncia aceptada, destitución por sentencia condenatoria, incapacidad física permanente y abandono del cargo. Todas son supuestos que ocurren o no ocurren en la realidad, es decir, que son comprobables sin margen de interpretación que permita sostener lo contrario. Por lo tanto, el Congreso se limita a verificar la existencia de la causal (muerte, destitución por sentencia, incapacidad física permanente), o, cuando su comprobación requiere una evaluación elemental, decide concederla o no (renuncia, abandono del cargo). Ello no significa una evaluación del desempeño presidencial, el cual, para ser compatible con el modelo de sistema de gobierno, debe extenderse por todo el periodo fijado constitucionalmente.

### **Costa Rica**

Sin detallar las causales de la ausencia absoluta del presidente de la República, la *Constitución Política de la República de Costa Rica* de 1949 establece lo siguiente:

Habrán dos vicepresidentes de la República, quienes reemplazarán en su ausencia absoluta al presidente, por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el presidente podrá llamar a cualquiera de los vicepresidentes para que lo sustituya.

Cuando ninguno de los vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del presidente, ocupará el cargo el presidente de la Asamblea Legislativa. (art. 135)

### **Cuba**

La *Constitución Política de la República de Cuba* de 1976 establece que “En caso de ausencia, enfermedad o muerte del presidente del Consejo de Estado lo sustituye en sus funciones

el primer vicepresidente” (art. 94). Aquí, como en los anteriores casos latinoamericanos, las causales son objetivas: enfermedad y muerte.

### **Ecuador**

La *Constitución de la República de Ecuador* de 2008 regula la figura de la vacancia presidencial en los siguientes términos:

La presidenta o presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

1. Por terminación del período presidencial.
2. Por renuncia voluntaria aceptada por la Asamblea Nacional.
3. Por destitución, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución.
4. Por incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados, y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
5. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
6. Por revocatoria del mandato, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución. (art. 145)

El constituyente ecuatoriano ha buscado ser exhaustivo en el detalle de las diferentes causales de la cesación en las funciones del presidente de la República, y en ellas se puede observar que la labor del Congreso es solamente hacer efectiva una situación comprobada por otra instancia. Es decir, no existe para el Parlamento un margen interpretativo respecto de alguna causal tipificada ampliamente.

Así, por ejemplo, en cuanto a la causal de abandono del cargo, dicha determinación corresponde a la Corte Constitucional; en tanto que para la destitución se aplicarían las consideraciones propias de un juicio político. Resulta interesante el hecho de que la causal de incapacidad mental permanente –ya utilizada en aquel país para el caso de Abdalá Bucaram en 1997– se encuentra meticulosamente detallada (se exige su certificación certificada de acuerdo con la ley, por un comité de médicos especializados)<sup>6</sup>.

### **El Salvador**

La *Constitución de El Salvador* de 1983 regula en su artículo 155 la vacancia presidencial bajo las denominaciones *en defecto o falta*. Salvo la mención a *otra causa*, las causales de vacancia presidencial salvadoreñas son objetivas: muerte, renuncia o remoción.

---

6 En 1996 Abdalá Bucaram ganó las elecciones presidenciales ecuatorianas. Su estilo poco ortodoxo de conducirse en el gobierno, sumado a denuncias de corrupción y abuso de poder, determinaron su salida abrupta del cargo. Hacia inicios de 1997, las protestas en las calles eran cada vez más masivas, y los diferentes sectores reclamaban que el Congreso ponga término a las funciones del presidente. Siendo ya inmanejable la efervescencia social, el Congreso convocó a una reunión de emergencia, y la oposición votó por la declaración de Bucaram como mentalmente incapacitado, antes que un juicio político, que requería los votos de dos tercios de la cámara. Tras la intervención de las Fuerzas Armadas, Bucaram aceptó la decisión parlamentaria y viajó a Panamá (Pérez-Liñán, 2009).

En defecto del presidente de la República, por muerte, renuncia, remoción u otra causa, lo sustituirá el Vicepresidente; a falta de éste, uno de los designados por el orden de su nominación, y si todos éstos faltaren por cualquier causa legal, la Asamblea designará la persona que habrá de sustituirlo.

Si la causa que inhabilite al presidente para el ejercicio del cargo durare más de seis meses, la persona que lo sustituya conforme al inciso anterior terminará el período presidencial.

