

Por:
Carlos
Hakansson Nieto*

VACANCIA PRESIDENCIAL, TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y OMISIONES CONSTITUCIONALES

Resumen

Luego de cuatro elecciones consecutivas y democráticas en Perú, la forma de gobierno comenzó a desarrollar varias discusiones políticas y académicas sobre el voto de censura, disolución parlamentaria, también las causas de interrupción del presidente durante su mandato. Este artículo ha querido explicar el significado, los efectos y las consecuencias de la teoría y la práctica cuando el Congreso decide postularse para una vacante presidencial.

Abstract

After four consecutive and democratic elections in Perú, the form of government start to developed several political and academic discussions about the vote of no confidence, parliamentary dissolution, also the causes of interrupt the president during his term. This paper has wanted to explain the meaning, effects, and consequences of theoretical and practice when Congress decides to apply for a presidential vacancy.

Palabras clave: vacancia, presidencialismo, vicepresidente, presidente del congreso.

Keywords: vacancy, presidentialism, vicepresident, speaker.

Sumario

I. Introducción. II. Casos de vacancia del presidente de la república. 1. Causas de origen natural. 2. Causas de origen penal. 3. Causas de origen político. III. Incapacidad moral permanente. IV. Procedimiento de vacancia presidencial por incapacidad moral. V. Demanda competencial contra la aplicación de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. 1. Improcedencia por sustracción de la materia. 2. Contenido de la capacidad moral presidencial. VI. En caso de crisis presidencial, ¿existen soluciones

* Doctor en Derecho (Universidad de Navarra). Profesor de Derecho Constitucional e Integración (Universidad de Piura). Titular de la Cátedra Jean Monnet (Comisión Europea). Correo electrónico: carlos.hakansson@udep.edu.pe.

intermedias a declarar la vacancia? 1. *Experiencia estadounidense y peruana en materia consuetudinaria.* 2. *Presidencia transitoria.* 3. *¿La política brinda una solución intermedia?* 4. *Omisiones constitucionales posvacancia presidencial.*
VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Las tensiones y momentos de crispación política son recurrentes en nuestra historia republicana. A la sucesión de textos constitucionales de tendencia liberal y conservadora durante el siglo XIX, durante el periodo histórico entre las constituciones de 1823 hasta 1860, atravesando por varios golpes de estado y breves periodos democráticos, hasta la Constitución de 1993 que ha mantenido más de tres mandatos consecutivos, destacamos casos de presidentes que fueron “exonerados” y vacados en el ejercicio de sus funciones. El primero fue José de la Riva-Agüero, quien fuera depuesto de su cargo por el Congreso durante la primera parte de la época fundacional de la república. La razón de su dimisión se produjo cuando el Congreso nombró como autoridades supremas del poder militar a dos venezolanos, José de Sucre y Simón Bolívar. De esta forma, al tratarse de una atribución presidencial ejercida irregularmente por la representación parlamentaria, el jefe de Estado decidió renunciar con una carta dirigida al Congreso (Basadre, 2005). Un episodio republicano que fue interpretado como un golpe de estado. Si bien se trató de una renuncia, en la práctica se produjo un ejercicio de vacancia presidencial producto de las arbitrarias medidas del Congreso respecto a la corriente libertadora del norte.

El presidente de la república está privado de sus competencias como supremo poder militar y entregado a un general extranjero. Basadre (2005) agrega lo siguiente:

[e]l diputado Ignacio Ortiz de Zevallos presentó una moción declarando que Riva-Agüero había cesado en el ejercicio de sus funciones. Tan grave acuerdo llegó a ser adoptado con la limitación propuesta por Nicolás de Aranívar de que el cese fuera “en los puntos que sirven de teatro a la guerra”. Pero al día siguiente, Riva-Agüero fue exonerado del mando, en vista de que, según entonces se dijo, había manifestado verbalmente “que estaba llano a dimitir”. (pp. 65-66)

El Congreso depuso por segunda vez a un presidente de la república en 1914. Se trató de Guillermo Billinghurst, quien, desde el inicio de su gobierno, fue presionado por los grupos parlamentarios de oposición, entre ellos los representantes del entonces Partido Liberal, que se oponían a un conjunto de reformas que deseaba impulsar¹. El 4 de febrero de 1914 se produjo un golpe de estado y el presidente de la república se vio obligado a firmar su dimisión. Guillermo Billinghurst fue llevado a Chorrillos, donde se le embarcó hacia el sur y fue obligado a salir del país residiendo por un tiempo en Arica, redactando un manifiesto que intentó explicar las reformas que emprendió realizar y que le costaron el mandato presidencial (García, 2013, p. 390). En este siglo tenemos dos casos: el primero a fines del 2000, con la renuncia al cargo realizada por el presidente Alberto Fujimori encontrándose fuera del país, dimisión que no fue aceptada por el Congreso aprobando la vacancia presidencial; el segundo, en noviembre del 2020, con la vacancia del presidente Martín Vizcarra Cornejo por incapacidad moral permanente declarada por el Congreso.

