

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**LA VACANCIA POR INCAPACIDAD MORAL DEL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Tesis para optar el grado académico de magíster
que presenta

MAGNO ABRAHAM GARCÍA CHÁVARRI

Lima, febrero de 2013

ASESOR

DR. ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
1. Capítulo Primero	
DISCUSIÓN EPISTEMOLÓGICA SOBRE LA FIGURA DE LA “INCAPACIDAD MORAL”.....	8
1.1. El juicio político, el antejuicio y el juicio moral. Aproximaciones teóricas y distinciones conceptuales.....	8
1.1.1. El juicio político.....	8
1.1.1.1. La institución inglesa a través de un breve recorrido histórico.....	8
1.1.1.2. El propósito del juicio político: la protección del Estado (y de su decoro).....	16
1.1.1.3. La recepción norteamericana del juicio político.....	21
1.1.1.4. El <i>impeachment</i> latinoamericano.....	31
1.1.1.4.1. El modelo en Argentina.....	31
1.1.1.4.2. El modelo en Bolivia.....	32
1.1.1.4.3. El modelo en Brasil.....	33
1.1.1.4.4. El modelo en Chile.....	33
1.1.1.4.5. El modelo en Colombia.....	34
1.1.1.4.6. El modelo en Ecuador.....	35
1.1.1.4.7. El modelo en México.....	37
1.1.1.4.8. El modelo en Panamá.....	39
1.1.1.4.9. El modelo en Paraguay.....	39
1.1.1.4.10. El modelo en República Dominicana.....	40
1.1.1.4.11. El modelo en Uruguay.....	41
1.1.1.5. Recuento.....	41
1.1.2. El antejuicio.....	41
1.1.2.1. Recorrido histórico por el modelo francés de antesala judicial.....	42
1.1.2.2. Finalidad y alcances del antejuicio.....	49
1.1.2.3. El antejuicio en el Derecho Comparado.....	51
1.1.2.3.1. El modelo en Alemania.....	51
1.1.2.3.2. El modelo en España.....	52
1.1.2.3.3. El modelo en Italia.....	53
1.1.2.3.4. El modelo en Costa Rica.....	54
1.1.2.3.5. El modelo en Guatemala.....	55
1.1.2.3.6. El modelo en Venezuela.....	55
1.1.2.4. Recuento.....	55
1.1.3. El juicio moral.....	56
1.2. La incapacidad moral como figura de reprensión moral.....	59

1.3. La incapacidad moral como figura de reprensión política.....	60
1.4. La incapacidad moral como figura jurídico constitucional.....	61
1.5. Límites jurídicos al concepto de incapacidad moral.....	62
2. Capítulo Segundo	
LA INCAPACIDAD MORAL COMO CAUSAL DE VACANCIA DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO.....	63
2.1. El sistema presidencial. Algunas consideraciones teóricas necesarias.....	63
2.2. La figura de la vacancia, falta o cesación del mandato presidencial en el Derecho Comparado.....	67
2.2.1. Estados Unidos de Norteamérica.....	68
2.2.2. Argentina.....	69
2.2.3. Bolivia.....	69
2.2.4. Brasil.....	70
2.2.5. Chile.....	71
2.2.6. Colombia.....	72
2.2.7. Costa Rica.....	72
2.2.8. Cuba.....	72
2.2.9. Ecuador.....	73
2.2.10. El Salvador.....	73
2.2.11. Guatemala.....	74
2.2.12. Honduras.....	74
2.2.13. México.....	74
2.2.14. Nicaragua.....	75
2.2.15. Panamá.....	76
2.2.16. Paraguay.....	76
2.2.17. República Dominicana.....	76
2.2.18. Uruguay.....	77
2.2.19. Venezuela.....	77
2.3. Algunos ejemplos históricos del ejercicio de la destitución y vacancia presidencial.....	78
2.3.1. Luis XVI.....	78
2.3.2. Alfonso XIII.....	79
2.3.3. Niceto Alcalá-Zamora y Torres.....	80
2.3.4. Gustavo Rojas Pinilla.....	81
2.3.5. Fernando Collor de Melo.....	81
2.3.6. Carlos Andrés Pérez.....	82
2.3.7. Ernesto Samper.....	82
2.3.8. Abdalá Bucaram.....	82
2.3.9. Raúl Cubas Grau.....	83

2.3.10. Luis González Macchi.....	83
2.3.11. Fernando Lugo Méndez.....	84
2.4. La incapacidad moral en el Derecho Comparado.....	89
3. Capítulo Tercero	
EL ANÁLISIS DE LA CAUSAL DE INCAPACIDAD MORAL COMO CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL PERUANO.....	
	91
3.1. El régimen de gobierno presidencial en el constitucionalismo peruano: recorrido histórico y posición actual.....	91
3.1.1. Las Constituciones del Perú. Un breve recuento.....	91
3.1.2. El régimen presidencial peruano.....	94
3.1.3. El modelo constitucional actual.....	100
3.2. La figura de la vacancia presidencial en el constitucionalismo peruano: decurso histórico y escenario contemporáneo.....	101
3.3. La vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República en la historia política del Perú.....	106
3.4. La incapacidad moral y la infracción constitucional. Distinciones conceptuales.....	108
3.5. Dificultades de la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia del Presidente de la República en el modelo presidencial peruano.....	115
3.6. Hacia una formulación constitucional de la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia en el modelo presidencial peruano.....	118
CONCLUSIONES.....	121
BIBLIOGRAFÍA.....	123

INTRODUCCIÓN

El sistema de gobierno presidencial, de origen norteamericano, tiene como características propias la elección popular (directa o indirecta) del Presidente de la República, su mandato por un tiempo determinado (fijo), así como que en su persona recaen tanto la titularidad de la jefatura del Estado como de la jefatura del Gobierno (Ejecutivo monista), como el hecho de que el Gobierno no depende de la confianza política del Congreso.

A diferencia del modelo parlamentario, donde el Gobierno es fiduciario del Parlamento, el modelo presidencial tiene como premisa el que el Presidente cuenta con legitimidad al ser elegido popularmente, y por lo tanto debe cumplir con un mandato prefijado por la norma fundamental. De allí que, durante su mandato, sean muy pocas las opciones para su acusación o terminación del cargo.

Ello se observa, por ejemplo, en el caso del artículo 117° de la Constitución peruana de 1993, que señala que el Presidente de la República, durante su mandato, solamente puede ser acusado por causales muy específicas como las de traición a la patria; impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; 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.

Por su parte, el artículo 113° de la Carta de 1993 prevé las causales de vacancia del cargo de Presidente de la República. Allí puede observarse con facilidad que, salvo la causal de incapacidad moral, todas las demás responden a razones objetivas e incontrovertibles (muerte, incapacidad física, salida del territorio sin permiso del Congreso), lo que no ocurre con la citada incapacidad moral donde, en la lógica de un elemental y mínimo debido proceso, tendría que poder ejercer su derecho de defensa. Puede apreciarse entonces, por lo menos, una naturaleza distinta entre casi la totalidad de las causales de vacancia y la específica causal de incapacidad moral.