Si la inhabilidad del presidente fuere temporal, el sustituto ejercerá el cargo únicamente mientras dure aquélla. (art. 155)

### **Guatemala**

La *Constitución Política de la República de Guatemala* de 1985 (reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993) no regula las causales de vacancia, pero prevé la sucesión en el cargo ante la falta absoluta del presidente:

En caso de falta temporal o absoluta del presidente de la República, lo sustituirá el Vicepresidente. Si la falta fuere absoluta el vicepresidente desempeñará la Presidencia hasta la terminación del período constitucional; y en caso de falta permanente de ambos, completará dicho período la persona que designe el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados. (art. 189)

### **Honduras**

La *Constitución Política de la República de Honduras* de 1982 prevé en su artículo 205, numeral 12, la vacancia por renuncia del presidente, así como contempla, sin listarlas, otras posibles supuestas de falta absoluta presidencial:

Corresponde al Congreso Nacional las atribuciones siguientes: . . . .

12. Recibir la promesa constitucional al Presidente y Vicepresidente de la República, declarados elegidos, y a los demás funcionarios que elija; concederles licencia y admitirles o no su renuncia y llenar las vacantes en caso de falta absoluta de alguno de ellos.

### **México**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 regula la sucesión tras la vacancia presidencial, que denomina *falta absoluta*, sin precisar causales para esta, salvo el supuesto de renuncia por causa grave:

Artículo 84. En caso de falta absoluta del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. . . .

Artículo 85. . . . Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior. . . .

Artículo 86. El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

### **Nicaragua**

El artículo 149 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 regula

los efectos de la vacancia presidencial, en términos de falta definitiva del presidente de la República, sin precisar las causales para esta:

En caso de falta temporal del presidente de la República, asumirá sus funciones el vicepresidente. Cuando la falta sea definitiva, el vicepresidente asumirá el cargo de presidente de la República por el resto del período y la Asamblea Nacional deberá elegir un nuevo vicepresidente. En caso de falta temporal y simultánea del presidente y del vicepresidente, asumirá las funciones del primero el presidente de la Asamblea Nacional o quien haga sus veces por ministerio de la ley. En caso de falta definitiva del vicepresidente de la República, la Asamblea Nacional nombrará a quien deba sustituirlo en el cargo. Si faltaren definitivamente el presidente y el vicepresidente de la República, asumirá las funciones del primero el presidente de la Asamblea Nacional o quien haga sus veces. La Asamblea Nacional deberá nombrar a quienes deban sustituirlos, dentro de las primeras setenta y dos horas de haberse producido las vacantes. Los así nombrados ejercerán sus funciones por el resto del período.

### **Panamá**

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 establece en su artículo 189 que “Por falta absoluta del presidente de la República, el vicepresidente asumirá el cargo por el resto del periodo”. No se estipulan las causales de vacancia.

### **Paraguay**

La Constitución de la República de Paraguay de 1992, sin detallar sus causales, y con el subtítulo gráfico *acefalía*, regula los efectos de la vacancia del presidente de la República en los siguientes términos:

Artículo 234 - De la acefalía

En caso de impedimento o ausencia del presidente de la República, lo reemplazará el vicepresidente, y a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia.

El vicepresidente electo asumirá la presidencia de la República si ésta quedase vacante antes o después de la proclamación del presidente, y la ejercerá hasta la finalización del período constitucional.

Si se produjera la vacancia definitiva de la vicepresidencia durante los tres primeros años del período constitucional, se convocará a elecciones para cubrirla. Si la misma tuviese lugar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros, designará a quien debe desempeñar el cargo por el resto del período.

### **República Dominicana**

La Constitución de la República Dominicana de 2010 establece en su artículo 129, inciso 2, que “La sucesión presidencial se regirá por las siguientes normas: . . . . 2) En caso de falta definitiva del presidente de la República, el vicepresidente asumirá la Presidencia de la República por el tiempo que falte para la terminación del período presidencial”. La Carta constitucional contempla, como se aprecia, la figura de la falta definitiva del presidente de la República, pero no detalla las causales de la vacancia.

Asimismo, se puede observar otras disposiciones constitucionales vinculadas con la interrupción temporal o permanente del ejercicio del cargo presidencial:

Artículo 131.- Autorización para viajar al extranjero. El o la presidente de la República no puede viajar al extranjero por más de quince días sin autorización del Congreso Nacional.

Artículo 132.- Renuncia. El o la presidente y el vicepresidente de la República sólo pueden renunciar ante la Asamblea Nacional.

