

El peso y contrapeso de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral

The checks and balances of the presidential vacancy due to permanent moral incapacity

BENITO ROBERTO VILLANUEVA HARO*

163

Resumen

El presente artículo aborda la problemática de la vacancia presidencial por incapacidad moral en el Perú, analizando su contexto histórico y los desafíos normativos asociados. Este mecanismo, aplicado en varios casos recientes, carece de una definición clara, lo que genera incertidumbre y subjetividad en su aplicación. El objetivo principal es proponer una reforma constitucional que establezca criterios objetivos y garantice un debido proceso en la implementación de esta

* Abogado con estudios de Doctorado en Derecho (USMP). Graduado de la Maestría en Negocios (USMP). Posgrado en Administración Gerencial, Dirección Funcional e Integración Gerencial (ESAN). Especialista en Derecho Penal de la Función Pública por el Instituto Peruano de Criminología y Ciencias Penales. Especialista en Contrataciones con el Estado – OSCE. Especialista en Derechos Humanos por American University Law Washington College Of Law y la USMP. Especialista en Procesal Penal por la Universidad Católica de Chile y la USMP. Código ORCID: 0009-0001-9685-3408. Correo electrónico: benito.villanueva.haro@hotmail.com

Agradezco a los especialistas en derecho y ética pública que contribuyeron con sus aportes y revisiones críticas para la elaboración de este artículo. Asimismo, reconozco el apoyo de las instituciones que facilitaron el acceso a las fuentes documentales y bibliográficas. Este trabajo se lo dedico a mi hijo Benny Gabriel, quien con su sonrisa ilumina vida.

figura. La metodología empleada incluye un análisis documental y comparativo, considerando experiencias internacionales como el *impeachment* en Estados Unidos y modelos parlamentarios europeos. Los resultados revelan la necesidad de incorporar lineamientos normativos específicos, tales como la inclusión de principios de ética, integridad e idoneidad, así como la creación de mecanismos de verificación independientes. Se concluye que estas reformas son esenciales para fortalecer la institucionalidad democrática, garantizar la estabilidad política y fomentar una gobernanza ética en el ejercicio del poder.

Palabras clave

Vacancia, presidencial, incapacidad, reforma, constitucional, ética

Abstract

This article addresses the issue of presidential vacancy due to moral incapacity in Peru, analyzing its historical context and the associated regulatory challenges. This mechanism, which has been applied in several recent cases, lacks a clear definition, which generates uncertainty and subjectivity in its application. The main objective is to propose a constitutional reform that establishes objective criteria and guarantees due process in the implementation of this figure. The methodology includes a documentary and comparative analysis, considering international experiences such as the impeachment in the United States and European parliamentary models. The results reveal the need to incorporate specific regulatory guidelines, such as the inclusion of principles of ethics, integrity and suitability, as well as the creation of independent verification mechanisms. It is concluded that these reforms are essential to strengthen democratic institutions, guarantee political stability and promote ethical governance in the exercise of power.

164

Keywords

Vacancy. Presidential. Incapacity. Reform. Constitutional. Ethics

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO TEÓRICO. III. METODOLOGÍA. IV. RESULTADOS Y DISCUSIONES. V. LA NECESARIA REGULACIÓN DE LOS TÉRMINOS ÉTICA, MORAL, INTEGRIDAD E IDONEIDAD EN LA CONSTITUCIÓN. VI. CONCLUSIÓN. VII. NOTAS.

I. INTRODUCCIÓN

El concepto de vacancia presidencial por incapacidad moral ha sido objeto de controversia en el Perú debido a la falta de una definición específica y a su aplicación subjetiva en diversos casos históricos. Dicho mecanismo ha sido utilizado, en ocasiones, como un instrumento político, lo que ha generado inestabilidad

gubernamental y desconfianza ciudadana. El objetivo de este artículo consiste en analizar la figura de la vacancia por incapacidad moral desde su antecedente histórico constitucional, proponiendo una reforma que permita establecer criterios claros y objetivos para su implementación, basados en principios éticos, de idoneidad e integridad.