Como consecuencia de los episodios históricos, podemos observar que las normas constitucionales relativas a la forma de gobierno se enriquecen con el transcurso del tiempo, así como las disposiciones de naturaleza dogmática lo hacen a través de la jurisprudencia², pero la parte orgánica, además de la vía judicial, también lo hace a través de los pasajes históricos surgidos entre las relaciones ejecutivo-legislativo que producen antecedentes, usos y costumbres que orientan su correcta aplicación en casos concretos (Pereira, 2011, p. 295). En ese sentido, en comunidades políticas sin tradición constitucional, con muchos textos constitucionales en su historia, el trabajo de las distintas asambleas constituyentes recogen la experiencia inmediata, corrigiendo, retirando disposiciones o añadiendo otras. En el Estado peruano, por ejemplo, esta evolución se evidencia cuando observamos una progresiva incorporación de instituciones parlamentaristas en un inicial modelo presidencialista (Hakansson, 2020, p. 46). En efecto, en resumen, se trató de un proceso

1 El presidente de la república, Guillermo Enrique Billinghurst Angulo, gobernó el Estado peruano entre 1912 y 1914.

2 La revisión judicial de la constitucionalidad de las normas, el contenido constitucionalmente protegido de los derechos humanos, así como la observancia a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, entre otros, surgieron gracias al derecho jurisprudencial.

iniciado con el referendo ministerial, pero más intenso a partir de introducir el Consejo de Ministros, ya que, a partir de él las interpelaciones, pasando por las instituciones de exigencia de responsabilidad política, hasta la disolución del Congreso, por citar tres ejemplos, terminaron de incorporar el resto de instituciones parlamentaristas.

El trabajo de las asambleas constituyentes, autoras de las Cartas de 1856 y 1860, consistió en dotar a las constituciones de lo mínimo indispensable para que su forma de gobierno pueda operar con eficacia. Un equilibrio entre los rasgos liberales y conservadores que continuó con la Constitución de 1920, 1933, 1979 y finalmente con la Carta de 1993 con la exigencia al ejecutivo para solicitar cuestión de confianza al Congreso. Por otra parte, si el mínimo constitucional en un inicial proceso de codificación es proveerla de un catálogo de derechos, así como la concreción del principio de separación de poderes para la operatividad de una forma de gobierno, no debe faltar un procedimiento de enmienda constitucional, así como las disposiciones que garanticen la continuidad democrática para evitar los vacíos temporales, o permanentes, del ejercicio del poder; entre estos últimos, nos encontramos con las causales de vacancia y suspensión del ejercicio de la presidencia de la república.

Si bien el Congreso ha declarado la vacancia presidencial en distintos momentos de su historia republicana, su aplicación se ha producido sin mayor desarrollo teórico para la comprensión de sus presupuestos y debida aplicación en tiempos del estado constitucional de derecho. Por eso, es conveniente conocer los casos de suspensión y vacancia de la institución presidencial, así como la observancia del debido proceso en sede parlamentaria.

II. CASOS DE VACANCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

A diferencia de Francia, la Constitución de 1993 establece sin detallar las causales de vacancia y suspensión del ejercicio de la presidencia que podemos resumir en naturales, políticas y penales (Mainwaring, 1995, p. 124). En efecto, la Carta de 1993 y la legislación peruana no han reglamentado y detallado los casos en que procede la incapacidad parcial o total del jefe de Estado, lo cual se presta a la falta de acuerdo sobre el contenido de cada una siendo la muerte

el caso más claro y sin discusión académica. A continuación, repasemos las causales a la luz de la historia y el derecho comparado.

1. Las causas de origen natural

La doctrina considera que entre los primeros, fuera del caso de muerte, podría comprenderse un deteriorado estado de salud que le impidiera de ejercer con normalidad sus deberes como jefe de Estado y Gobierno (Pareja, 1984, p. 222). La experiencia histórica excluye los casos de parálisis de la actividad locomotora, como fue el caso del Franklin D. Roosevelt (Borea, 2016)³. En resumen, de lo que se trata es que el titular del ejecutivo mantenga la lucidez y salud corporal necesaria para conducir la representación estatal y la política general de gobierno. Un jefe de Estado inestable emocionalmente en la toma de decisiones, que desvaría y contradice, cuando no se trata de deficiencias de comunicación sino preocupación sobre el contenido de lo comunicado por incoherencia, insensato y peligro de contraproducente a los intereses nacionales. Un conjunto de condiciones personales que también se prestan a la discusión política, a la necesidad de la oposición de contar o no con mayoría parlamentaria para iniciar un procedimiento de vacancia, la exigencia de conocer un diagnóstico médico por interés público, sumado a la posición y eventual movilización de los ciudadanos que deberá interpretar el jefe de Estado para continuar o decidirse a dimitir tras reconocer su falta de salud para ejercer el cargo (Borea, 2006, p.755).