Artículo 133.- Inmunidad a la privación de libertad. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 80, numeral 1) de esta Constitución, el o la presidente y el vicepresidente de la República, electos o en funciones, no pueden ser privados de su libertad.

### Uruguay

La *Constitución Política de la República Oriental del Uruguay* de 1967 regula la sucesión presidencial en caso de vacancia, así como establece algunas causales como la renuncia, incapacidad permanente y muerte:

Artículo 153.- En caso de vacancia definitiva o temporal de la Presidencia de la República, o en razón de licencia, renuncia, cese o muerte del presidente y del vicepresidente en su caso, deberá desempeñarla el Senador primer titular de la lista más votada del partido político por el cual fueron electos aquéllos, que reúna las calidades exigidas por el artículo 151 y no esté impedido por lo dispuesto en el artículo 152. En su defecto, la desempeñará el primer titular de la misma lista en ejercicio del cargo que reuniese esas calidades, si no tuviese dichos impedimentos, y así sucesivamente.

Artículo 155.- En caso de renuncia, incapacidad permanente o muerte del presidente y el vicepresidente electos antes de tomar posesión de los cargos, desempeñarán la Presidencia y la Vicepresidencia respectivamente, el primer y el segundo titular de la lista más votada a la Cámara de Senadores, del partido político por el cual fueron electos el presidente y el vicepresidente, siempre que reúnan las calidades exigidas por el artículo 151, no estuviesen impedidos por lo dispuesto por el artículo 152 y ejercieran el cargo de senador.

En su defecto, desempeñarán dichos cargos, los demás titulares por el orden de su ubicación en la misma lista en el ejercicio del cargo de Senador, que reuniesen esas calidades si no tuviesen dichos impedimentos.

### Venezuela

La *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* de 1999 regula con bastante detalle las causales de vacancia presidencial y las consecuencias sucesorias en la aplicación de dicha figura, tal como se transcribe a continuación:

Serán faltas absolutas del presidente o presidenta de la República: la muerte, su renuncia, la destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, la incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional, el abandono del cargo, declarado éste por la Asamblea Nacional, así como la revocatoria popular de su mandato.

Cuando se produzca la falta absoluta del presidente electo o presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreto dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente o presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el presidente o presidenta de la Asamblea Nacional.

Cuando se produzca la falta absoluta del presidente o presidenta de la República durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección

universal y directa dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente o presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva.

En los casos anteriores, el nuevo presidente o presidenta completará el período constitucional correspondiente.

Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar el mismo. (art. 233)

Como ocurre en el caso ecuatoriano, cuyos textos son bastante similares en este aspecto, se precisa para el caso de la incapacidad física o mental permanente, que esta debe ser certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia con aprobación de la Asamblea Nacional. La labor parlamentaria se circunscribe a ratificar la existencia de la situación de hecho que provoca la falta absoluta del presidente de la República<sup>7</sup>.

### Consideraciones conclusivas

Habiendo realizado este recorrido comparado por los sistemas de gobierno presidenciales americanos, es posible afirmar que en todos los casos la vacancia en el ejercicio del cargo presidencial es una situación de hecho que, una vez que tiene lugar, determina la cesación en el mandato del titular del Poder Ejecutivo y origina, consecuentemente, una línea sucesoria encabezada por el (primer) vicepresidente. Muerte, renuncia aceptada, incapacidad física o mental permanente, destitución por juicio político, salida del territorio sin autorización o no retorno dentro del plazo previamente fijado son causales de naturaleza objetiva respecto de las cuales solamente corresponde al Congreso pronunciarse para ratificar la comprobación de tales situaciones fácticas. En otros términos, no puede existir contradictorio, por ejemplo, en la salida del territorio sin autorización, pues se trata de un hecho que tuvo o no lugar. De igual modo, el presidente es sancionado con la destitución en juicio político o no, y de ello solo da cuenta la situación vacante de dicho cargo.

Por otro lado, puede apreciarse que la figura peruana de *incapacidad moral* como causal de vacancia presidencial no tiene antecedente o referencia alguna en otros esquemas y modelos. Es más, son dos textos constitucionales (Ecuador y Venezuela) los que expresamente hacen mención a una incapacidad mental certificada por la autoridad médica competente, situación que, como resulta obvio, no puede ser pasible de certificación alguna en el caso peligrosamente ambiguo de la incapacidad de carácter moral.