II. MARCO TEÓRICO

El estudio se fundamenta en teorías sobre el presidencialismo, la ética pública y la gobernanza democrática. Según Gallo (1897), la incapacidad moral debe interpretarse como la ausencia de conducta virtuosa en el ejercicio de un cargo público. En cambio, otros autores destacan la necesidad de vincular esta figura con principios de integridad y responsabilidad pública. Asimismo, se analizan modelos internacionales, como el juicio político en Estados Unidos y la moción de censura en sistemas parlamentarios, que aportan elementos valiosos para una regulación más robusta.

III. METODOLOGÍA

Se utilizó una metodología cualitativa basada en la revisión documental de normas constitucionales, jurisprudencia y literatura especializada. También se realizó un análisis comparativo con sistemas internacionales para identificar buenas prácticas aplicables al contexto peruano. Este enfoque permitió identificar vacíos legales y proponer modificaciones concretas a la Constitución Política del Perú de 1993.

165

IV. RESULTADOS Y DISCUSIONES

La Constitución actual confiere un fuerte contrapeso al Congreso de la República, que ostenta el poder identificar, acusar, procesar y determinar la responsabilidad de ciertos funcionarios públicos a través de la acusación constitucional. Además, tiene la facultad de interpelar a los ministros de Estado; denegar la confianza al gabinete ministerial; censurar a los ministros de Estado; fiscalizar las políticas públicas del gobierno; solicitar la vacancia por permanente incapacidad moral del presidente de la República y aprobar por insistencia las normas observadas por el Poder Ejecutivo.

No obstante, el presidente de la República tiene el peso constitucional de poder disolver el Congreso en el supuesto de que se censure o deniegue la confianza a dos Consejos de Ministros. Asimismo, se le faculta a emitir decretos de urgencia

con fuerza de ley y dictar decretos legislativos previa autorización del Congreso, los cuales están sujetos a control del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional. También tiene la facultad de nombrar y remover al presidente del Consejo de Ministros y demás ministros, ejerciendo las funciones y competencias establecidas en el artículo 118 de la Constitución Política del Perú y en otras leyes. Sin embargo, a partir de las próximas elecciones generales de 2026, con la Ley N.º 31988, Ley de Reforma Constitucional que restablece la bicameralidad del Congreso de la República del Perú, el contrapeso estará asentado en los sesenta senadores y ciento treinta diputados; estos tendrán dentro de sus funciones la vacancia presidencial, la acusación constitucional, la suspensión, la inhabilitación y destitución funcional del presidente y altos funcionarios, entre otras atribuciones señaladas en la Ley de Reforma y las propias de la función legislativa.

Sobre ello, aún se hace necesario una reforma constitucional dentro del artículo 117, en la que se añada el supuesto de acusación por incapacidad moral por la vulneración de los principios y normas de la ética, integridad e idoneidad en la función pública válidos y vigentes, quedando la propuesta redactada de la siguiente forma:

Tabla 1
Propuesta de reforma constitucional del artículo 117

Actual	Propuesta
Artículo 117 El presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver la Cámara de Diputados, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir la reunión o funcionamiento de cualquiera de las cámaras del Congreso, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.	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 la Cámara de Diputados, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, por incapacidad moral a la vulneración de los principios y normas de la ética, integridad e idoneidad en la función pública y por impedir la reunión o funcionamiento de cualquiera de las cámaras del Congreso, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Como hemos podido evidenciar, la vacancia presidencial es un importante mecanismo de control político del Congreso a los actos de gobierno del presidente de la República, el cual debe guardar las garantías previstas en la Constitución Política del Perú, los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y demás documentos internacionales suscritos por el Perú.

La vacancia presidencial por permanente incapacidad moral y el juicio político tiene una pluralidad de consecuencias jurídicas, las que mayor destacan son las sanciones como el reproche social, la sanción como expectoramiento de la administración pública, la sanción como deshonor, la sanción penal, civil y funcional:

Tabla 2
Sanciones de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral y el juicio político

Sanción	Total	Sanción Funcional	Sanción Ética	Sanción Penal - Sanción Civil	
Vacancia	Reproche social	Expectorado de la Administración Pública.	Deshonor personal, familiar, laboral, empresarial, religioso, militar, policial, político, etc.	Pena Privativa de Libertad por Delitos contra la Administración Pública	Indemnización por Daños y Perjuicios Obligaciones de dar, hacer
Juicio Político		Puede: Suspender al funcionario; Destituirlo de su función, Inhabilitar para el ejercicio la función pública hasta por 10 años – Sanción Funcional.			