Y ello, como se recordará en el gobierno del presidente Toledo, fue escenario de más de una discusión sobre la aplicación de la incapacidad moral al haber sido descubierta una conversación con uno de los jueces supremos que iban a resolver el caso de la filiación extramatrimonial que tenía en ciernes. Tanto es así, que el propio Tribunal Constitucional emitió una sentencia exhortativa para pedirle al Congreso regule ese vacío normativo, y pueda exigir una votación de las dos terceras partes del número total de congresistas para aprobar una vacancia de este tipo.

Así presentado el panorama, es posible apreciar un problema de incorrespondencia entre el blindaje de un Presidente de la República durante su mandato (como el citado artículo 117°) y la posibilidad de su fácil vacancia por la causal de incapacidad moral (artículo 113°.3).

Finalmente, si el juicio político tiene que ver con la reprobación político-moral de una autoridad que se estima ha tenido una conducta contraria a la dignidad de su cargo, entonces la figura de la incapacidad moral podría duplicar esa finalidad y significar, en consecuencia, una alteración al modelo propio de un régimen presidencial. Como se tratará de desarrollar, al presentar algunos casos ocurridos en el Derecho Comparado, la incapacidad moral que puede haberse aplicado a los mandatarios ha sido reconducida en la figura del impeachment o juicio político, dentro de la fórmula amplia de “conducta contraria a la dignidad del cargo”. Los casos norteamericanos y latinoamericanos que se reseñarán responden a esta posibilidad.

En tal sentido, en nuestro modelo se presentaría una duplicidad, habida cuenta de los contornos bastante amplios de la causal de infracción a la Constitución como habilitante para el juicio político peruano.

Por ello, el propósito de esta investigación es el de intentar delimitar los contornos de la figura de incapacidad moral, a efectos de poder hacer una distinción conceptual con el juicio político, y valorarla a la luz de las actuales exigencias de un Estado Constitucional, para finalmente proponer su mantenimiento bajo ciertas condiciones o postular su eliminación.

Para este fin, en el primer capítulo se abordará, desde una perspectiva conceptual, dogmática o teórica, la figura de la vacancia presidencial desde sus distinciones conceptuales con figuras análogas como las de juicio político y juicio moral. En segundo término, desde una perspectiva dogmática y comparada, se ofrecerá una revisión de la causal de vacancia por incapacidad moral desde el desarrollo teórico, normativo y jurisprudencial del Derecho Comparado, con especial énfasis en presentar un listado de casos donde el Jefe de Estado y Gobierno ha sido destituido y/o vacado por el Congreso. Finalmente, se pasará una revista teórica, y desde una perspectiva de casos, a la figura en el escenario nacional, con el objetivo de poder ofrecer un bosquejo conceptual de la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial, a efectos de analizar su compatibilidad con los retos que plantea un Estado Constitucional, y evaluar la validez teórica de su naturaleza.



CAPÍTULO PRIMERO DISCUSIÓN EPISTEMOLÓGICA SOBRE LA FIGURA DE LA “INCAPACIDAD MORAL”

1.1. El juicio político, el antejuicio y el juicio moral. Aproximaciones teóricas y distinciones conceptuales.

1.1.1. El juicio político¹

El *impeachment* es una institución de naturaleza política propiamente, que se lleva a cabo a través de un órgano eminentemente político, como lo es el Parlamento o el Congreso. Sus fines, objetivos y actos materia de su procedimiento son de absoluta índole política (Paniagua 1999: 184).

El *impeachment*, de origen inglés, era entendido como la solemne acusación llevada por los comunes a la Cámara Alta o de los Lores, en tanto tenían estos últimos un carácter de gran inquisición de la nación y obraban como Suprema Corte de Justicia (Gallo 1897: 8 y ss).

Como anota Gallo (1897: 6-9), el *impeachment* es diferente del *bill of attainder* y del *bill of pains and penalties*, que son leyes aprobadas de la forma regular mediante las que se crean el delito, el delincuente y la pena, o también se sancionan actos a los que la ley no les ha impuesto algún castigo. Estos “bills” deben cumplir con dos condiciones: a) que no sea posible determinar la culpabilidad del acusado a través de los medios ordinarios legalmente establecidos, y b) que la exculpación del acusado pueda significar graves perjuicios al Estado. Se podía imponer bien la pena de muerte (*bill of attainder*) o bien sanciones menores (*bill of pains and penalties*).

1.1.1.1. La institución inglesa a través de un breve recorrido histórico

El *impeachment* nació en Inglaterra en el siglo XIV. Este procedimiento criminal derivó de la tradicional organización del sistema de justicia británico, donde cada condado

¹ Con las correspondientes actualizaciones y necesarias adiciones, sigo en todo este apartado 1.1.1. lo desarrollado en un trabajo anterior de mi autoría (2008a: 46-96).

contaba con un jurado encargado de sancionar las conductas que importasen responsabilidad penal. De allí que la Cámara de los Comunes, en tanto representante de los condados y burgos, haya sido considerada como el cuerpo de acusación para la totalidad del reino. En ese mismo sentido, al ser la Cámara de los Lores el supremo tribunal, se admitió consecuentemente que este colegiado examinase y decidiese sobre las acusaciones y los cargos que resultaran interpuestos por la Cámara Baja (Hauriou 1980: 277).

Como se sabe, los Lores conformaban dos instituciones: el *Magnum Concilium* y la *Curia Regis* (o Tribunal del Rey). El primero de ellos poseía atribuciones jurisdiccionales, a la par que la segunda se desempeñaba, desde el siglo XII, como tribunal de último grado (en sesiones que recibían el nombre de *Concilium Regis in Parliamentum*). Durante el reinado de Eduardo I, el *Magnum Concilium* y la *Curia Regis* se fusionaron en lo que actualmente se conoce como Cámara de los Lores. Ahora bien, sobre la base de esta antigua práctica, los Lores constituyeron un tribunal, el más alto de su sistema judicial, para conocer las acusaciones interpuestas contra los altos funcionarios y los súbditos en general (Salgado 2003: 168 y ss.).