---

<sup>7</sup> Como ejemplo histórico de vacancia presidencial por ausencia permanente en el cargo se tiene el caso de Carlos Andrés Pérez en 1993. Un escenario de crisis política, protestas de diferentes sectores, violaciones a derechos humanos, e indicios de corrupción y enriquecimiento determinaron el fin de su segundo gobierno. A raíz de un último escándalo por el destino desconocido de más de 17 millones de dólares de una partida de fondos secretos para seguridad interna, en mayo de 1993 la Corte Suprema estimó la existencia de méritos para proseguir con la investigación y procesamiento del entonces presidente de la República. El 21 de mayo de ese año, y por unanimidad, el Senado suspendió a Pérez de modo transitorio, y permitió que la Corte Suprema lo procesara. A fines de agosto de 1993, tras tres meses de suspensión, una sesión conjunta de ambas cámaras declaró que la ausencia del presidente de la República en el ejercicio del cargo era permanente, por lo que lo removió de este (Pérez-Liñán, 2009, pp. 43-47).

### **Sobre el Modelo Actual de Vacancia Presidencial en el Perú**

Como se anotó al inicio de este texto, Alberto Fujimori Fujimori ha sido, hasta el momento, el tercer caso registrado de vacancia presidencial por incapacidad moral. El 13 de noviembre de 2000, Fujimori viajó a Brunéi para participar en el Foro Económico Asia Pacífico. Realizó este viaje en medio de la conmoción político social tras la difusión, el 14 de septiembre del mismo año, de un vídeo en el que, para cambiarse a la bancada oficialista, el congresista Alberto Kouri Bumachar recibía 15 mil dólares americanos del hasta entonces oculto asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres. Luego aparecerían vídeos de personajes públicos, políticos, empresarios televisivos y periodísticos en las mismas condiciones de compra de cambios de bancada y líneas editoriales, entre otros actos de corrupción (Jochamowitz, 2001).

Fujimori ya había anunciado, el 16 de septiembre de 2000, el acortamiento drástico de su mandato y la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales sin su participación. El 19 de noviembre del mismo año, mediante correo electrónico desde Japón, el todavía primer mandatario informó su renuncia a la Presidencia de la República, la que fue comunicada vía fax por el Despacho Presidencial.

El Congreso no aceptó su renuncia y más bien declaró la vacancia de su mandato por permanente incapacidad moral, que fue acordada por el voto aprobatorio de la mayoría simple de los congresistas presentes en el hemiciclo (Bernaes Ballesteros, 2001, pp. 130-133). Ello fue recogido en la Resolución Legislativa 009-2000-CR de 21 de noviembre de 2000.

Algunos años después, durante el gobierno de Alejandro Toledo Manrique, caracterizado por índices cada vez más reducidos de aprobación ciudadana, con ocasión de los sucesos que terminaron con el reconocimiento de su hija extramatrimonial —y la posterior destitución por parte del Consejo Nacional de la Magistratura del juez supremo José Antonio Silva Vallejo, que veía el caso, tras difundirse en medios de prensa la reunión sostenida fuera del recinto judicial entre ambos funcionarios en una situación por lo menos no propia para las relaciones de imparcialidad que deben guardarse entre las partes y el juzgador—, se discutió en el Congreso de la República, de relativa mayoría por alianzas que iban desapareciendo, la posibilidad de aplicar la causal de vacancia por incapacidad moral del presidente de la República.

El asunto no era inocuo, porque el Reglamento del Congreso de la época no preveía regulación alguna respecto de la vacancia por incapacidad moral ni había establecido el número de votos requeridos para dicho acuerdo (García Chávarri, 2013). Por ello, inclusive se llegó a debatir que bastaría una mayoría simple, con el quórum reglamentario, para acordar la vacancia por incapacidad moral (tal y como ocurrió en el caso de Alberto Fujimori). Ello, que una mayoría simple del Congreso pueda hacer las veces de una confianza política o de un impeachment sumarísimo, resultaría sumamente peligroso institucionalmente, pues implicaría una transgresión del modelo presidencial que precisamente se basa en que el Jefe de Estado y de Gobierno se encuentre en el poder por un periodo fijo preestablecido tras haber sido elegido popularmente.