167

1. La necesaria regulación de los términos ética, moral, integridad e idoneidad en la Constitución

Otorgarle al legislador la libertad de llenar el contenido sobre lo que es moral dentro de un tiempo determinado conlleva a generar un clima de incertidumbre política, económica, social, militar, policial, entre otros aspectos, especialmente cuando se trata de un control político tan importante como la vacancia presidencial.

Dentro de los supuestos establecidos en el artículo 117 de la Constitución, se hace necesario incorporar la siguiente proposición normativa:

- a) La causal de acusación constitucional de vacancia por incapacidad moral y vulneración de los principios y normas de ética, integridad e idoneidad en la función pública.

Y dentro los supuestos establecidos en el artículo 99 de la Constitución se hace necesario incorporar la siguiente proposición normativa:

- a) El supuesto de acusación al presidente de la República por todo delito flagrante o cuasiflagrante contra la administración pública que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en estas.

A su vez, se hace necesario mejorar la regulación de los principios básicos como: la moral, la ética, la idoneidad y la integridad a nivel constitucional, habiéndose utilizado en el texto constitucional de la siguiente forma:

- a. La palabra moral es utilizada (8) ocho veces en todo el cuerpo constitucional.
- b. La palabra ética solo es utilizada (1) una sola vez en el cuerpo constitucional, en el artículo 14, ubicada en el capítulo sobre educación.
- c. La palabra integridad solo es utilizada (1) una vez, como integridad moral de la persona y (4) cuatro veces como integridad territorial.
- d. La palabra idoneidad es utilizada (2) dos veces, como requisito para magistrados del Poder Judicial y requisito para miembro de la Junta Nacional de Justicia.

Presento un cuadro para una mejor explicación de los términos moral, ética, integridad e idoneidad utilizados en la Constitución Política:

Tabla 3
Términos moral, ética, integridad e idoneidad

168

CONSTITUCIÓN	
Moral	<p>Artículo 2. Derechos fundamentales de la persona Toda persona tiene derecho:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece. 3. A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público. 24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: <ol style="list-style-type: none"> h. Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquella imposibilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia. Quien la emplea incurre en responsabilidad.
	<p>Artículo 14. Educación para la vida y el trabajo. Los medios de comunicación social [...] Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.</p>
	<p>Artículo 50.- Estado, Iglesia católica y otras confesiones Dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración. El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas.</p>

	Artículo 59.- Rol Económico del Estado	
	El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral , ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.	
	Artículo 113.- Vacancia de la Presidencia de la República	
	La Presidencia de la República vaca por: [...]	
	2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.	
	Artículo 156.- Requisitos para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia	
	Para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia se requiere:	
	4. Ser abogado:	
	e. Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral .	
Ética	Capítulo II – De los Derechos Sociales y Económicos	
	Artículo 14. La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el 5 Párrafo incorporado mediante la Ley 28389, publicada el 17 de noviembre de 2004. 22 Edición del Congreso de la República. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país. La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa. Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.	
	Integridad Moral	Integridad territorial
Integridad	Artículo 2. Toda persona tiene derecho: 1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral , psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.	Artículo 56. Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado .
		Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República: 15. Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.
		Artículo 165. Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar

	<p>la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.</p> <p>Artículo 189. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.</p>
Idoneidad	<p>Artículo 146.- Exclusividad de la Función Jurisdiccional [...] El Estado garantiza a los magistrados judiciales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley. 2. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento. 3. Su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función. Y 4. Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía. <p>Artículo 156.- Requisitos para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia Para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser peruano de nacimiento. 2. Ser ciudadano en ejercicio. 3. Ser mayor de cuarenta y cinco (45) años, y menor de setenta y cinco (75) años. 4. Ser abogado: <ol style="list-style-type: none"> a. Con experiencia profesional no menor de veinticinco (25) años; o, b. Haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de veinticinco (25) años; o, c. Haber ejercido la labor de investigador en materia jurídica por lo menos durante quince (15) años. d. No tener sentencia condenatoria firme por delito doloso. e. Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral. [...]