El primer caso de *impeachment* ocurrió en 1376, durante el reinado de Eduardo III. Reunido el Parlamento, la Cámara de los Comunes encargó a Sir Peter de la Mare que formule ante el Consejo, presidido por el duque de Gaunt, el requerimiento de examinar las cuentas de la administración. Luego de una investigación, los Comunes acusaron ante la Cámara de los Lores a Lord Latimer (consejero privado y *Chamberlain* del Rey) y a Richard Lyons (comerciante) por un conjunto de graves malversaciones y fraudes financieros². Fueron igualmente acusados Lord Nevil (comprometido por interceder por Lord Latimer) y los comerciantes relacionados con los fraudes Ellis, Peachey y Bury. Los Lores declararon culpable a Lord Latimer y lo condenaron a prisión y multa, según fuera la voluntad real, además de ser removido de su alto cargo (esto último a pedido de los Comunes). Por su parte, Lyons también fue condenado a prisión y multa. Ahora bien, en vista de que luego de cumplida su condena Lord Latimer recuperó, con el tiempo y el cambio político, parte importante de su influencia en la Corona, los Comunes le solicitaron al rey Ricardo II, en los primeros años de su reinado, que aquella persona que hubiera sido acusada con “buenas

² Entre los cargos detallados, se pueden mencionar los siguientes: realización de grandes negocios personales, usura exorbitante en dinero prestado al Rey, apropiación de multas que correspondía a la Corona, compra a muy bajo precio de deudas reales a acreedores desesperados y cuyo importe cobraban íntegro del tesoro del Rey.

razones” no pueda después ocuparse en el servicio del Rey ni formar parte de su consejo (Gallo 1897: 12-13).

El segundo caso de *impeachment* fue seguido contra Michael de la Pole, conde de Suffolk y Lord Chancellor de Ricardo II. Los Comunes solicitaron al Rey que removiese de su cargo de Canciller a este influyente personaje de la Corona inglesa y favorito del Rey para acusarle y buscar su sanción por la comisión de una serie de abusos en la administración y gobierno³. El conde de Suffolk fue condenado por los Lores a perder las pensiones que tenía de la Corona y a prisión hasta que pagara la multa que el Rey le impusiera.

La potestad de los Comunes de acusar ante los Lores a los altos funcionarios reales se encontraba básicamente establecida con la sucesión de nuevos casos de *impeachment*. Sin embargo, ocurrieron un conjunto de situaciones de tensión política entre el monarca y el Parlamento: el Rey puso en libertad, sin que medie el pago de la penalidad establecida, al conde de Suffolk y conminó a una comisión de jueces para que, entre otras acciones, declarase contrario a la Corona el grupo de once Lores nombrados por el Parlamento para asesorar al Rey en los negocios del gobierno. La comisión judicial también estimó que la dirección de los procedimientos parlamentarios recaía en el Rey, por lo que tanto los Lores cuanto los Comunes carecían de poder para destituir a los funcionarios reales (y, con ello, la sentencia contra el conde de Suffolk quedaba revocada). El Parlamento no se dejó esperar en su respuesta y sometió a *impeachment* a la comisión de jueces favorable al Rey y los condenó a destierro. La Corona retomaría luego su antigua y absoluta autoridad con todos sus privilegios y prerrogativas tradicionales. Por último, en este periodo, el Parlamento consolidó su facultad de acusar y destituir a los altos funcionarios del reino por conductas perjudiciales a los intereses públicos, y logró finalmente la remoción del Rey y la asunción de su sucesor, Enrique IV, duque de Lancaster (Gallo 1897: 16 y ss.).

³ Stubbs observa en la imputación al conde de Suffolk, a diferencia de los cargos contra Lord Latimer, una vaguedad tan peligrosa como amplia: “haber, contrariamente á su juramento, adquirido ó aceptado, por un precio ínfimo bienes inmuebles del Rey; no haber vijilado [sic] la ejecución de la ordenanza para la reforma, por medio de ocho Lords, de *the Household*; mala aplicación de los dineros entonces votados, haber recibido fraudulentamente la pensión de un comerciante mucho tiempo después de haber caducado; apropiación personal de las rentas del *master* de S. Anthony, las cuales debían pertenecer al Rey; celebración de contratos contrarios á la ley y al interés de la Corona en su calidad de Chancellor, y, finalmente negligencia en acudir á la defensa de la ciudad de Ghent á causa de lo cual ese pueblo se había perdido”. (Citado por Gallo 1897: 14 – 15).

Varias décadas después, en 1450, tuvo lugar un nuevo caso de *impeachment* en el reinado de Enrique VI. Esta vez fue contra William de la Pole, duque de Suffolk, por el delito de alta traición (*high treason*)⁴. Este caso es interesante porque por única vez el Rey, bajo el pretexto de que los Comunes formularon nuevos cargos añadidos a una lista ya presentada, detuvo el procedimiento y él mismo impartió justicia. Enrique VI absolvió a su funcionario de la imputación de alta traición, pero lo condenó a cinco años de destierro.

Luego de casi dos siglos, la institución del *impeachment* volvió a ser utilizada en 1621 contra Giles de Mompesson⁵ y Francis Mitchel⁶. Se destaca en este caso que por primera vez los Comunes no acusaron directamente a Mompesson, sino que nombraron una comisión para que, juntamente con otra similar de los Lores, valoraran previamente los presuntos delitos cometidos. La Cámara de los Lores encontró responsable a Giles de Mompesson (la pena establecida fue al final aumentada a la de destierro perpetuo por el Rey). Francis Mitchel fue condenado a prisión, además de ser destituido de su puesto judicial e inhabilitado para desempeñar cualquier otro cargo similar.

Ese mismo año, 1621, los Comunes formularon *impeachment* contra el reconocido político y Canciller de la Corona Lord Francis Bacon, por prevaricato y cohecho (detallados en veintitrés capítulos de acusación). Luego de declararse culpable y renunciar a la defensa, Bacon fue condenado por los Lores al pago de cuatro millones de reales y a sufrir reclusión en la Torre de Londres por el tiempo que el Rey estableciese. Previamente, Bacon hubo de renunciar a su puesto, pues estaba previsto que el Canciller y Guardasellos era quien presidía la Cámara de los Lores. Finalmente, se decretó que Bacon “no podía volver al ejercicio de ningún empleo ni cargo público, ni a ocupar asiento en la cámara ni a residir en la Corte” (Gallo 1897: 27 y ss.).

La arbitrariedad y el abuso en que cayó la utilización del *impeachment* quedaron evidenciados en el caso Floyd, quien fue acusado por los Comunes de pronunciar palabras

⁴ Entre los cargos que constituían la imputación de la (difusa) “alta traición” destacan los siguientes: “mala administración, malversación, mal uso de su poder é influencia cerca del Rey, elevación de indignas personas, y el sacrificio de las posesiones inglesas en Normandía por un tratado con el Rey de Francia en el que se traicionaban los intereses de la Nación.” Cf. Stubbs citado por Gallo 1897: 19.

⁵ Giles de Mompesson, miembro de la Cámara de los Lores, era titular de un monopolio concedido por la Corona para el expendio de artículos de oro y plata y la venta de bebidas alcohólicas. Su conducta abusiva y violenta tuvo una severa y contraria reacción de la opinión pública que los Comunes acogieron y encauzaron.