2. Causas de origen penal

Se pueden distinguir dos casos. El primero, cuando el presidente sale del país sin autorización del Congreso o no retorna en el plazo previsto. El segundo, cuando es destituido por los casos de traición a la patria, por impedir las elecciones ya sea a los órganos ejecutivo, legislativo, a los gobiernos locales o regionales, o por disolver el Parlamento salvo que este haya censurado

3 Antes de ocupar la presidencia estadounidense, Roosevelt interrumpió su carrera política en 1921 por padecer de poliomielitis que le produjo una parálisis parcial. Es el único jefe de Estado con cuatro periódicos democráticos en la historia de los Estados Unidos (1932-1945).

previamente a dos gabinetes, o por impedir la reunión o funcionamiento del Congreso o del poder electoral, mientras dure el procedimiento de acusación se suspende el ejercicio de la presidencia siendo reemplazado su titular por el primer vicepresidente. En la práctica, la aplicación de estas normas demanda, a su vez la identificación y compromiso de las fuerzas armadas y policías con los ideales democráticos, será determinante para poner en práctica esta disposición una vez perdida la legitimidad, o justo título para el mando, del jefe de Estado en ejercicio (Hakansson, 2020, p. 330).

3. Causas de origen político

Se produce cuando el presidente presenta su renuncia al cargo y el Congreso acepte su dimisión; es decir, no es suficiente que el jefe de Estado formule su renuncia para afirmar una posición política, ya que dichas manifestaciones de la voluntad no tienen efectos jurídicos si el Congreso no respalda su decisión; no obstante, ni en la Constitución, ni en el reglamento parlamentario, y tampoco en la ley de ejecutivo encontramos una disposición procedimental que reglamente la renuncia del jefe de Estado. En todo caso, pensamos que el pleno deberá aprobar el pedido de renuncia por mayoría absoluta para que surta efecto jurídico, otra causal es su permanente incapacidad moral declarada por el Congreso, en la que también juega un papel determinante el peso de la oposición política en el Congreso y la opinión pública. A continuación, nos detendremos en esta causal de vacancia (Hakansson, 2020, pp. 328-331).

III. INCAPACIDAD MORAL PERMANENTE

La causal de vacancia por “incapacidad moral” fue recogida en la Constitución peruana de 1839, luego la breve Confederación peruano-boliviana y en sustitución de la Carta de 1834. Un fallido proceso de integración con el Alto Perú que culminó con la presidencia del general boliviano Andrés de Santa Cruz (Basadre, 2005, p. 99), la cual fue sabotada al poco tiempo por una crisis política entre diferentes actores, nacionales y extranjeros, que culminó con una guerra exterior liderada por Chile. El presidente Agustín Gamarra convocó a un Congreso General reunido en el Sierra central (Huancayo), a causa de la ocupación de tropas chilenas en la capital. Se dejó sin efecto la Constitución de 1834 sosteniendo que no tenía una respuesta ante los actos de traición

del entonces jefe de Estado (Luis José Orbegoso), por el modo de sostener la independencia del país frente a las amenazas foráneas, aludiendo así a los hechos políticos anteriores al establecimiento de la Confederación Peruano-Boliviana (Basadre, 2005, p. 101), lo que consideramos, probablemente, llevó a los constituyentes de la época para incorporar una causal de naturaleza subjetiva que permita vacar la presidencia con una mayoría parlamentaria opositora: la incapacidad moral permanente.

Para su comprensión, la vacancia se ha comparado con otras instituciones constitucionales, como las conductas que, sin que resulten supuestas responsabilidades jurídico-penales (antejuicio político), ni infracciones a la constitución de carácter político y pasibles de *impeachment* (juicio político) (García, 2013, p. 402), hieran profundamente la dignidad presidencial, a tal punto de que su titular no pueda mantener el ejercicio del mandato. 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 (Pereira, 1998, p. 60). 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. Por eso, la causal de vacancia establecida por la Constitución y denominada “incapacidad moral permanente” no significa una falta de discernimiento del titular del ejecutivo, ya que, 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 cuáles se construye la confianza pública al jefe de Estado otorgada luego de proceso electoral democrático (Borea, 2016, p.755). Es correcto pensar que son los hechos los que determinan la prueba de la incapacidad moral, no solamente un ofrecimiento de disculpas públicas que intente manifestar su discernimiento moral, de lo que está bien y mal, ya que, en la práctica, podría disculparse falsamente. Lo importante en estos casos son los hechos ocurridos y probados para determinar dicho estado de incapacidad moral por parte del presidente de la república. La sistemática falta a la verdad ofrecida en declaraciones en los

medios de comunicación, escritas y firmadas afectan gravemente la legitimidad, ese justo título para ejercer el mando del gobierno.