Fuente: Constitución Política del Perú

Con el fin de incorporar los términos de ética, integridad, moral e idoneidad en la función pública, se presenta una propuesta de modificación constitucional a los artículos 1, 34-A, 39-A, 44, 99, 117 y 118 de nuestra Constitución Política, quedando como nuevos presupuestos normativos constitucionales de la siguiente manera:

Tabla 4
Propuesta de modificación de los artículos 1, 34-A, 39-A, 44, 99, 117 y 118

Constitución Política vigente	Propuesta
<p>Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.</p>	<p>Artículo 1. La defensa moral de la persona humana y el respeto de su dignidad e integridad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.</p>
<p>Artículo 34-A. Están impedidas de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.</p>	<p>Artículo 34-A. Están impedidas de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso y quienes además no cumplan con los requisitos mínimos de formación superior y 5 años de experiencia en gestión pública o privada.</p>
<p>Artículo 39-A. Están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.</p> <p>Artículo modificado por la Ley N.º 31988, publicada el 20 de marzo de 2024.</p>	<p>Artículo 39-A. Están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso y quienes además no cumplan con los requisitos mínimos para ocupar el cargo de funcionario o directivo.</p>
<p>Artículo 44. Deberes del Estado</p> <p>Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.</p> <p>Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.</p>	<p>Artículo 44. Deberes del Estado</p> <p>Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación y garantizar la idoneidad en el acceso al ejercicio de la función pública de autoridades, funcionarios y directivos. [...]</p>
<p>Artículo 99. Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; a los senadores; a los diputados;</p>	<p>Artículo 99. Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; a los senadores; a los diputados; a los ministros de Estado; a</p>

<p>a los ministros de Estado; a los magistrados del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al defensor del pueblo y al contralor general por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.</p>	<p>los magistrados del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al defensor del pueblo y al contralor general por infracción de la Constitución, y por la comisión de todo delito flagrante o cuasiflagrante contra la administración pública y que sus propios actos atenten contra las normas vigentes de integridad, hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.</p>
<p>Artículo 117. El presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver la Cámara de Diputados, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir la reunión o funcionamiento de cualquiera de las cámaras del Congreso, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.</p>	<p>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 la Cámara de Diputados, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, por permanente incapacidad moral a la vulneración de todos los principios y normas sobre ética, integridad e idoneidad en la función pública y por impedir la reunión o funcionamiento de cualquiera de las cámaras del Congreso, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.</p>
<p>Artículo 118, inc. 1. Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y los Tratados, leyes y demás disposiciones legales.</p>	<p>Artículo 118, inc.1. Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y los Tratados, leyes y demás disposiciones legales sobre ética, integridad e idoneidad en la función pública.</p>

Esta reforma constitucional debe ir reforzada de una serie de medidas complementarias, tales como: i) promover la educación de la ética en los colegios para formar buenos ciudadanos y mejores funcionarios; ii) continuar mejorando a nivel constitucional la Ley N.º 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos; iii) empoderar más a la ciudadanía para asegurar un control efectivo de legalidad de los actos del gobierno; iv) fortalecer la persecución de los delitos cometidos contra la administración pública mediante la Ley N.º 30650, Ley de Reforma del artículo 41 de la Constitución Política del Perú, que establece la imprescriptibilidad de la acción penal para los delitos más graves contra la administración pública; v) continuar incentivando, a través del Ministerio de