Frente a este debate político, el Tribunal Constitucional (Expediente 0006-2003-AI/TC), con ocasión de pronunciarse sobre las figuras de juicio político y antejuicio del modelo peruano de acusación constitucional, indicó respecto de la vacancia por incapacidad moral lo siguiente:

Este Colegiado debe resaltar que no existe procedimiento ni votación calificada alguna para que el Congreso de la República pueda declarar vacante el cargo de Primer Mandatario por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, esto es, por “su permanente incapacidad moral o física”. Ello, desde luego, no podría significar que el más alto cargo de la Nación pueda quedar vacante como consecuencia de mayorías simples, pues ello sería atentatorio del principio de razonabilidad, pudiéndose presentar supuestos absolutamente inaceptables en un Estado social y democrático de derecho, tales como el hecho de que mientras que el Congreso necesite de la votación de más de la mitad de su número legal de miembros para remover a los ministros (responsables políticamente y no elegidos por el pueblo), mediante el voto de censura, sin embargo, no necesite sino una mayoría simple para remover al Presidente de la República (quien no tiene responsabilidad política y es elegido directamente por la voluntad popular). En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a legislar un procedimiento y la necesidad de una votación calificada para poder declarar la vacancia presidencial por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, a efectos de no incurrir en aplicaciones irrazonables de la referida disposición constitucional, para lo cual, al igual que en los casos de juicio político, debe estipularse una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso. (fundamento 26)

Para el Tribunal Constitucional, una causal tan peligrosa como la incapacidad moral del presidente de la República, en términos de que su uso indiscriminado atentaría contra la estabilidad política que debe tener todo Estado, no puede estar sujeta a una mayoría simple, por lo que estima que una votación de dos tercios del número legal de congresistas es más previsora y sensata, en tanto requeriría que 80 de 120 congresistas puedan llegar a cierto consenso respecto de un tema tan trascendental (ahora, 87 congresistas de una cámara de 130).

Lo señalado por el Tribunal Constitucional fue acogido por el Congreso de la República. Mediante Resolución Legislativa del Congreso 030-2003-CR, publicada el 4 de junio de 2004, incorporó el artículo 89.A en su Reglamento, que incluyó dicha votación calificada de dos tercios de los votos, además del procedimiento para acordar la vacancia por incapacidad moral del presidente de la República.

Años después, el 15 de diciembre de 2017, un grupo de congresistas presentó una moción de vacancia por incapacidad moral contra Pedro Pablo Kuczynski Godard. La incapacidad moral descansaba sobre el hecho de que el presidente habría faltado a la verdad cuando declaró no haber tenido relación comercial con la ahora cuestionada empresa brasileña Odebrecht. La moción no alcanzó los votos requeridos.

Tras conocerse una presunta compra de votos de parlamentarios en la primera moción de vacancia, a cambio de la concesión de indulto por razones humanitarias al expresidente Fujimori, se presentó una segunda moción el 8 de marzo de 2018. Esta versó sobre la misma imputación de diciembre de 2017, con la precisión de algunos hechos que, a tenor de los congresistas presentantes,

acreditan mentiras, engaños y graves conflictos de interés, que configuran una grave afectación de los principios de moralidad pública, [por lo que] el efecto siguiente sólo puede ser la separación del señor Pedro Pablo Kuczynski Godard del cargo de Presidente de la República, como una legítima forma de preservar la democracia y sus instituciones. (Grupo parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, 2018, párr. 9)

Frente a un resultado ya anunciado, el presidente Kuczynski presentó su renuncia al cargo, que fue aceptada, con 105 votos a favor, 12 votos en contra y 4 abstenciones por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa 008-2017-2018-CR.

Salvo el caso de la permanente incapacidad moral, si se repara en las causales de vacancia que prevé la Carta de 1993, como son (a) muerte, (b) permanente incapacidad física, (c) renuncia aceptada por el Congreso, (d) salida del territorio nacional sin el permiso respectivo o no retorno prefijado, o (e) destitución por las causales del artículo 117 de la Constitución, siguiendo al profesor César Valega García (en sus clases del curso de Poder Ejecutivo en la Facultad de Derecho de la PUCP), todas son de carácter objetivo y no requieren contradicción. Son causales que tienen la condición de inobjetable. Así, por ejemplo, el supuesto de muerte no puede ofrecer, en contraparte, ninguna contradicción. El presidente de la República en ejercicio está muerto o no lo está, condición que no depende en modo alguno de la formación de voluntad del Congreso, pues solamente le corresponde ratificar su existencia, sin interpretaciones de por medio.

