

Vacancia de la Presidencia de la República

Artículo 113

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.*

CONCORDANCIAS:

C.: arts. 33 inc. 1); 110, 114, 115, 117, 118 inc. 2); C.P.: arts. 325 y ss., 354, 360; C.J.M.: art. 78; T.U.O. Rgmto. Congreso: arts. 68 inc. f), 89-i, 89-A; C.A.D.H.: art. 23.2

Mario Castillo Freyre

Consideramos apropiado iniciar nuestro examen de esta norma comentando que el tema de la vacancia se encuentra vinculado al del sistema de delegación en el ejercicio del Poder Ejecutivo, en tanto, mediante este, se procura evitar que la máxima y primera magistratura del Gobierno, quede vacante y —esta circunstancia— encierre graves consecuencias para la estabilidad del régimen político de una Nación.

Señala la doctrina que según sea la causa que determine la sustitución, esta puede ser definitiva o absoluta, temporal o transitoria⁽¹⁾. Las primeras son las que dan lugar a la vacancia de la Presidencia.

(1) De otro lado, las causas que provocan faltas temporales —impedimentos, ausencia, inhabilidad transitoria o falta accidental— de los titulares del Poder Ejecutivo, pueden ser: enfermedad, incapacidad física o mental transitoria, ausencia del territorio nacional por determinado plazo con autorización del Congreso, hallarse sometido a juicio político o judicial, o con licencia por un determinado plazo y, en general, cualquier otra inhabilidad temporal.

Si la subrogación es temporal, el sustituto permanece como tal en el lapso que dura el impedimento o ausencia del titular del Poder Ejecutivo. Determinada la causa de la sustitución, el problema se reduce a señalar quién es el sustituto, para lo cual se aplican los mismos criterios que corresponden a las sustituciones definitivas.

Estas causas pueden producirse antes de que el Presidente de la República asuma la Presidencia, las que determinan la sustitución del Presidente electo; o después, cuando el Presidente está en ejercicio de sus altas funciones.

Las causas que provocan faltas absolutas o vacancias de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, pueden ser: renuncia aceptada, incapacidad física o mental permanente declarada por el Congreso, destitución, salida del territorio nacional sin la debida autorización del Congreso, no reincorporarse al territorio de la República vencido el plazo concedido por el Congreso, abandono de su puesto, sentencia judicial condenatoria por ciertos delitos o cualquier otro grave motivo que provoque una falta absoluta.

Producida la falta absoluta, hay que entrar a determinar si existe sustituto elegido o designado con antelación al hecho que motiva la subrogación —sea este el Vicepresidente o Designado— para ver quién entra a desempeñar el puesto vacante.

Este tema es tratado por la generalidad de Constituciones consultadas y ello resulta lógico dentro de la Teoría Constitucional, a fin de evitar una acefalía en el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, pueden darse infinidad de situaciones en las cuales se aprecie —en diversos órdenes— el juego de los agentes políticos respecto al poder, ya que no necesariamente los encargados de suceder, en cualquier eventualidad, al Presidente de la República, serán personas de su mismo grupo político o, incluso siéndolo, podrían existir problemas internos o rivalidades recíprocas.

La causal de vacancia por muerte no merece mayor atención, además de lo ya comentado en términos generales. Resulta más que evidente que ante la muerte del Presidente se configura la vacancia del cargo.

La causal de permanente incapacidad moral o física nos ofrece, en cambio, mayores complicaciones, siendo, además, políticamente conflictiva por cuanto podría versar —con nitidez— sobre el siempre conflictivo tema del poder. En principio, partimos de la premisa de que para que se configure la vacancia el Presidente de la República tendría que incurrir en esa causal, en tanto que el Congreso, en virtud de lo establecido por el artículo 113, inciso 2, de la Constitución Política del Perú, debe acordar dicha vacancia.

Ante todo, habría que distinguir en este punto si el Presidente de la República en funciones cuenta con una mayoría parlamentaria suficiente, que responda a una misma consigna ideológica; o si, por el contrario, la mayoría parlamentaria está conformada por miembros de la oposición política.