Economía y Finanzas, los presupuestos por resultados, la correcta asignación por parte de los funcionarios de los recursos, canon y sobrecanon a las regiones y provincias; vi) exigir el cumplimiento de metas a los gobiernos locales, provinciales y regionales; vii) mejorar la innovación y la implementación de los planes de adaptación social en áreas como seguridad ciudadana, medio ambiente y desarrollo urbano; viii) continuar capacitando a los ciudadanos en normativas gubernamentales y promover el uso de inteligencia artificial y tecnología, así como el empoderamiento para la toma de decisiones sobre presupuestos participativos, consulta previa, referéndums, proyectos de inversión; ix) fomentar una mayor supervisión, control y fiscalización de los procedimientos de contratación, presupuestos y revisión de los grandes convenios y contratos estatales; x) modificar la Ley N.º 30137, que establece los criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, colocando a los pensionistas en el Grupo 1 de atención como acreedores previsionales; xi) Plantear un sistema de supervisión, monitoreo y fiscalización de las medidas anticorrupción, promoviendo la creación de unidades orgánicas o gerencias de integridad y lucha contra la corrupción; xii) garantizar la independencia y autonomía funcional, administrativa y presupuestal de los procuradores públicos, los secretarios técnicos del procedimiento administrativo sancionador y los órganos de control interno; xiii) Asegurar el apoyo logístico y de personal para el cumplimiento de la entrega de información pública por parte de los funcionarios responsables; xiv) afianzar presupuestalmente todas estas medidas para permitir un adecuado monitoreo, control, supervisión, autonomía y acompañamiento efectivo a los funcionarios, con el fin de mejorar la gestión dentro de las instituciones estatales; xv) erradicar las malas prácticas de corrupción que se han arraigado en la estructura estatal a lo largo del tiempo, a través de un fortalecimiento institucional y el establecimiento de mecanismos de sanción, y xvi) exigir a todos los postulantes a cargos públicos la declaración de sus rentas, bienes y sus intereses, así como la obligatoriedad de hacer pública esta información para todos los servidores, funcionarios y autoridades del país, bajo la sanción de ser denunciados por omisión de funciones u otras infracciones constitucionales.

En el presente trabajo de investigación, la figura de la vacancia presidencial permanente por incapacidad moral ha estado estrechamente vinculada a escándalos de corrupción, exponiendo los motivos de las salidas de los últimos presidentes que ha tenido el Perú desde el 1990 hasta la actualidad:

Tabla 5
Presidentes del Perú desde 1990 hasta la actualidad

Presidente peruano	Motivo de término del mandato	Votación /aceptación
Alberto Fujimori Fujimori 28.07.1990 –21.11.2000	Vacancia por incapacidad moral.	Una moción de vacancia por incapacidad moral en el año 1991 – Javier Alva Orladini. El congreso denegó la renuncia por fax desde Japón. Congreso declaró la vacancia por incapacidad moral.
Valetin Paniagua Corazao 22.11.2000 –28.07.2001	Término del mandato. 8 meses y 5 días de duración en el cargo	
Alejandro Toledo Manrique 28.07.2001 –28.07.2006	Término del mandato.	1 moción de vacancia -caso firmas falsas para inscripción de su partido Perú Posible (se le investigó por el delito de falsedad genérica y falsificación de documentos).
Alan García Perez 28.07.2006 –28.07.2011	Término del mandato.	Una moción de vacancia – presentada por el caso Petroaudios (escándalo de corrupción).
Ollanta Humala Tasso 28.07.2011 – 28.07.2016	Término del mandato.	Una moción de vacancia presentada en virtud del despido de ministros por parte de la primera dama Nadine Heredia.
Pedro Pablo Kuczynski 28.07.2016 – 23.05.2018	Renuncia.	Aceptación de la renuncia, sin embargo, se presentaron dos mociones de vacancia: <ul style="list-style-type: none">• Primera moción de vacancia por el caso Odebrecht.• Segunda moción de vacancia por la negociación del presidente y ministros con el legislador Moisés Mamani.
Martín Vizcarra Cornejo 23.03.2018 – 9.11.2020	Vacancia por incapacidad moral permanente.	Con 105 votos a favor en el segundo intento de vacancia se le vacó en el cargo.

Manuel Merino De Lama 10.11.2020 – 15.11.2020	Renuncia. 6 días de duración en el cargo.	Aceptación de la renuncia.
Francisco Sagasti Hochshausler 17.11.2020 – 28.07.2021	Término del mandato. 8 meses y 10 días de duración en el cargo. 17.11.2020- 28.07.21	
Pedro Castillo Terrones 28.07.2021 – 7.12.2022	Vacancia por incapacidad moral permanente.	Con 102 votos a favor en una tercera vacancia se le vacó del cargo.
Dina Boluarte Zegarra 7.12.2022 – actualidad	En funciones.	Hasta el momento se han presentado tres mociones de vacancia por incapacidad moral permanente no admitidas.