⁶ Francis Mitchel era Juez de Paz y se le acusaba de ser cómplice de Mompesson.

injuriosas en contra del Elector Palatino y su esposa (emparentados con la familia real británica). Y por si ello no fuese suficiente, se sumaba al cargo la desventaja política de profesar la fe católica. Suscitado el debate sobre si por la naturaleza de estos hechos Floyd debía ser juzgado en una corte ordinaria o no, los Lores, declarando que su Cámara gozaba de poderes judiciales exclusivos, lo condenaron a una serie de penas tan crueles cuan excesivas⁷.

Durante el reinado de Jacobo I, el Lord Gran Tesorero Earl de Middlesex fue declarado culpable por los Lores por el delito de cohecho y otros delitos menores (*misdemeanor*). Fue por ello sancionado con la destitución de su cargo, una multa y la inhabilitación para ejercer cualquier otra función pública (Gallo 1897: 32 y ss.).

Tiempo después, uno de los artífices de dicho *impeachment*, Buckingham, fue a su vez acusado por los Comunes en el Parlamento de 1626, bajo el reinado de Carlos I, por los presuntos ilícitos de abuso del poder y de la confianza otorgada por el monarca. Sin embargo, el procedimiento no fue terminado debido a que el Rey, que estaba a favor de Buckingham, disolvió el Parlamento (Gallo 1897: 32 y ss.).

El caso del ministro de Carlos I, Tomas Wenworth, conde de Strafford es también interesante. Frente al posible fracaso del *impeachment* por el cargo de alta traición, el Parlamento se decidió por su decapitación a través del recurso a un *bill of attainder* ratificado por el Rey. Los Comunes votaron en unanimidad por la acusación del conde de Strafford; éste se defendió con éxito en la barra de los Lores. Argumentó en su defensa que los actos que se imputaban no estaban comprendidos en ninguno de los *Treasons Acts* vigentes en aquel tiempo. Los Comunes replicaron por intermedio de Pym y sentaron un precedente muy peligroso: si el conde de Strafford había violado las leyes de Irlanda, era absolutamente seguro que muy pronto transgrediría las de Inglaterra, y esto constituía la traición en el más alto grado. Aun cuando más largo y por razones religiosas de favorecer las prerrogativas reales bajo el cargo de abuso de poder, el arzobispo Laud tuvo un tratamiento similar y corrió igual suerte (Gallo 1897: 32 y ss.).

⁷ “En efecto Floyd fue: degradado de su hidalguía; declarado infame e indigno de crédito en juicio; condenado a ir a caballo, sin montura y con la cabeza para atrás y con la cola en las manos, desde la prisión en que se hallaba hasta Cheafside; a estar dos horas en el cepo, ser marcado en la frente con la letra K, azotado, a multa, prisión perpetua, etc.” En: Hallam, citado por Gallo 1897: 28.

Por los temas controvertidos en él es destacable el *impeachment* a Thomas Osborne, conde de Danby, en 1678. En primer lugar, se declaró que un ministro no puede invocar una orden real para justificar un acto ilegal o inconstitucional. En segundo término, quedó establecido que la disolución del Parlamento pone fin al *impeachment* pendiente en la Cámara de los Lores. Como tercer punto, se determinó que no es necesario el cargo preciso y detallado de alta traición para la detención preventiva (e indefinida) del acusado. Un cuarto aspecto es el siguiente: se estimó que no puede alegarse el perdón de la Corona para suspender o terminar un *impeachment*. Finalmente, ante el pedido en contra de los Comunes, la Cámara Alta decidió que los obispos que la integraban podían votar en todas las cuestiones previas y de procedimiento, incluso en los casos capitales, pero no en el momento de la sentencia de pena de muerte (Gallo 1897: 32 y ss.).

No obstante haberse presentado varios *impeachments* contra Comunes –Giles de Mompesson en 1621, por ejemplo- o súbditos cualesquiera –los comerciantes comprometidos en el primer *impeachment* en 1376-, los Lores no conocieron la acusación formulada contra Edward Fitzharris. Señalaron que al ser éste un “Commoner” su barra no tenía competencia para juzgarlo, por lo que debía ser derivado a la justicia ordinaria. Posteriormente hubieron de retornar a la posición anterior, cuando juzgaron al Chief Justice Scroggs y, en 1689, a Adam Blair y cuatro Commoners por el socorrido cargo de alta traición (Gallo 1897: 40 y ss.).

En 1709 ocurrió el *impeachment* contra el doctor Sacheverell por haber pronunciado sermones, y circularlos impresos, en los que proclamaba la doctrina de la obediencia pasiva y negaba la legitimidad del derecho de resistencia (sobre la base del cual descansaba la revolución de 1688). Luego de una encendida defensa, Sacheverell fue condenado a una suspensión de su cargo por un lapso de tres años, e impedido de pronunciar discursos evangélicos por igual término (Gallo 1897: 42 y ss.).

Como anota la doctrina, el *impeachment* más importante de la historia constitucional y política inglesa fue el seguido a Warren Hastings, ex virrey de las Indias (Gallo 1897: 44 y ss). Comenzó en 1786 con la formación de la acusación en la barra de los Comunes por Burke; siguió con el inicio de las audiencias ante los Lores el 13 de febrero de 1788, y concluyó luego de siete años de tramitación en 1795. Hastings fue absuelto de todos sus cargos. En abril de 1786, Burke presentó a la Cámara de los Comunes la acusación contra Hastings. Éste recibió una copia y se le notificó que podía presentar sus descargos por escrito

o en persona. Optando por lo segundo, Hastings concurrió y dio lectura a un extenso alegato, escuchado al final –en una práctica parlamentaria vigente- sólo por los empleados subalternos del recinto. Los Comunes votaron de inmediato por su acusación y debatieron por separado los diferentes cargos imputados.

Como primer aspecto, Hastings fue acusado de haber recibido un monto considerable de dinero para poner al ejército inglés de Calcuta a las órdenes del Nabab de Oude, y ser así utilizado en la conquista violenta del pueblo independiente de Rohillas. Sin embargo, estos sucesos fueron de público conocimiento en el reino, e inclusive el Rey había confirmado a Hastings en su puesto, lo que se estimaba como un olvido y una disculpa. El Ministro de la Corona Dundas señaló en defensa que si bien lo ocurrido era injustificable, el acusado había atenuado su responsabilidad tras su posterior despliegue de servicios a la patria. Hastings resultó absuelto: tuvo 119 votos a favor y 67 en contra. El siguiente cargo fue presentado por Fox, quien acusó a Hastings de haber exigido a Cheyte Sing, Rajah de Benares y tributario de la Compañía de las Indias, una contribución de guerra de carácter extraordinario de cincuenta mil libras, que luego incrementó a medio millón. Se le acusaba también de tomar la ciudad de Benares y deponer al Rajah que había rehusado el pago. Pitt, Jefe del Ministerio, declaró que estaba de acuerdo con la multa impuesta por Hastings, pero que no estaba de acuerdo con la excesiva suma. La mayoría ministerial votó de acuerdo con Pitt y la acusación contra Hastings quedó establecida. Las sesiones del Parlamento se restablecieron en 1787. El elocuente orador Sheridan presentó como tercer cargo contra Hastings el del despojo perpetrado a las Beguns. La lista final de imputaciones sumó veinte. La Cámara de los Comunes confió a Burke llevar la acusación contra Hastings ante los Lores por la comisión de crímenes y delitos graves y actos de tiranía en su época de virrey de las Indias.