Sin embargo, ello no ocurre con la causal de vacancia por incapacidad moral, pues demanda subsecuentemente su contradicción y exigiría de parte del órgano legislativo escuchar argumentos de descargo, tal y como se dio durante el desarrollo de la primera moción de vacancia contra Pedro Pablo Kuczynski. En ese sentido, la incapacidad moral rompe con el esquema establecido en todos los demás supuestos de vacancia de la instancia presidencial, como se ha apreciado en al recorrer la historia constitucional y política del Perú.

La vacancia por incapacidad moral quiebra también el modelo presidencial, en tanto que resultaría contradictorio establecer un blindaje como el que otorga el artículo 117 de la Constitución actual al presidente de la República, si después, bajo la amplia consideración de una incapacidad moral, puede acortarse dicho mandato a modo de confianza parlamentaria o juicio político sumarísimo. Es decir, si el objetivo de dicho modelo es que el presidente de la República dirija el gobierno durante un periodo fijo y preestablecido –que lo diferencia del esquema parlamentario europeo, sujeto a las confianzas, censuras y disoluciones–, y por ello se señala que, durante su mandato solo puede ser acusado por situaciones extraordinarias muy específicas, carece de sentido que este pueda acortarse o terminarse sobre la base de una consideración tan indeterminada como la de carácter moral, que replica el modelo de un *impeachment*.

Así, la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial resulta incompatible con el modelo de sistema de gobierno presidencial peruano, que tiene como uno de sus rasgos centrales el que el titular máximo del Poder Ejecutivo ejerza su poder político durante el plazo predeterminado constitucionalmente. Ello, como se ha visto, determina una suerte de blindaje a la figura presidencial (contenido en el ya citado artículo 117 de la Carta de 1993) que no tendría mayor sentido si el Congreso<sup>8</sup> puede invocar una consideración tan amplia y acomodada a cualquier conducta como la noción de incapacidad moral.

Si el término *moral* se interpreta como “mental”, tal y como se entendía aquella dimensión en el siglo XIX, que precisamente es la época en que aparece por vez primera (Constitución de

8 Es pertinente señalar aquí –con mayor claridad de lo que ocurre en una acusación constitucional por juicio político–, que en un procedimiento de vacancia por incapacidad moral el Congreso tiene un papel político más preponderante y que inclusive podría observarse como una interferencia en la estructura central sistema de gobierno presidencial, en el que ambas instancias políticas (Gobierno y Congreso), a diferencia de lo que ocurre en los modelos parlamentarios, tienen legitimidad constitucional por haber sido elegidos por el pueblo.

1839), la controversia estaría resuelta, y la causal sería de la misma naturaleza objetiva y fáctica que las otras estipulaciones de la vacancia. Sin embargo, es un dato de la realidad política que la causal de incapacidad moral ha sido aplicada y desarrollada por el Congreso en los casos de Fujimori y Kuczynski, por lo que la figura importa un conjunto de matices que conviene evaluar con mayor detenimiento y no ser desconocidos en un examen que puede adolecer de superficial.

Es pues un hecho de la realidad la existencia del concepto *incapacidad moral* en los textos constitucionales peruanos, así como que su utilización acarrió la pérdida del cargo de tres presidentes de la República, y la renuncia de un cuarto. Si está prevista dicha frase en el modelo constitucional, la figura se encuentra ya incorporada, por lo que correspondería establecer criterios que la tornen compatible con la estabilidad política que debe mantenerse en un Estado.

Al respecto, es importante diferenciar conceptualmente las figuras de infracción constitucional y de incapacidad moral, con la finalidad de eliminar una indebida duplicidad entre ellas, máxime si la moción de vacancia por incapacidad moral puede esconder más bien otra finalidad: un juicio político sumario o *exprés*. Como se ha anotado, la infracción constitucional es una institución necesariamente difusa y amplia, que corresponderá ser determinada en sus particulares alcances a un caso específico por la instancia legislativa competente dentro de un ejercicio discrecional, pero no por ello arbitrario<sup>9</sup>. Así, por ejemplo, puede estimarse que la incapacidad moral declarada en el caso de los presidentes José de la Riva Agüero y Guillermo Billinghurst respondió a consideraciones políticas, en las cuales la causal de infracción de la Constitución era perfecta e igualmente aplicable.