Tabla 6
Evolución de las votaciones para la vacancia por permanente incapacidad moral durante la vigencia de la Constitución de 1993

175

Constitución Política de 1993 - Criterios de Interpretación del TC		
Mayoría Simple – 120 Congresistas	Mayoría Calificada – 130 Congresistas – Exp. N.º 0006-2003-AI/TC	Nueva Mayoría Calificada – 130 Congresistas – Actualidad Exp. N.º 00002-2020-CC/TC
La mitad más 1 (vigente de 1993 hasta 2003)	2/3 (vigente de 2003 hasta 2020)	4/5 (vigente desde el 2020 hasta la actualidad)
61 votos	80 votos	104 votos

En el caso peruano, al presidente de la República, los congresistas, los senadores, los diputados, los ministros de Estado, los magistrados del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los Jueces de la Corte Suprema, los fiscales supremos; el Defensor del Pueblo y el Contralor General solo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes, encontrándose regulado en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política y el 89 del Reglamento del Congreso.

Es en este espacio constitucional del *impeachment* o juicio político donde debe situarse la figura de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, un espacio donde existe mayores garantías y un mejor contrapeso institucional entre los poderes del Estado, debiéndose incorporar dentro de los supuestos del artículo 117 de la Constitución Política como acusación constitucional por incapacidad moral y por todo delito flagrante y cuasiflagrante, entendiéndose a la incapacidad moral a la vulneración de todos los principios y normas de la ética, integridad e idoneidad en la función pública recogidos en nuestro bloque de legalidad y en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre Ética, Integridad e idoneidad, evidenciando que la actual Constitución no regula de una forma clara, contundente y expresa los citados términos.

Si bien, el artículo 99 y 117 de la Constitución Política no establece de forma expresa que el Presidente de la República y los altos funcionarios puedan ser acusados por delitos flagrantes o cuasi flagrantes, motivo por el cual propongo las siguientes reformas que permitan incorporar los indicados supuestos:

Tabla 7
Propuesta de reformas para la inclusión de delitos flagrantes y cuasiflagrantes en la Constitución

176

Constitución Política vigente	Propuesta
Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; a los senadores; a los diputados; a los ministros de Estado; a los magistrados del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al defensor del pueblo y al contralor general por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en estas.	Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; a los senadores; a los diputados; a los ministros de Estado; a los magistrados del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al defensor del pueblo y al contralor general por infracción de la Constitución, por todo delito flagrante o cuasiflagrante contra la administración pública que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en estas.

También se hace necesario retirar el supuesto de la vacancia por permanente incapacidad moral del artículo 113, inc. 2, y añadirlo como un nuevo supuesto de acusación constitucional dentro del artículo 117. Entonces, la propuesta redactada queda de la siguiente manera:

Tabla 8
Propuesta de modificación del artículo 113
y adición al artículo 117 sobre acusación constitucional

Constitución Política vigente	Propuesta
Artículo 117. El presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver la Cámara de Diputados, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir la reunión o funcionamiento de cualquiera de las cámaras del Congreso, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.	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 la Cámara de Diputados, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución , por permanente incapacidad moral a la vulneración de todos los principios y normas de la ética, integridad e idoneidad en la función pública y por impedir la reunión o funcionamiento de cualquiera de las cámaras del Congreso, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Para que finalmente, el artículo 113, inc. 2, solo quede el supuesto de incapacidad física, al cual hemos añadido la incapacidad mental, ambas debiéndose acreditar por medio de una junta médica para que luego la incapacidad física o la incapacidad mental sea declarada por el Congreso, quedando la propuesta redactada de la siguiente forma:

177

Tabla 9
Propuesta de modificación del artículo 113
sobre incapacidad física y mental para vacancia presidencial

Constitución Política vigente	Propuesta
Artículo 113.- Vacancia de la Presidencia de la República 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. 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.	Artículo 113. Vacancia de la Presidencia de la República La Presidencia de la República vaca por: 1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su incapacidad física o mental debidamente certificada por una junta médica y 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. 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

Como anoté líneas arriba, nuestra Constitución Política no tiene claramente reguladas las figuras de integridad, ética e idoneidad en la función pública, pero sí se encuentran reguladas a nivel legislativo. Por ello, se hace necesaria una reforma constitucional que ponga en debate la incorporación de estos criterios, bien desarrollados en la doctrina constitucional y en las sentencias del propio Tribunal Constitucional.