El 13 de febrero de 1788 comenzaron las audiencias en la Cámara de los Lores. Llevó dos días la lectura completa de las acusaciones a Hastings y las respuestas que éste había dado a ellas, y cuatro audiencias más, el discurso de Burke⁸. El procedimiento fue largo y hubo de sortear los escollos planteados tanto por la defensa de Hastings como por sus

⁸ Burke concluyó su intervención con las siguientes palabras: “Por todo lo expuesto, la Cámara de los Comunes de la Gran Bretaña me manda acusar a Warren Hastings, y le acuso, señores, en nombre de la Cámara de los Comunes, por haber faltado a su confianza cometiendo crímenes y delitos graves; lo acuso en nombre de la ley inglesa, por haber manchado y escarnecido su antigua y esclarecida fama; lo acuso en nombre del pueblo indostánico por haber hollado sus derechos y convertido su patria en desierto; y, finalmente, en nombre de la naturaleza humana, en nombre de todos los tiempos y de todas las clases de la sociedad, acuso al enemigo común y al opresor de todos”.

acusadores. Quedando establecido que el *impeachment* debe proseguir del término de un periodo parlamentario al inicio del siguiente, y así sucesivamente hasta que se dictase la sentencia, Hastings fue finalmente absuelto de todos los cargos (en algunos por unanimidad y en otros por alta mayoría) en 1795.

El último caso de *impeachment* que registra la historia constitucional británica data de 1805. Henry Dundas, Lord Melville, primer Lord Tesorero del Almirantazgo, fue acusado de prevaricación e irregularidades en el ejercicio de su cargo. Frente a su acusación, Lord Melville prefirió renunciar a su puesto; y no obstante ser posteriormente eximido, se consideró necesario eliminar su nombre de la lista de miembros del consejo privado (Gallo 1897: 56).

A partir de 1688, con la Revolución Gloriosa que pone fin al reinado de Jacobo II, el mecanismo del *impeachment* o “juicio político” comenzó a perder utilidad en Inglaterra (Cairo 2004: 318) a favor de la institución de la responsabilidad política, en virtud de la cual un ministro (o todo el gabinete, según el caso) era removido mediante el simple ejercicio del voto de censura o la denegatoria del voto de confianza, que lo obligaban a dimitir. De este modo, a finales del siglo dieciocho, el sistema inglés de responsabilidad política del Gabinete se encontraba totalmente organizado; la más mínima amenaza de *impeachment* era suficiente para provocar una dimisión. Así, por ejemplo, en 1782, el ministro Lord North presentó su renuncia al cargo a raíz de una moción de censura aprobada por los Comunes y considerada susceptible de implicar el inicio de un procedimiento de *impeachment* (Hauriou 1980: 277).

Asimismo, también se observa un declive en la utilización del juicio político contra los magistrados judiciales. De allí que contra la conducta de los jueces la acción del Parlamento comienza a diferir del recurso al *impeachment*. Previa investigación y estudio de las denuncias presentadas, ambas Cámaras solicitan a la Corona la eventual remoción de un determinado juez (Gallo 1897: 117). Por su parte, la modernización y especialización de la organización jurisdiccional inglesa han hecho que los funcionarios públicos sean debidamente juzgados y sancionados (si es el caso), sin la necesidad de recurrir los Comunes a la formulación de un *impeachment* (Gallo 1897: 117).

Contemporáneamente, y como se advirtió en 1999 con el pedido de extradición español del chileno Augusto Pinochet, la Cámara de Lores conservaba sus atribuciones judiciales, a

pesar de haber soportado algunas limitaciones en otras de sus funciones como la legislativa o la de control del Gobierno (Salgado 2003: 169). La Cámara Alta era el tribunal final de apelación para el Reino Unido en todos los casos de naturaleza civil, mientras que para Inglaterra, el País de Gales e Irlanda del Norte lo es aun en todos aquellos de carácter penal. Dicha labor era realizada por los *Law Lords* (Lores Jueces), que sumaban un número de doce⁹. Actualmente, a partir del 1 de octubre de 2009, dichas funciones han pasado a la Suprema Corte del Reino Unido¹⁰.

1.1.1.2. El propósito del juicio político: la protección del Estado (y de su decoro).

La finalidad del *impeachment* es la protección del Estado. Su propósito no es otro que la severa moralización administrativa (Gallo 1897: 70 y 76) y tiene que ver con la verificación de la ausencia de una conducta calificable como “virtuosa”. El *impeachment* tiene inicio en la vida institucional y política británica como una nueva limitación a la autoridad del Rey y, a la vez, significa la paulatina consolidación del Parlamento como organismo de control de la Corona y garante de las libertades ciudadanas (Gallo 1897: 76 y ss.).

El *impeachment* busca separar del cargo a quien es indigno de él, inclusive previendo que dicho funcionario no vuelva a ocupar otro cargo público en el futuro. Y como este procedimiento no sólo se circunscribe a los funcionarios estatales, también es su objetivo la represión de toda conducta que se considere contraria y lesiva del rey, el Parlamento o la nación.

El *impeachment* sanciona la falta política, las conductas perjudiciales al Estado, las acciones contrarias a la dignidad del cargo que un alto funcionario ostenta. En el *impeachment*, pues, se “juzga” con inequívoco carácter político el “desempeño de las funciones, en cuyo ejercicio puede atentarse al interés público o se puede incurrir en violaciones normativas –sea a la Constitución o a las leyes- o cometer delitos políticos o incluso comunes” (Salgado 2003: 172). Así presentadas las materias sujetas a juicio político, rápidamente puede aducirse que el listado de conductas y acciones pasibles de sanción es tan vasto cuan indeterminado y omnicomprensivo. De allí que una conducta se torne una “falta

⁹ Esta información puede ser consultada en la página Web oficial del Parlamento del Reino Unido: <http://www.parliament.uk> (consulta 10 de enero de 2013).

¹⁰ Para mayor detalle puede consultarse la página Web oficial de la Suprema Corte del Reino Unido: <http://www.supremecourt.gov.uk/about/index.html> (consulta 10 de febrero de 2013).

política reprensible” si el Parlamento (los Comunes primero, y los Lores después) así lo estima en un momento dado.