Es cierto que la aprobación o desaprobación pública a la gestión del jefe de Estado como jefe de Estado y Gobierno puede condicionar, en parte, la aprobación de su vacancia, incluso si se tratara de un caso de aparente incapacidad moral permanente. En la historia reciente, el caso del expresidente estadounidense Bill Clinton (caso Mónica Levitsky, becaria de la Casa Blanca), que en su declaración ante la judicatura admitió una relación impropia en el recinto del salón oval, que dio lugar a la votación de una acusación constitucional (*impeachment*) en el Congreso, que, incluyendo los votos de miembros de su mismo partido, la oposición republicana no alcanzó la mayoría exigida para vacarlo, entre otras razones, a la aprobación ciudadana por el buen momento de crecimiento económico que atravesaba la nación, pero a la vez conscientes que la institución presidencial quedó herida. Es importante señalar el inevitable sesgo político de esta causal que, en la práctica, las razones de peso para una vacancia podrían ser relativizadas si se alcanzarán los votos necesarios en una contienda entre los operadores políticos del Congreso. La necesidad de preservar la estabilidad y gobernabilidad, un complot político, hasta acusar un intento de sedición, serán los argumentos que buscarán disuadir la decisión parlamentaria en atención a la opinión pública.

IV. PROCEDIMIENTO DE VACANCIA PRESIDENCIAL POR INCAPACIDAD MORAL

A través de un proceso de inconstitucionalidad, el máximo intérprete se pronunció ante la necesidad de otorgar un procedimiento a seguir para tramitar una moción de vacancia presidencial, así como la mayoría requerida para su aprobación⁴. De este modo, el Congreso modificó su reglamento estableciendo el siguiente procedimiento⁵:

4 Véase el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC, la acción de inconstitucionalidad interpuesta por 65 congresistas de la República contra el inciso (j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República.

5 Véase el artículo 89-A del Reglamento del Congreso.

- a) La moción de vacancia se presenta gracias a la firma de, al menos, veinte y seis congresistas, un número que equivale al veinte por ciento de su número legal.
- b) Su admisión es sometida a votación, la cual también requiere del voto del veinte por ciento de congresistas hábiles.
- c) Una vez admitida la moción, debe debatirse antes de someterse a votación entre el tercer día y décimo día de su fecha de admisión; sin embargo, este periodo de enfriamiento puede ser superado gracias al voto de ciento cuatro congresistas.
- d) En el curso del debate, el presidente de la república cuenta con sesenta minutos para ejercer su derecho de defensa, pudiendo contar con la asistencia de letrado.
- e) La aprobación de la vacancia presidencial requiere la conformidad de ochenta y siete votos congresales⁶.

Se trata de un procedimiento sumario que no exige la previa intervención de una comisión parlamentaria y su debate en el pleno tendrá prioridad en el orden del día del Congreso.

V. DEMANDA COMPETENCIAL CONTRA LA APLICACIÓN DE LA VACANCIA PRESIDENCIAL POR PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL

La demanda competencial, presentada el 14 de setiembre del 2020 por el Poder Ejecutivo, argumentó el ejercicio arbitrario de la vacancia presidencial por menoscabo de sus competencias constitucionales, una afectación al principio de separación de poderes tras afectarse su atribución de dirigir la política general del gobierno⁷, sosteniendo que los mecanismos constitucionales que existen para interrumpir un mandato presidencial deben cumplir requisitos de fondo y forma⁸.

6 Véase la sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N.º 0006-2003-AI/TC (fundamento jurídico 26).

7 Véase el inciso 3, artículo 118 de la Constitución de 1993.

8 Véase el Expediente N.º 00002-2020-CC/TC.

La demanda señala que los supuestos de vacancia presidencial son objetivos y que no pueden invocarse para la evaluación de acciones u omisiones del jefe de Estado durante el ejercicio del mandato. La defensa del Congreso sostuvo que la demanda devino en improcedente por sustracción de la materia debido a que el procedimiento de vacancia contra el cual se interpuso de la demanda competencial no alcanzó los votos parlamentarios suficientes para su aprobación, argumento que acogió el Tribunal Constitucional por mayoría de cuatro votos conformes, sosteniendo que no le corresponde emitir un pronunciamiento “por cuanto a la fecha se ha producido sustracción de la materia controvertida”⁹.