En el supuesto de que el Presidente cuente con mayoría parlamentaria, y se dé una permanente incapacidad física en su persona, de tal magnitud que le impida seguir ejerciendo el cargo de Presidente de la República, podría ser factible que el

Congreso (basado en esa mayoría) declare la vacancia de la Presidencia de la República, con la finalidad de que el Primer Vicepresidente de la misma pueda asumir el cargo de Presidente. Al fin y al cabo, Presidente y Vicepresidente, han sido elegidos en una misma fórmula presidencial, que, en nuestra hipótesis de trabajo, pertenecería a la misma agrupación política que la mayoría parlamentaria.

Sin embargo, y este no sería el primer caso en la historia del Perú, podría haber una rivalidad interna en la agrupación parlamentaria de mayoría, más aún, considerando la eventual imposibilidad física absoluta del Presidente de la República, para seguir ejerciendo el cargo para el cual fue elegido.

Por otra parte, no nos cabe duda de que en caso el Presidente carezca de mayoría parlamentaria, esta se encontraría en aptitud de declarar la vacancia del cargo y hacer que el Primer Vicepresidente de la República asuma la Presidencia.

Además, debería tenerse en cuenta otro factor, consistente en que el Presidente, justamente por dicha incapacidad física permanente y absoluta, habría dejado de ser la cabeza o el líder de la opinión pública.

Sin embargo, se podría tener en cuenta una posibilidad distinta: que el Congreso decida no declarar la vacancia de la Presidencia de la República, justamente para evitar que el Vicepresidente se constituya en nuevo líder de la opinión pública, y que el Congreso prefiera que —de ser el caso— el Presidente, con su incapacidad física a cuestas, continúe *ejerciendo el cargo*, para, de este modo, evitar surja un nuevo liderazgo en las filas del Gobierno, y —en cambio— este liderazgo se traslade a las tiendas opositoras.

El otro tema que debemos analizar en este punto resulta aun más conflictivo que el primero, y consiste en la posibilidad de que el Congreso declare la vacancia de la Presidencia de la República por incapacidad moral del Presidente.

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

Esto en el plano conceptual; pero en el orden práctico las cosas serían más complicadas, pues podríamos imaginar infinidad de situaciones o circunstancias en las cuales se pueda discutir si se trata de supuestos de incapacidad moral.

Al respecto, consideramos que la moral del Presidente de la República debe ser resguardada celosamente por el Congreso, y que este no debe convertirse —en momento alguno— en cómplice o encubridor de actos inmorales del mandatario, situación que ocasionaría un daño mayor a la República en su conjunto. Lamentablemente situaciones en las cuales el Congreso de la República actúe de esta forma no han

sido frecuentes en la historia política de América Latina y del Perú, sobre todo en relación a un Presidente en ejercicio del cargo.

Mucho tiene que ver en el tema la afinidad política existente entre el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria. Es muy probable que en caso existiera esta concordancia, difícilmente se procedería a declarar la vacancia del cargo por inmoralidad; en tanto que en la situación contraria, la mayoría opositora del Congreso tendría que analizar la conveniencia política de una decisión tan trascendental, teniendo en cuenta las tendencias de la opinión pública.

Como se puede apreciar del análisis de este punto concreto, el Congreso cuenta, dentro del marco constitucional peruano, con potestades suficientes para fiscalizar, incluso, la vida privada del Presidente de la República; aspecto que debe tenerse en consideración, ya que el mismo constituye un arma muy importante del Congreso en relación con los actos del Presidente de la República.

Con respecto a la vacancia de la Presidencia de la República por renuncia, puede decirse que renunciar es potestativo del Presidente, en tanto que la aceptación de dicha renuncia corresponde al Congreso.

Estimamos que en lo referente a la renuncia del Presidente de la República, estamos ante una hipótesis de ocurrencia bastante difícil en nuestro país, en la medida que la palabra *renuncia* no es un término que manejen los funcionarios públicos por regla general en sus esquemas mental y de valores. En el Perú los Presidentes no renuncian; los Ministros tampoco lo suelen hacer. La renuncia en el Perú es algo exótico.