Si bien en el Expediente N.º 00002-2020-CC/TC sobre caso de vacancia del presidente de la República Martín Vizcarra, el Tribunal Constitucional no da contenido ni desarrolla sobre qué actos son morales y cuáles no lo son, dentro de una interpretación sistemática y extensiva, tenemos una serie de instrumentos normativos que sí permiten al legislador justificar, definir y catalogar cuáles son los hechos de mayor gravedad que atentan contra los valores éticos. Estos se encuentran en normas como la Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública; la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público; la Ley 32069, Ley de Contrataciones del Estado, en donde encontramos los impedimentos para contratar con el Estado; Ley N.º 31299, Ley que modifica la Ley N.º 26771, que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público en casos de parentesco; la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, para ampliar los supuestos de nepotismo a la contratación de progenitores de los hijos, velando por los principios de meritocracia, buena administración y correcto uso y asignación de los recursos públicos; la Ley N.º 26771, Ley que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público en casos de parentesco; la Ley N.º 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la Función Pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción; el Decreto N.º 185-2021-PCM, Decreto Supremo que crea la Plataforma de Debida Diligencia del Sector Público; el Decreto Supremo N.º 042-2018-PCM, Decreto Supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción; el Decreto Supremo N.º 092-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción; la Resolución de Secretaría de Integridad Pública N.º 004-2023-PCM/SIP, que Modifica la Directiva N.º 001-2022-PCM/SIP «Lineamientos para asegurar la integridad y transparencia en las gestiones de intereses y otras actividades a través del Registro de Visitas en Línea y Registro de Agendas Oficiales»; la Resolución de Secretaría de Integridad Pública N.º 001-2024-PCM/SIP, que aprueba la «Directiva para la incorporación y ejercicio de la función de integridad en las entidades de la administración pública», etc. Todas estas normas nos permitirán conocer muchos hechos de gravedad que definitivamente atentan contra los valores éticos, la integridad y la idoneidad de los funcionarios, directivos, autoridades, contratistas, sindicatos y trabajadores en la Administración Pública.

V. CONCLUSIÓN

Las conductas atentatorias contra nuestro bloque constitucional y legal que se originan en la autoridad presidencial tienen un freno constitucional que permiten detener ese mal desenvolvimiento del actuar presidencial a través de una vacancia presidencial por permanente incapacidad moral o un *impeachment*, también denominado «juicio político». Dichos supuestos se encuentran identificados y tipificados en los artículos 99, 100, 113 y 117 de nuestra norma constitucional y desarrollados en el Reglamento del Congreso de la República.

Las causales de vacancia física, psíquica y moral no exigen medio probatorio, y a su vez permite la libre votación discrecional de los legisladores, amparados en su criterio de conciencia, quien finalmente está facultado a dotar de contenido el término moral de acuerdo a convicciones políticas, partidarias, empresariales, éticas, religiosas o de cualquier otra índole que el propio legislador tiene predefinido en su conciencia y subconsciencia. La responsabilidad que deben tener los legisladores es defenestrar del más alto cargo de la Nación a una persona que no ha cumplido con los principios y deberes encomendados en la Constitución y que su comportamiento no ha guardado conformidad a los principios de integridad, transparencia ética en la función pública, que se encuentra muy bien desarrollada en nuestra legislación y jurisprudencia peruana y sobre la cual deberá recaer el mayor sustento legal posible. Sin embargo, resulta peligroso que se use de forma arbitraria, dándole a los legisladores la responsabilidad de definir de mutuo propio qué es considerado un acto moral y qué no lo es.

179

Como he podido desarrollar, existe una serie de contrapesos entre los poderes del Estado. No obstante, la figura de la vacancia por incapacidad moral debe darse en un espacio donde existan mayores garantías y un mejor contrapeso institucional entre los poderes del Estado. Debe incorporarse dentro de los supuestos del artículo 117 de la Constitución Política, como acusación constitucional por incapacidad moral y actos de corrupción flagrante y cuasi flagrante, entendiéndose a la incapacidad moral a la vulneración de todas normas y principios de la ética e integridad de la función pública, recogidos en nuestro bloque de legalidad y en los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional sobre ética e integridad. La propuesta quedaría de la siguiente manera:

Tabla 10
Propuesta de reforma constitucional del artículo 117

Constitución vigente	Propuesta
Artículo 117. El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el 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.	Artículo 117. El Presidente de la República solo 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, por incapacidad moral a la vulneración de todos los principios y normas de la ética e integridad de la función pública y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional han permitido contar con una serie de requisitos adicionales para una mejor aplicación e interpretación de la procedencia de la vacancia presidencial.