1. Improcedencia por sustracción de la materia

Si el derecho fundamental deviene en irreparable, el juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda¹⁰. El juez también podrá disponer la remisión de los actuados al fiscal penal que corresponda para los fines pertinentes. Esto ocurrirá, inclusive, cuando se declare la sustracción de la pretensión¹¹. El concepto de sustracción viene de la aritmética cuando se trata de la operación de la resta, una operación que consiste en sacar, recortar o separar algo de un todo. La materia alude al componente principal de los cuerpos, al fondo, por eso la sustracción de materia se produce cuando el caso carece de la sustancia que dio origen a la demanda y por eso se declara improcedente; no obstante, la improcedencia en materia constitucional contiene otros condicionantes y exigencias atendiendo a que se trata de la amenaza y afectación de los derechos fundamentales que, en nuestra opinión, los jueces siempre deberán motivar y ocuparse del fondo tratándose de bienes o cuotas de perfección para la realización humana.

La interpretación judicial siempre es previsor de las consecuencias y en especial cuando la vigencia al respeto de los derechos fundamentales

9 Cfr. el Expediente N.º 00002-2020-CC/TC (fundamento jurídico 6).

10 Véase el artículo 1 del Código Procesal Constitucional.

11 Véase el artículo 8 del Código Procesal Constitucional.

se encuentra en juego. Además, los jueces no pueden dejar de administrar justicia, por eso la sustracción de la materia en un proceso es un hecho especialmente grave en materia constitucional. Los jueces deben evitar que vuelva a producirse atendiendo al papel pacificador de los jueces que no es retroactiva. Se trata de un conjunto de acciones que tiene la finalidad de resolver conflictos y ponerles fin. Por tanto, la declaración de improcedencia por sustracción de la materia en los procesos constitucionales implica la necesidad de motivar con argumentos la forma que debe impedirse una nueva afectación de los derechos y libertades en el futuro. La razón es que a los jueces no les puede resultar indiferente declarar la sustracción de la materia en un proceso constitucional tratándose de la defensa de los derechos fundamentales y los principios del buen gobierno civil.

2. Contenido de la capacidad moral presidencial

La legitimidad que recae en el presidente de la república electo, fruto de una contienda democrática, le permite gozar de un justo título para el mando, así como la licitud de sus actos de gobierno para un responsable ejercicio del cargo. Por eso, el contenido de su capacidad moral para ejercer el cargo se puede determinar a través de cuatro atribuciones que concentran sus principales competencias: personificar a la nación¹², dirigir las relaciones internacionales¹³, jefe supremo de las Fuerzas Armadas y Policiales¹⁴, dirigir la política general del gobierno¹⁵. Todo ello es un conjunto de atributos que resumen la dignidad del cargo y, como mencionamos, la responsabilidad de su titular legitimado por sufragio universal en una contienda electoral. Por eso, cuando su comportamiento evidencia insalvables inconductas que comprometen, permanentemente, la figura y talante de la primera magistratura será el Congreso mediante mayoría calificada la que decidirá, o no, su vacancia. Una decisión política que no puede judicializarse.

12 Véase el artículo 110 de la Constitución de 1993.

13 Véase el inciso 11, artículo 118 de la Constitución de 1993.

14 Véase el inciso 14, artículo 118 de la Constitución de 1993.

15 Véase el inciso 3, artículo 118 Constitución de 1993.

Las opiniones vertidas respecto a la necesidad de establecer en una sentencia ciertos parámetros para declarar la vacancia, es decir, la comisión de una falta grave sumada al deber parlamentario de interpretar una clara reprobación ciudadana, corre el riesgo de privatizar su ejercicio mediante instrumentos que midan la opinión pública. El Congreso es la institución que ostenta la representación de todas las fuerzas políticas en su hemicycle, fruto de un proceso democrático que produce el mandato parlamentario para tomar decisiones, hasta su periódica renovación en las urnas cada cinco años.

La reciente experiencia en el ejercicio de la vacancia presidencial aconseja que no pueda ser aplicada durante el último año de mandato presidencial, por eso es necesaria una enmienda constitucional que compense políticamente la imposibilidad del jefe de Estado para disolver el Congreso en el mismo periodo. La oposición parlamentaria solo podría censurar al gabinete y, como máximo, condicionar la investidura de un primer ministro de consenso que garantice un transparente proceso electoral.