De esta manera, si la conducta a reprocharle al presidente de la República puede circunscribirse dentro de los contornos de la infracción constitucional, no corresponde el recurso a la vacancia por incapacidad moral. Por el contrario, solamente debería utilizarse la figura de la incapacidad moral para sancionar aquellas conductas reprochables que difícilmente pueden reconducirse a una infracción constitucional. Es decir, si una infracción a la Constitución es cualquier vulneración de sus postulados expresos o implícitos, así como de los principios que enarbola, existirán algunas conductas que pueden quedar fuera de dicha delimitación. Piénsese por ejemplo en una situación de ebriedad habitual o de adicción a sustancias psicotrópicas, la comisión pública de expresiones faltantes a la verdad (sin contenido penal) o, como ocurrió, la huida del país y posterior renuncia mediante un fax. Estas circunstancias difícilmente pueden circunscribirse a infracciones constitucionales, en tanto que más bien se trata de conductas indignas o contrarias a la majestad del cargo ostentado.

Las causales habilitantes para el *impeachment* han sido recogidas en otros órdenes constitucionales bajo los términos *mal desempeño del cargo*, *conducta indigna del cargo* y *conducta contraria a la dignidad del cargo*, los cuales resultan mucho más extensos que la imprecisa noción de *infracción a la Constitución* peruana, y que más bien sí podrían incluir conductas a las que se podría vincular la vacancia por permanente incapacidad moral. De allí que podría estimarse que las causales habilitantes para el juicio político a nivel latinoamericano incluyen en sus alcances conductas tanto de infracción constitucional como de incapacidad moral.

<sup>9</sup> Es un dato fáctico que un Congreso con una conformación de mayoría adversa al Gobierno de turno puede manipular políticamente el recurso de la vacancia por incapacidad moral del presidente de la República, mediante el fácil recurso de invocar cualquier acción como inmoralidad inadmisibles.

Ahora bien, dentro del ejercicio de una potestad parlamentaria que debe ser ejercida de manera plausible y respetuosa de una razonabilidad mínima dentro de un Estado Constitucional, resultaría aceptable sostener que la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial puede reconducirse, y aplicarse para aquellas acciones u omisiones que, escapando de los linderos de la infracción constitucional, signifiquen conductas reprobables por revestir un grado tal de indignidad que tornen imposible que quien ejerce el cargo pueda seguir haciéndolo. Por lo tanto, la incapacidad moral podría ser plausiblemente aplicable a aquellas conductas graves que, sin ser delitos ni infracciones de un juicio político, deterioren a tal magnitud la dignidad presidencial que hagan que no pueda ser posible que el episódico titular del Gobierno se mantenga, tras esas conductas y en esas condiciones, en su mandato.

No obstante, como parte de las exigencias propias de un Estado Constitucional, corresponde también revisar con seriedad sus detalles, alcances e implicancias, que no pasan solamente por la adopción de un acuerdo por mayoría calificada, sino que el ejercicio parlamentario debe ser prudente, ya que su desarrollo procedimental debe ser compatible con los recaudos de todo debido proceso, sobre todo en lo que corresponde al derecho a un juzgador imparcial (garantía que se respeta en el procedimiento de acusación constitucional, pero no en el de una vacancia por incapacidad moral), y a las conductas que propiamente deben de conducirse por esta vía, para que no sea utilizada como una figura sumarásimas de un juicio político contra el presidente de la República. En esa misma línea también, a partir del caso Kuczynski, es crucial definir si la garantía del *ne bis in idem* resulta también aplicable o no.

### Conclusiones

Si el modelo presidencial implica, entre otros rasgos definitorios, que el presidente elegido popularmente debe permanecer en su cargo durante un periodo previamente establecido, resulta compatible con dicho esquema que las causales de vacancia presidencial sean situaciones tales que no supongan mayor contradicción ni requieran análisis de parte de las cámaras parlamentarias (precisamente debido a les está vedado no respetar dicho plazo de mandato). Si se le permitiese al Congreso evaluar la idoneidad moral del presidente de la República en un caso particular, con ocasión de alguna acción que se estime reprochable, y no sea reconducida en un procedimiento de acusación y juicio político, entonces no existiría una debida correspondencia con el modelo presidencial, pues dejaría al arbitrio de las cámaras congresales cuál debe ser el periodo de mandato del presidente de la República. Es decir, el primer mandatario ya ejercería sus funciones durante el plazo establecido en la Constitución, sino que, en la práctica, se introduciría la figura de una suerte de confianza parlamentaria que determinaría, al invocarse una conducta como incapacidad moral, el término de tales funciones y la pérdida del mandato.