En ese sentido, eran sancionadas por el Parlamento –sin mayor especificidad de sus contornos- cualquier conducta reputada como perjudicial a los intereses públicos, o que se pudiera entender como una de abuso de poder y de la confianza otorgada por el monarca. Para el caso de los funcionarios del reino, se reprimían las conductas relativas con el prevaricato, la corrupción, el cohecho, las malversaciones y el enriquecimiento ilícito. Y como el *impeachment* también se extendía a cualquier súbdito inglés, cualquier opinión no favorable al rey o que, por el contrario, pusiera en tela de juicio las prerrogativas parlamentarias era tomada como una muy grave ofensa, y debía, por eso mismo, ser castigada debidamente.

Como se ha podido observar en el breve recorrido histórico de esta institución, debido a su vaguedad de límites el cargo de “alta traición” (*high treason*) fue el más frecuentemente utilizado en los *impeachments* ingleses. Si los súbditos deben a su soberano una fidelidad perpetua e incondicional, la determinación de lo que debe significar “alta traición” no puede dejar de ser difusa y amplia. De tal manera que ella comporta el acto de un traidor, una perfidia o felonía, una falta de fe; es pues una conducta de deslealtad con el rey, un crimen –utilizando la fórmula romana- de lesa majestad (Blackstone 1778: 75).

Ahora bien, con el propósito de evitar caer en arbitrariedad, durante el reinado de Eduardo III se dictó un estatuto a través del cual se establecían y determinaban sólo siete casos de alta traición¹¹. Sin embargo, en la época de Ricardo II el Parlamento incrementó ostensiblemente esta nómina. Durante el gobierno de Enrique IV se retornó por un breve lapso al estatuto original, para pasar luego a un vasto listado con Enrique VIII. Es así como los casos de *high treason* se difuminan hasta a los actos más ordinarios de la vida pública¹².

¹¹ Aun cuando muchos de los cuales no dejan de ser en la actualidad tan excesivos cuan absurdos, Sir William Blackstone (1723 – 1780) explica con rigurosidad cada uno de estos siete graves delitos constitutivos del crimen de alta traición: 1) Idear la muerte del Rey, de la Reina o del Príncipe heredero; 2) Violentar a la hija soltera del Rey o a la esposa del Príncipe heredero; 3) Ponerse en contra del Rey, sea con el uso de las armas o con la contravención de la religión o la ley; 4) Adherirse o ayudar a los enemigos del Rey; 5) Falsificar los sellos reales; 6) Falsificar la moneda, y 7) Matar a los altos funcionarios del Rey. En (1778: 76-84).

¹² Eran tomados como crímenes de alta traición “reunirse tumultuariamente en número mayor de doce, negar la supremacía del rey, darle en escritos públicos nombres injuriosos, desconocer alguna de sus preeminencias y de sus títulos honoríficos, negarse a abjurar la obediencia al papa, etc. Actos que en el derecho criminal de todo el mundo civilizado se consideran delitos de derecho común, reprimidos más ó menos severamente, se

El escenario es pues pendular. Si bien la reina María restableció posteriormente lo previsto por Eduardo III, la práctica parlamentaria no ha dejado de recurrir a una formulación bastante dilatada del delito de lesa majestad¹³.

Ahora bien, es conveniente anotar que lo político, a diferencia de lo jurídico, tiene que ver con el análisis de la conveniencia u oportunidad. En otros términos, el juicio político sanciona una determinada conducta o actuación de un funcionario estatal (por ejemplo, una política de gobierno llevada a cabo por el ministro de un sector o ramo determinado) por estimarla políticamente inconveniente o inoportuna. La discrecionalidad del órgano político sancionador, como es apreciable, es pues muy amplia, y lamentablemente en el caso inglés fue muy próxima a la arbitrariedad.

Luego de apreciar los principales casos de *impeachment* ocurridos en Gran Bretaña se puede llegar muy fácil a la siguiente comprobación: puede ser sometido a juicio político cualquier súbdito inglés. No obstante haber sido utilizado para sancionar la conducta de ministros y altos funcionarios estatales, también se recurrió al *impeachment* para reprimir las acciones de ciudadanos cualesquiera como sacerdotes, obispos, médicos o comerciantes. Huelga señalar que también podía plantearse esta acusación contra miembros de la barra de los Comunes y de la Cámara de los Lores.

Del rápido repaso a los principales casos de *impeachment*, se observa que ha existido una absoluta discrecionalidad en la imposición de la sanción por parte de la Cámara de los Lores, no habiéndose establecido normativamente un conjunto determinado de penas, los Lores acordaban aquella sanción que en ese momento, dada la coyuntura de la época, era la más conveniente. De este modo, además de las sanciones planteadas como más comunes (destitución o remoción e inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de un cargo público en el caso de los altos funcionarios del Estado), también se imponían las penas de multa, confiscación de bienes, prisión o destierro (estas dos últimas de modo temporal o

elevan a la categoría de crímenes de alta traición: tal sucede con la falsificación de la moneda extranjera, el incendio de casas para apoderarse de caudales, la tentativa para libertar, a viva fuerza, un prisionero arrestado por traición, la falsificación del sello y de la firma del Rey, la ofensa por actos ó por simples solicitudes á la castidad de la reina, de la princesa hija del rey, etc.” (Gallo 1897: 61).

¹³ Cuando una persona era condenada a muerte por el delito de alta traición, su muerte era cruel: primero era ahorcado, pero todavía con vida, era bajado de allí; se le extraían las entrañas, luego era quemado; finalmente era decapitado y se dividía su cuerpo en cuatro partes. (Blackstone 1778: 92-93).

perpetuo). E inclusive, como en el caso de Floyd, la creatividad punitiva no pudo no ser más cruel.

No se puede dejar de mencionar que cierta doctrina entiende que en el *impeachment*, al ser un juicio de responsabilidad política, no se aplica ninguna sanción a los funcionarios acusados. La privación de la función pública (la destitución o separación del cargo) no sería en sí una sanción bajo el argumento de que las funciones públicas “no se ejercen a título de derecho subjetivo propio, sino como derecho público subjetivo, en representación de la comunidad”. De allí que la pérdida del cargo no implique otro aspecto que la cesación en la representación pública de una determinada colectividad (Salgado 2003: 174). Sin embargo, la interrupción en el ejercicio de un cargo público y su término son, al final, la consecuencia de una valoración negativa por parte del órgano político respecto de un desempeño funcional, y en ese sentido resulta plausible considerarlas como una sanción.

Tomado conocimiento de un hecho reputado sancionable, la barra de los Comunes votaba por su acusación. Si esta era decidida, una comisión de *managers* designados eran los encargados de la formulación de la acusación. Terminada esta tarea, el *speaker* elegido por los Comunes era el encargado de plantear *impeachment* (“solemne acusación”) ante la Cámara de los Lores. En estas audiencias –que por lo general se dilataban en el tiempo, e incluso tomaban más de un período de sesiones parlamentarias-, la Cámara Alta escuchaba la descripción de los cargos contra el acusado así como los argumentos de la defensa (que podía ejercerla de modo personal o al través de un abogado). Por último, los Lores deliberaban y votaban; absolvían de los cargos al acusado o lo encontraban culpable y le imponían a su arbitrio las sanciones que fueran el caso.