El alejamiento de un cargo nunca pasa por la voluntad del renunciante, sino por presiones que lo llevan a tomar una decisión de tal naturaleza. Solo se renuncia con una sonrisa en los labios cuando se trata de ocupar un Ministerio de mayor importancia o cuando, luego de algunos meses o años en el ejercicio del cargo de Ministro, el Presidente desea premiar a esa persona con el cargo de Embajador del Perú en alguna República amiga en la que no tenga nada más que hacer que asistir a todas las recepciones oficiales que el protocolo impone.

En tal sentido es que no podemos imaginar un supuesto tan serio que ocasione la renuncia del Presidente de la República del Perú; no imaginamos algo que la moral de nuestros tiempos lo haga ver tan fuerte y repudiable, que el Presidente se halle en la obligación de renunciar y, efectivamente, renuncie, sin haber tratado de aferrarse al poder por todos los medios lícitos e ilícitos; constitucionales e inconstitucionales.

Ahora bien, si ello llegara a ocurrir, al Congreso —obviamente— no le quedaría más trámite que aceptar la renuncia formulada por el Presidente de la República, aunque, teóricamente, consideramos factible la posibilidad de que —al no precisarlo la Constitución— el Congreso no acepte la renuncia del Presidente y este, por tal razón, continúe en ejercicio de su cargo.

Con respecto a la vacancia de la Presidencia de la República por salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado, debemos recordar que el artículo 102, inciso 9, de la Constitución Política del Perú, establece que corresponde al Congreso autorizar al Presidente de la República para salir del país.

Dado este supuesto, el Congreso (artículo 113, inciso 4) tiene la facultad de acordar la vacancia de la Presidencia de la República.

Por lo menos en tiempos recientes, no se han presentado casos en los cuales el Congreso niegue la posibilidad para salir del país al Presidente de la República. Y esto es natural, en la medida que el Presidente es el encargado de dirigir la política exterior del Perú, y, en tal virtud, debe ser él quien decida cuándo y dónde ir, obviamente, con autorización del Congreso.

Además, no sería políticamente bien visto que el Congreso denegara la salida del Presidente de la República, ya que aparecería como un Congreso opresor, que —en buena cuenta— quiere coartar la libertad del Presidente (la misma que tiene todo ciudadano) de salir y retornar al territorio de la República cuantas veces lo estime conveniente.

Un actuar de este tipo sería negativo —políticamente hablando— para la imagen del Congreso.

No obstante ello, el Congreso podría negarse a autorizar la salida del Presidente del territorio patrio. Ello, por las más diversas circunstancias, fundadas o no.

Podría tratarse de una negativa fundamentada y razonable, cuando, por ejemplo, el Presidente de la República haya estado efectuando viajes excesivamente dispendiosos para el erario público y de poca utilidad en todos los ámbitos; o cuando el Presidente de la República haya actuado de manera poco decorosa en ocasiones anteriores en que haya salido del Perú.

En tales casos, el Congreso podría preferir que el Presidente no viaje, para resguardar —de este modo— la imagen y los intereses del Perú.

Además, ello no significaría que el Perú dejara de estar representado en esos foros o eventos internacionales, ya que el Presidente de la República no tendría que pasar por la autorización del Congreso para enviar a los mismos a cualquiera de sus Vicepresidentes o a algún Ministro u otro funcionario especializado de alta jerarquía, el mismo que cumpliría con la misión encomendada.

Pero también podríamos encontrarnos frente a un Congreso que trate de obstaculizar el desempeño de las funciones del Presidente de la República, sin razón aparente, es decir, que obstaculice su salida al exterior con el único y exclusivo afán de entorpecer su labor.

Ahora bien, el supuesto que nos encontramos analizando es aquel en el cual vaca la Presidencia de la República por el hecho de que el Presidente salga del territorio nacional sin permiso del Congreso o que, habiendo salido con permiso del Congreso, no retorne al país dentro del plazo conferido por el órgano legislativo.

En principio, debemos dejar sentado nuestro parecer en el sentido que cualquiera de estos dos supuestos implicarían –necesariamente– un actuar voluntario del Presidente de la República, de querer infringir la norma constitucional.