VI. EN CASO DE CRISIS PRESIDENCIAL, ¿EXISTEN SOLUCIONES INTERMEDIAS A DECLARAR LA VACANCIA?

La Constitución no es un reglamento, es un pacto que reconoce un conjunto de principios para el buen gobierno civil y la protección como la garantía de los derechos fundamentales. Es natural que contengan vacíos que con el tiempo serán cubiertos por la interpretación que realice la jurisprudencia, las leyes de reforma y convenciones constitucionales. A continuación, un vistazo al constitucionalismo clásico y su comparación con la experiencia nacional.

1. Experiencia estadounidense y peruana en materia consuetudinaria

La Constitución estadounidense no establecía límites a la reelección presidencial inmediata. Washington decidió reelegirse una vez (1793) y su ejemplo produjo una convención respetada más de un siglo hasta que Roosevelt fuera reelecto por cuatro periodos sucesivos (1932, 1936, 1940, 1944). El Congreso decidió aprobar una enmienda constitucional limitando a dos los mandatos presidenciales.

En el Perú, la transición democrática de fines del 2000 recuerda el consejo del expresidente Fernando Belaunde Terry a Valentín Paniagua Corazao (titular de la presidencia transitoria, 22 de noviembre del 2000 a 28 de julio del 2001), cuando se aplicó por primera vez lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución peruana¹⁶. Desde su experiencia como estadista, le exhortó que el partido no presente plancha presidencial como forma de garantizar la neutralidad del proceso electoral en curso. Un acto de *fair play* (juego limpio) con buenos resultados que consideramos dio inicio a una convención constitucional para una pacífica transición presidencial. Finalmente, para el mismo episodio histórico fue necesaria la aprobación de una ley de interpretación al artículo 115 de la Constitución¹⁷, estableciendo que el ejercicio de la presidencia transitoria no implicaba la vacancia del cargo del presidente del Congreso, ni su condición como Congresista de la República. Una crisis política resuelta a través de las disposiciones constitucionales, derecho consuetudinario convencional, y leyes de interpretación, a la cual habrá que añadir la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el contenido de la permanente incapacidad moral o física declarada por el Congreso.

2. Presidencia transitoria

La sucesión democrática por impedimento temporal o permanente de la presidencia de la república ha sido aplicada en tres oportunidades¹⁸, pero no exenta de polémica y tragedia¹⁹; sin embargo, la cuestión es determinar cuál es la condición del presidente del Congreso en caso le corresponda asumir

16 El artículo 115 de la Constitución establece sobre la sucesión del jefe de Estado que “[p]or impedimento temporal o permanente del presidente de la república, asume sus funciones el primer vicepresidente. En defecto de este, el segundo vicepresidente. Por impedimento de ambos, el presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones. [...] Cuando el presidente de la república sale del territorio nacional, el primer vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el segundo vicepresidente”.

17 Véase la Ley N.º 27375.

18 Valentín Paniagua (2000), Agustín Merino y Francisco Sagasti (2020).

19 La crisis política de noviembre 2020, producto de la vacancia declarada por el Congreso de la República contra el presidente de la república Martín Vizcarra, dio lugar a manifestaciones ciudadanas y la trágica muerte de dos personas.

la presidencia. Nos preguntamos, ¿la representación política de ambos poderes estatales puede ser ocupada por un mismo titular? ¿La separación de poderes admite dicha acumulación bajo un Estado constitucional de derecho? Consideramos que no. De acuerdo con la Constitución peruana, el parlamentario electo que juramenta para ejercer la máxima representación del Pleno²⁰, no ocupa el cargo de presidente de la república sino asume sus funciones bajo un principio de unidad y corrección funcional²¹. Como sabemos, el artículo 115 establece que ante el impedimento del presidente de la república para ejercer el cargo lo sucede el primer vicepresidente, a falta de este el segundo y, en ausencia de ambos, el titular del legislativo que asume sus funciones transitoriamente sin agotar el mandato, ya que la Constitución agrega que si el impedimento fuera permanente “[...] convoca de inmediato a elecciones”.

Si la Ley N.º 27375 establece que el ejercicio de la presidencia transitoria no implica la vacancia del cargo del presidente del Congreso, ni su condición de parlamentario. De esta manera, concluimos que no puede juramentar dos cargos distintos porque la finalidad de la disposición es la de evitar un evidente vacío de poder en el poder ejecutivo; incluso se podría ratificar al presidente del Consejo de Ministros en ejercicio, antes de producido el impedimento, o nombrar un nuevo gabinete para garantizar la transparencia de los comicios hasta la juramentación del nuevo jefe de Estado. Por eso, los precedentes históricos tras interpretar el artículo 115 no deberían ser un referente a seguir para futuros hechos políticos.

3. ¿La política brinda una solución intermedia?