Por otro lado, hubo oportunidades en que se formó una comisión previa dentro de la Cámara de los Comunes para analizar la viabilidad de la acusación. También cabía que una comisión de Lores estudiara antes el caso. A diferencia de otros sistemas jurídicos, pero a semejanza del antiguo senado romano, la Cámara de los Lores ha contado (y cuenta) con potestades jurisdiccionales en tanto que ha sido entendida como la cúspide de su sistema de justicia. Para el Derecho inglés, ante delitos tales que los tribunales ordinarios no puedan (o teman sancionar), una de sus ramas (el pueblo, los Comunes) deberá ser quien acuse ante la otra rama que será la que juzgue (la nobleza, los Lores), esta última independiente de los intereses y las pasiones propias de las asambleas populares (Blackstone 1778: 260-261).

En tanto que en el modelo inglés la Cámara de los Lores ejerce funciones jurisdiccionales y se sitúa en la cima de su sistema de justicia, la decisión acordada por ella es irrevisable en otra instancia o vía judicial. Y la razón de ello radica en el hecho de que en el procedimiento de formulación de la mencionada decisión no han intervenido consideraciones de naturaleza jurídica (aun cuando las conductas pudieran revestir naturaleza penal), sino valoraciones de conveniencia u oportunidad política.

Si, por ejemplo, se acuerda la destitución de un alto funcionario, es porque esta decisión ha sido elaborada bajo parámetros políticos que, por su misma naturaleza, son discrecionales y responden a particulares convicciones o ideologías respecto del deber-ser de una determinada conducta política o de gobierno. Nada tienen que hacer las consideraciones jurídicas formales y materiales, cuyo margen de acción es, por ello, más restringido.

Empero, el debate sobre la revisibilidad o irrevisibilidad de la decisión acordada en un juicio político o *impeachment* sigue abierto. De este modo, existe un sector de la doctrina que postula un Estado jurisdiccional de Derecho y su incompatibilidad con inmunidades de ningún tipo (Aragón 2002 b: 256), así como también la necesidad de un control judicial de legalidad de los actos coercitivos de los actos de poder político administrativo (Montoya 2005b: 462). En la otra orilla, otros autores sostienen que los tribunales judiciales carecen, por su propia naturaleza, de toda posible participación en el tema de los juicios políticos (Montoya 2005b: 463), en tanto que su tarea se ciñe a la aplicación de las normas aprobadas por el Parlamento, sin que esté permitido el control judicial de sus actos políticos (Santolalla citado por Montoya 2005b: 463).

Otro aspecto importante en esta materia es que no existe ejercicio real del derecho de gracia o indulto respecto del funcionario o la persona sancionada por el Parlamento. Como se recordará, hubo una oportunidad en que el rey Ricardo II liberó de prisión a su canciller Michael de la Pole, conde de Suffolk, e inclusive ordenó a una comisión de jueces que revocara la condena establecida por la Cámara de los Lores. Esto desencadenó una difícil situación entre el gobernante y su Parlamento, que se resolvió, posteriormente, con la ascensión al trono de Enrique IV, duque de Lancaster.

1.1.1.3. La recepción norteamericana del juicio político.

Como ha podido observarse, la configuración del *impeachment* inglés se dio paulatinamente, pues los sucesivos casos de juicios políticos fueron determinando –con el correr de la historia y según los correlatos políticos entre el Rey y el Parlamento– sus características y dimensiones. Esquema distinto fue el norteamericano. Los autores de la Constitución Federal tenían un amplio conocimiento acerca de la institución del *impeachment*, por lo que la tomaron y amoldaron a su nuevo ordenamiento constitucional (Gallo 1897: 125). Con características especiales, el *impeachment* fue acogido en la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787. El juicio político norteamericano fue previsto expresamente para funcionarios públicos y por causales específicas como traición, cohecho, y otros delitos y faltas graves (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*).

No obstante existir procedimientos similares al *impeachment* inglés promovidos por las legislaturas coloniales contra los funcionarios que incurrían en mala conducta (y cuya sanción por lo general no iba más allá de la remoción en el cargo) (Cairo 2004: 319), el “juicio político” quedó consagrado en la Constitución de 1787 con una fisonomía propia. De este modo, según la sección cuarta del artículo dos de la Constitución estadounidense, “*El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves*”¹⁴. Como puede observarse, este texto constitucional instaura el procedimiento de *impeachment* contra todos los funcionarios públicos (incluido el Presidente) por la comisión de los delitos determinados en ella.

Es preciso anotar que, a diferencia del sistema británico, el Senado norteamericano no funciona como alta corte de justicia ni goza de atribuciones jurisdiccionales. De allí que esta cámara únicamente pueda pronunciarse por la destitución y/o inhabilitación del funcionario público, pero sin capacidad de imponer sanción alguna de naturaleza penal. Si fuera el caso de concurrir presunta responsabilidad penal, ésta deberá ser dilucidada en los tribunales ordinarios con arreglo al debido proceso legal (según lo dispone el artículo uno, sección tercera, cláusula séptima de la Constitución Federal).

¹⁴ “United States Constitution: [...] Article II. Section 4. *The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.* [...]”

La sección primera del artículo tres de la Constitución norteamericana establece que “*Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo*”. De tal modo, será el Poder Judicial el que

“(…) entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o mas Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros” (artículo tres, sección segunda, cláusula primera de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América).

Según la información ofrecida por el Senado de los Estados Unidos de Norteamérica¹⁵, desde que este organismo constitucional entró en funciones en 1789 hasta la actualidad, sólo se han acusado a diecisiete funcionarios federales (los presidentes Johnson y Clinton, el senador Blount, el secretario de Guerra Belknap y trece jueces). De ellos, únicamente catorce concluyeron en el Senado, mientras que los tres casos restantes fueron declinados. Siete *impeachments* terminaron con la absolución del funcionario acusado, a la vez que en los otros siete (todos jueces) se les sancionó con la destitución de su cargo.

El primer *impeachment* de carácter nacional¹⁶ fue planteado contra el senador por el Estado de Tennessee William Blount. En 1797 Blount fue acusado por la Cámara de Representantes por, presuntamente, haber conspirado en contra de los intereses de su patria. En un primer momento, el Senado ordenó su prisión preventiva, pero después –Blount ya estaba libre luego del pago de una fianza- se negó a conocer la acusación y se desistió (11 de enero de 1799). Se argumentó que un senador no podía ser sometido a un *impeachment* (Gallo 1897: 174).

¹⁵ Esta información puede ser consultada en su página Web oficial: <http://www.senate.gov/index.htm>

¹⁶ Además de los *impeachments* llevados a cabo por el Congreso nacional, también se han presentado “juicios políticos” en los ámbitos de cada Estado al interior de la federación. Así, se tiene que el *impeachment* más antiguo registrado en los Estados Unidos de Norte América ocurrió en 1786, cuando se formuló acusación contra dos jueces de la Suprema Corte del Estado de Rhode Island (Gallo 1897: 173 y ss.).