La incapacidad moral como causal de vacancia rompe con la fisonomía objetiva e incontrovertible de los demás supuestos. Frente a ello, caben dos opciones: que restringidamente, se entienda la incapacidad moral como una incapacidad de tipo mental, o que, más ampliamente, se la entienda como alternativa para sancionar aquellas conductas reprochables que sin duda revisten gravedad, pero escapan de los alcances de la infracción constitucional y el juicio político. Para este propósito resulta valioso distinguir conceptualmente las figuras de infracción constitucional y de incapacidad moral, con la finalidad de eliminar duplicidades y superposiciones.

La configuración constitucional de la incapacidad moral, compatible con las exigencias de un Estado Constitucional, y en atención a la necesaria estabilidad y gobernabilidad, determinaría que esta podría ser plausiblemente aplicable, con las garantías de un debido proceso, a aquellas conductas graves que, sin ser delitos ni infracciones de un juicio político, deterioren a tal magnitud la dignidad presidencial que hagan que no pueda ser posible que su titular se mantenga en el cargo.



## REFERENCIAS

- Bernales Ballesteros, E. (2001). *Parlamento y ciudadanía. Problemas y alternativas*. Lima, Perú: Comisión Andina de Juristas.
- Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2008). Notas acerca de la evolución del presidencialismo latinoamericano y su proyección en la actual coyuntura peruana. En E. Espinosa-Saldaña Barrera, & G. Gutiérrez Ticse (Eds.), *Limitación del poder y estructura del Estado* (pp. 87-133). Lima, Perú: Grijley.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- Estados Unidos de América. (1787). *Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica*.
- Estados Unidos Mexicanos. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- García Chávarri, A. (2012, 25 de enero). Algunas anotaciones sobre la vacancia presidencial por incapacidad moral. *Ius 360*. Recuperado de <http://ius360.com/publico/constitucional/algunas-anotaciones-sobre-la-vacancia-presidencial-por-incapacidad-moral/>
- García Chávarri, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento constitucional*, 18, pp. 383-402. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8962/9370>
- García Chávarri, A. (2013). *La vacancia por incapacidad moral del presidente de la República* (Tesis de maestría sin publicar). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- García Chávarri, A. (2014). La figura jurídica de la vacancia por permanente incapacidad moral del Presidente de la República en la historia del Perú. *Cuadernos parlamentarios. Revista especializada del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios*, 12, pp. 43-61. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CCEP/CCEPpub.nsf/ID\\_Revistas/R13/\\$FILE/cuaderno-12.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CCEP/CCEPpub.nsf/ID_Revistas/R13/$FILE/cuaderno-12.pdf)
- García Chávarri, A. (2018). Hacia una formulación de la incapacidad moral como causal de vacancia del presidente de la República. En D. García Belaunde, & J. Tupayachi Sotomayor (Eds.), *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada* (2ª ed., pp. 425-451). Lima, Perú: Instituto Pacífico.
- Grupo parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad. (2018). *Moción de orden del día*. Recuperado de <https://cde.3.elcomercio.pe/doc/0/1/7/0/1/1701463.pdf>

- Jochamowitz, I. (2001). *Vladimiro. Vida y tiempo de un corruptor*. Lima, Perú: El Comercio.
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- República Argentina. (1994). *Constitución Nacional de la República Argentina*.
- República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.
- República Federativa de Brasil. (1988). *Constitución de la República Federativa de Brasil*.
- República de Chile. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- República de Costa Rica. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.
- República de Cuba. (1976). *Constitución Política de la República de Cuba*.
- República de El Salvador. (1983). *Constitución de El Salvador*.
- República de Guatemala. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*.
- República de Honduras. (1982). *Constitución Política de la República de Honduras*.
- República de Nicaragua. (1987). *Constitución Política de la República de Nicaragua*.
- República de Panamá. (1972). *Constitución Política de la República de Panamá*.
- República de Paraguay. (1992). *Constitución de la República de Paraguay*.
- República de Dominicana. (2010). *Constitución de la República Dominicana*.
- República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*.
- República Oriental del Uruguay. (1967). *Constitución Política de la República Oriental del Uruguay*.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Valadés, D. (2009). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Arequipa, Perú: Adrus.
- Villarán, M. V. (1962). Posición constitucional de los ministros en el Perú. En M. V. Villarán, *Páginas escogidas* (pp. 71-195). Lima, Perú: Villanueva.