La teoría constitucional no solo es derecho y política, con el tiempo también se retroalimenta a través de la historia y las circunstancias. Por ello, la regulación de cualquier forma de gobierno debe prever disposiciones que permitan una

20 Véase el inciso a) del artículo 32 del Reglamento del Congreso de la República.

21 El principio de unidad aplicado responde a la coherencia interna de las disposiciones constitucionales. Un solo titular para dos poderes del estado no es una interpretación sostenible para el derecho constitucional, salvo que ejerza las funciones transitoriamente mientras se organiza y llevan a cabo las elecciones generales. El principio de corrección funcional ilumina la necesidad de ejercer las competencias indispensables que debe ejercer la presidencia transitoria para la conducción del gobierno, brindar los recursos a los órganos electorales y atender las emergencias preexistentes o que surjan durante su ejercicio.

pacífica continuidad democrática. Un claro ejemplo lo encontramos en la Constitución de los Estados Unidos, cuando establece lo siguiente:

[...] [En] caso de destitución del presidente de su cargo, o si muere, renuncia o queda incapacitado para cumplir con las facultades y los deberes del susodicho cargo, este será ocupado por el vicepresidente; y en caso de destitución, muerte, renuncia o incapacidad tanto del presidente como del vicepresidente, el Congreso podrá intervenir con apego a derecho, declarando qué funcionario desempeñará entonces la presidencia, y tal funcionario ejercerá dicho cargo hasta que la incapacidad cese o un presidente haya sido elegido²².

El artículo citado ha sido una disposición aplicada en más de una oportunidad en la democracia estadounidense. Un caso fue la asunción presidencial de Lyndon B. Johnson tras el asesinato de John F. Kennedy²³. Lo que no dice la Constitución, pero sí la práctica a la luz de la ciencia política, es la inmediatez en la sucesión presidencial para evitar un vacío en el ejercicio del poder. Como registra la historia y las circunstancias, el vicepresidente tuvo que jurar y asumir la jefatura de Estado dentro del avión. La jueza federal, Sarah T. Hughes, se dirigió para proceder al juramento y minutos más tarde recién partió hacia Washington D. C. Otro caso conocido fue la renuncia del presidente Richard Nixon por la sustracción ilegal de documentos en la sede del Comité Nacional del Partido Demócrata, e intento de encubrir a los responsables (1974), asumiendo Gerald Ford (vicepresidente) la titularidad del ejecutivo.

El escenario político de un presidente de la república renuente a dimitir y, por otra parte, la decisión del Congreso para aprobar un pedido de vacancia, nos invita a pensar en soluciones intermedias que nos ayuden a moderar y evitar extremismos por ambas partes. La Constitución peruana establece que el ejercicio de la presidencia puede suspenderse por incapacidad temporal del jefe de Estado declarada por el Congreso. En este escenario, asumiendo el primer vicepresidente la conducción temporal del ejecutivo²⁴, nos distanciamos de una eventual renuncia o inminente vacancia para colocarnos en una posición que,

22 Cfr. La sección 1 del artículo 2 de la Constitución estadounidense de 1787.

23 Dallas, 22 de noviembre de 1963.

24 Véase el inciso 1, artículo 114, de la Constitución de 1993.

respetando el debido proceso, permita concluir con las investigaciones que brinden la claridad necesaria antes de actuar con precipitación.

Las disposiciones constitucionales se interpretan bajo un principio de unidad. Consideramos que la suspensión del ejercicio a la presidencia puede ser una medida prudente para ser evaluada por el legislativo; el primer vicepresidente asumiría su reemplazo temporal hasta que el Ministerio Público, que deberá fijar un plazo perentorio, culmine sus investigaciones y que el Congreso decida con esos resultados el futuro del actual jefe de Estado.

La razón de esta solución responde a que ambas partes, legislativo y ejecutivo, cuentan con argumentos que, si se optara ya sea por la vacancia o renuncia, respectivamente, la institución presidencial terminará igualmente mellada, lo que finalmente debemos proteger y conservar. Sobre el contenido constitucional del derecho de defensa, como argumenta el Tribunal Constitucional, no existe violación, “[...] si el estado de indefensión se ha generado por una acción u omisión imputable al afectado [...]”²⁵. De esta manera, cualquier informe en mayoría de una comisión investigadora puede trasgredir las garantías y derechos del debido proceso en sede parlamentaria reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; en consecuencia, consideramos que se trata de un procedimiento en dichos casos puede quedar viciado de inconstitucionalidad por indefensión.