Es obvio que sería muy raro que salga del territorio patrio sin su voluntad, pero ello podría ocurrir de casualidad, en caso el Presidente sostuviera, por ejemplo, un encuentro en la zona limítrofe del Lago Titicaca con su homólogo de Bolivia. Allí no sería difícil que, a pesar de querer celebrar un encuentro en la zona peruana, por el natural desplazamiento de las naves en el agua, se pueda traspasar la frontera involuntariamente.

O en el caso de que el Presidente de la República haya salido con autorización del Congreso por un cierto plazo, pero que al retornar, dentro de las horas previstas, el avión presidencial sufra un desperfecto que lo obligue a retrasar el vuelo el tiempo suficiente como para que se configure la infracción constitucional.

Resulta evidente que dentro de una interpretación sana de la Constitución, nadie podría pensar que en estos casos se habrían configurado supuestos de infracciones constitucionales, dignas de hacer que el Congreso declare la vacancia del cargo de Presidente de la República.

Si estamos en presencia de un Congreso en el cual la mayoría parlamentaria responda al Presidente de la República, ello sería aún más impensable. Pero si estuviésemos ante un Congreso con mayoría parlamentaria adversa al Presidente de la República, todo se podría esperar, incluso que por una situación de esta naturaleza se proceda a declarar la vacancia de la Presidencia de la República, sin que medie culpa alguna del Presidente.

Dentro de tal orden de ideas, de haber sido sancionado el Presidente de la República por alguna de las infracciones antes señaladas, corresponderá al Congreso acordar su destitución, en virtud de lo señalado por el artículo 113, inciso 5, de nuestra Carta Política.

Sabemos⁽²⁾ que el Presidente de la República, como Jefe de Estado, es políticamente irresponsable, lo que quiere decir que no puede ser acusado por ninguna decisión política que tome, siendo sus ministros responsables de ellas y, por eso, deben firmarlas para que tengan validez; pero se hace excepción de la irresponsabilidad del

(2) RUBIO CORREA, Marcial. *Para conocer la Constitución de 1993*. Tercera edición. Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, 1994, p. 132.

Presidente solo en los casos expresamente mencionados en el artículo 117, que son delitos tremendamente graves y que justifican enjuiciarlo.

Es obvio que para que el juicio proceda, el Presidente debe ser sometido al antejuicio establecido en los artículos 99 y 100 de nuestra Carta Política.

Sin embargo, debemos subrayar el hecho de que para que el Congreso declare la vacancia de la Presidencia de la República, será necesario que el Presidente haya sido —previamente— sancionado por efecto de la infracción de que se le acusa, en virtud de una sentencia condenatoria expedida por la última instancia de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Aquí está claro que las facultades de control del Congreso pueden tener eficacia, pero siempre y cuando vayan aparejadas de un actuar honesto, tanto de la Fiscalía de la Nación, como de la Corte Suprema.

A pesar de ello, en una hipótesis de esta naturaleza se moverán más que nunca los hilos de las influencias políticas ante estos órganos —teóricamente independientes en sus funciones jurisdiccionales—.

En el Perú resultaría evidente que una acusación por efecto de las causales mencionadas en el artículo 117 de la Constitución, implicaría, sin lugar a dudas, una situación límite dentro del Derecho Constitucional, la misma que pondría a prueba el funcionamiento del Sistema.

Independientemente de lo anotado, consideramos que, como vía alternativa, y en vista de la gravedad de los hechos eventualmente cometidos por el Presidente de la República, el Congreso podría decidir declarar la vacancia del cargo de Presidente, por considerarlo moralmente inapto para continuar en el desempeño del mismo.

Es más, creemos que una medida de esta naturaleza sería sumamente necesaria en caso de inmoralidad (que constituya delito) flagrante.

Sin embargo, incluso en estas hipótesis, subsistirían los problemas relativos al control de la constitucionalidad.

La lectura y el análisis del artículo 113 nos permite, en consecuencia, apreciar el juego de poderes que se da en la vida política. El que el Presidente tenga o no mayoría parlamentaria constituye un factor de primer orden que puede dar lugar a que, ante un mismo hecho, se obtengan resultados o soluciones completamente opuestos —con frecuencia— por intereses ajenos al bienestar de la República.

DOCTRINA

RUBIO CORREA, Marcial. *Para conocer la Constitución de 1993*. Tercera edición, Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, 1994.