180

De lo analizado respecto a las sentencias del Tribunal Constitucional, este no da contenido ni desarrolla sobre qué actos son morales y cuáles no. Sin embargo, dentro de una interpretación sistemática y extensiva, tenemos una serie de instrumentos normativos que permitirán al legislador justificar, definir y catalogar cuáles son los hechos de mayor gravedad que atentan contra los valores éticos, encontrándolos en normas de ética e integridad en nuestro ordenamiento jurídico.

Conforme se establece en el artículo 118, referido a las atribuciones del presidente de la República, el numeral 1 señala que «Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y los Tratados, leyes y demás disposiciones legales». Por esa razón, siendo la primera y más importante magistratura, debería ser el ejemplo para el ciudadano, el funcionario y la población en general, al respetar los instrumentos legales que nuestro país posee. Sin embargo, el presente artículo puede quedar normado de la siguiente manera:

Tabla 11
Propuesta de Reforma Constitucional del artículo 118

Constitución vigente	Propuesta
Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y los Tratados, leyes y demás disposiciones legales.	Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y los Tratados, leyes y demás disposiciones legales sobre ética e integridad bajo apercibimiento de acusación constitucional por su infracción.

La ausencia de confianza por parte de la población hacia sus gobernantes, quienes siempre están expuestos al escrutinio de la prensa, las encuestadoras, la opinión pública, etc., puede influir en el juicio político a una autoridad. Es la misma autoridad, con la diligencia en el cumplimiento de su función y una correcta política anticorrupción, la que puede evitar ser sometida a una vacancia o a un juicio político-*impeachment*. Considerando que el presidente de la República tiene una serie de obligaciones legales, de acuerdo a las competencias y funciones que debe cumplir, no puede ser vacado por razones insuficientes, ya que ello desestabiliza la política interna de un país y afecta la percepción de confianza y estabilidad político-económico a nivel internacional.

Se hace necesario proponer una modificación constitucional al artículo primero de nuestra Constitución Política, a fin de incorporar los conceptos de moralidad y ética:

Tabla 12
Propuesta de reforma constitucional del artículo 1

Constitución vigente	Propuesta
Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.	Artículo 1. La defensa moral de la persona humana y el respeto de su dignidad e integridad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

181

BIBLIOGRAFÍA

- Borea, A. (2016). *Manual de la Constitución. Para qué sirve y cómo defender-te*. Imprenta Editorial.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021, 10 de diciembre). *CIDH reitera preocupación ante la falta de definición objetiva de la figura de vacancia presidencial en el Perú*. Oas.org. <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/335.asp>
- Decretos del Libertador. (1961). *Publicaciones de la Sociedad Bolivariana de Venezuela (1813-1825)* (t. 1). Caracas: Imprenta Nacional.
- Expediente N.º 00002-2020-CC/TC. Caso de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral. Sentencia del Tribunal Constitucional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>
- Expediente N.º 0006-2003-AI-TC. Exigencia de la votación calificada para declarar la vacancia presidencial. Sentencia del Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

Expediente N.º 4289-2004-AA-TC. El debido proceso en sede administrativa. Sentencia del Tribunal Constitucional. Lima. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04289-2004-AA.pdf>.

Gallo. (1897). *Juicio Político*.

García Belaúnde, D. (2012). Pensamiento Constitucional. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional>.

Gobierno Peruano (1993). *Constitución Política del Perú*. Fondo Editorial del Congreso.

Gutiérrez Ticse, G. (2023). *La Reforma Constitucional*. Grijley.

Quiroga, A. (2016, 27 de diciembre). *Pedro, el lobo y la vacancia*. Blog de Anibal Quiroga-León. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/anibalquirogaderechoprocesal/2016/12/27/pedro-el-lobo-y-la-vacancia/>

Zavaleta, J. (2017, mayo 3). Nuevo debate: Bolívar y su propuesta contra la corrupción. Por Jorge Zavaleta Alegre. *Revista Panorámics*. <https://www.panoramical.eu/america-latina-y-caribe/nuevo-debate-bolivar-propuesta-la-corrupcion-jorge-zavaleta-alegre/>.