Conforme al análisis del principio de debido proceso y sus garantías, en concreto, del derecho de defensa, una clara afectación a su contenido constitucional se produce cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por actos concretos de los órganos judiciales, a ejercer todos los medios que sean necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos²⁶. Se trata de un derecho exigible en todas las etapas de los procedimientos judiciales o administrativos sancionatorios, como nos dice el Tribunal Constitucional: “[...] Ninguna norma privada regulatoria de

25 Cfr. el Expediente N.º 0825-2003-AA/TC (fundamento jurídico 5).

26 Véase el Expediente N.º 06648-2006-HC/TC (fundamento jurídico 4); Expediente N.º 08280-2006-AA/TC (fundamento jurídico 7).

un proceso sancionatorio y ningún acto en el curso del mismo pueden prohibir o restringir el ejercicio de este derecho”²⁷.

La Constitución establece el orden de sucesión de la presidencia una vez producidos los casos de ausencia parcial o total de su ejercicio. El artículo 115 establece que asume la presidencia el primer vicepresidente, en su defecto, el segundo vicepresidente. Si ambos se ven imposibilitados, el presidente del Congreso asume la conducción del ejecutivo, evita el vacío de poder, pero no puede culminar el mandato presidencial estando obligado por la Constitución a convocar elecciones inmediatamente (Pareja, 1984, p. 223), una disposición busca evitar que se prolongue la concentración de los poderes ejecutivo y legislativo. Se interpreta que las elecciones son solamente a la institución presidencial; sin embargo, atendiendo que la voluntad del constituyente ha sido optar por las elecciones simultaneas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en su forma de gobierno, consideramos que no se trata de una elección parcial. Se trata de un proceso de elecciones generales y simultáneas de la presidencia y el Congreso que pone fin al proceso de transición democrática, la cual ha sido aplicada en dos oportunidades en la historia de nuestra forma de gobierno²⁸.

4. Omisiones constitucionales posvacancia presidencial

La Constitución de 1979 establecía que los expresidentes de la república adquirirían la condición de senadores vitalicios²⁹, con todas sus prerrogativas salvo para computar el *quorum* de instalación³⁰. La intención fue contar con la experiencia de quienes ocuparon el cargo de jefe de Estado. Con el retorno de la democracia en los ochenta, resultaba óptimo un Senado integrado por representantes con experiencia de estadista; sin embargo, el resto de altos funcionarios públicos debían renunciar seis meses antes si querían postular al legislativo. El Congreso Constituyente de 1993 suprimió el Senado, pero olvidó incluir al jefe de Estado entre los altos funcionarios que deben renunciar con

27 Cfr. el Expediente N.º 05085-2006-AA/TC (fundamento jurídico 5).

28 La presidencia transitoria de Valentín Paniagua condujo el proceso de elecciones generales del 2001. La sucesión de Martín Vizcarra a la presidencia de la república luego de la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski en el 2018.

29 Véase el artículo 166 de la Constitución de 1979.

30 Véase el artículo 169 de la Constitución de 1979.

medio año de anticipación a las elecciones generales. Si bien resulta extraño que un presidente en ejercicio renuncie para luego postular al legislativo, hoy no parece descabellado por la dura experiencia política que atravesamos.

¿La omisión constitucional señalada permite la postulación de un expresidente al que acaba de declararse su vacancia? No, primero porque se ha vencido el plazo constitucional para su postulación; segundo, porque si los funcionarios separados de la Administración pública están imposibilitados para ocupar otro cargo estatal por un número de años, nos preguntamos lo siguiente: ¿un presidente de la república vacado por incapacidad moral declarada puede postular al Congreso? Cuando las omisiones constitucionales fomentan una incoherencia interna y no colaboran con la integración de todas sus disposiciones, producen polémicos resultados de difícil asimilación para la salud de las instituciones políticas. Caer en la frase, “la Constitución no lo dice expresamente” no corresponde a un cuerpo normativo que se interpreta bajo el principio de unidad. En el periodo de tachas a la lista de candidatos al Congreso y las planchas presidenciales, será el Jurado Nacional de Elecciones quien deberá pronunciarse, ya que se trataría de un polémico precedente para el sistema electoral.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Basadre, J. (2005). *Historia de la República del Perú (1822–1933)* (t. 1). El Comercio.
- Borea, A. (2016). *Manual de la Constitución. Para qué sirve y cómo defenderte*. Imprenta Editorial.
- García, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Revista Pensamiento Constitucional*, 18.
- Hakansson, C. (2020). *El neopresidencialismo. La forma de gobierno de la Constitución peruana* (2.ª ed.). Yachay Legal.
- Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos*, 88.
- Pereira, A. (2011). *En defensa de la Constitución*. Palestra Editores.
- Pereira, A. (1998). *Invitación al estudio de la Constitución de los Estados Unidos*. Tórculo Ediciones.