A este caso siguió el del *impeachment* contra el juez del distrito de New Hampshire John Pickering, conocido como federalista. Pickering fue destituido de su cargo por conducta impropia (notoria incapacidad debida a su alcoholismo) el 12 de marzo de 1804. Tiempo después, la Cámara de Representantes acusó al entonces juez de la Suprema Corte de Justicia Samuel Chase también por conducta impropia (la acusación total constaba de ocho cargos). Se le censuraba, cuando juez en la Corte de Pensylvania algunos años atrás, el haber tenido actividad partidista e inclusive llegado a expresar algunas severas y altisonantes consideraciones –estimaban los representantes republicanos- contra el presidente Adams. El Senado lo absolvió el 1 de marzo de 1805 (Gallo 1897: 176).

En 1826, el juez James H. Peck fue acusado por conducta impropia y el Senado votó por su absolución el 31 de enero de 1831. Resultado contrario, el juez West H. Humphreys fue destituido de su cargo – sin concurrir a ejercer su derecho de defensa, al igual que el juez Pickering- el 26 de junio de 1862. Se le sancionó por favorecer y promover la Guerra de Secesión, no cumplir con los deberes de su cargo como juez del distrito de Tennessee, y, cuando juez de la confederación, sentenciar a varias personas a prisión o destierro y de confiscar sus bienes (Gallo 1897: 177).

En 1868, el presidente Andrew Johnson (1808 – 1875) fue sometido a *impeachment* por haber removido a su secretario de Guerra Edwin Stanton sin el consentimiento del Senado, según lo establecía la restrictiva “Tenure of Office Act”¹⁷. El 26 de mayo de ese año, con treinta y cinco votos a favor de la acusación y diecinueve en contra, el presidente Johnson resultó absuelto (se libró de la sanción por sólo un voto) (Gallo 1897: 179).

Tiempo después, tuvo lugar un nuevo caso de *impeachment*, esta vez contra William Belknap, secretario de Guerra del presidente Grant, por el cargo de cohecho. El 1 de agosto de 1876 el Senado norteamericano votó su absolución. Charles Swayne, juez del distrito de Florida, fue acusado en 1905 por cargos que el Senado estimó como faltas menores¹⁸, por lo

¹⁷ Por esta norma, que luego del *impeachment* contra Johnson fue derogada un año más tarde, se impedía que el Presidente pudiera remover a sus secretarios sin la aprobación del Senado, pues se había establecido que ellos –los secretarios- permanecerían en sus cargos por todo el término del período presidencial. La restricción al Presidente era tal que Johnson comunicó a su secretario Stanton que “motivos públicos de grave carácter lo obligaban a decirle que su renuncia le sería aceptada”, a lo que este último contestó que “motivos públicos de grave carácter lo inducían a continuar al frente de su departamento y a no renunciar hasta la reunión del próximo Congreso”.

¹⁸ Entre ellas se encontraban, conducta impropia en los vagones del ferrocarril, encarcelar arbitrariamente a dos abogados y residir fuera del distrito donde era juez.

que decidió su absolución el 27 de febrero de ese mismo año. Por su parte, el 13 de enero de 1913, el juez Robert W. Archbald fue sancionado con la remoción de su cargo tras ser encontrado responsable, entre otros cargos, de haber recibido indebidos favores de compañías con litigios judiciales en el tribunal que él integraba (Corwin citado por Paniagua 1999: 186). Posteriormente, el 13 de diciembre de 1926, en el *impeachment* promovido contra el juez George W. English, se retiraron los cargos y el procedimiento fue declinado.

Luego, el 24 de mayo de 1933, el Senado norteamericano absolvió al juez del distrito de California Harold Louderback del cargo de corrupción en algunos casos de bancarrota (designación administradores incompetentes y permitir honorarios excesivos), así como de la acusación general de desprestigiar su tribunal. Este caso es importante porque, con ocasión de él, el Senado aprobó la Regla XI de su procedimiento de *impeachment*. Por esta norma, para el desarrollo del “juicio político” esta cámara habrá de elegir una comisión de senadores encargada de recibir la evidencia de los cargos de acusación formulados por la Cámara de Representantes y tomar los testimonios que fuere menester en la fecha y lugar que se acuerde¹⁹.

Por los cargos de extorsión y conducta impropia, el juez del distrito de Florida, Halsted Ritter, fue sancionado con la destitución en su cargo por el Senado el 17 de abril de 1936. Los siguientes tres casos de *impeachment* fueron también contra jueces y obtuvieron todos igual desenlace. Harry E. Claiborne, Alcee Hastings y Walter Nixon fueron removidos de sus cargos por decisión del Senado el 9 de octubre de 1986, el 20 de octubre de 1989 y el 3 de noviembre de ese mismo año, respectivamente.

El último caso de *impeachment* registrado fue formulado contra el presidente William Jefferson Clinton por los cargos de perjurio y obstrucción a la justicia con ocasión de su vinculación con la, en ese momento, pasante de la Casa Blanca Monica Lewinsky. Al no obtenerse los votos necesarios para la mayoría calificada requerida (67 votos), el presidente Clinton resultó absuelto por el Senado norteamericano el 12 de febrero de 1999 (Fix Zamudio y Valencia 2005: 343).

¹⁹ Cf. la página Web oficial del Senado de los Estados Unidos de Norteamérica: <http://www.senate.gov/index.htm> (consulta: 10 de enero de 2013).

Al igual que en el sistema británico, el objetivo del *impeachment* es la sanción “política” ante un acto moral o políticamente reprobable, de tal grado que llegue a lesionar la dignidad de la función que el alto representante estatal está desempeñando (Paniagua 1999: 185). Por ello, entonces, su finalidad es la de reprimir con la destitución en el cargo a quien es indigno de él a causa de sus delitos y faltas graves (Díez Picazo 1996: 99).

Sin embargo, el *impeachment* norteamericano difiere de un proceso de carácter penal, porque no tiene por propósito el sancionar una conducta sino el remover del cargo a un determinado funcionario, sobre la base de considerar una situación de gobierno como inconveniente para el Estado, y no según su posible delictuosidad. Es por eso por lo que el juicio político agota y termina su objetivo cuando el funcionario es separado de su puesto (Bidart 1986: 612). Y será, como prevé su Constitución de 1787, la vía judicial ordinaria la que se pronuncie sobre la eventual responsabilidad penal que los hechos por los cuales hubiere sido sancionado el funcionario pudieran también revestir.

Por ello, el sustento del *impeachment* no reside en el ámbito penal sino en el campo constitucional. De allí que se utilice este procedimiento parlamentario como una forma de cumplimiento de la Constitución, y a través de las fórmulas por ella establecidas, sin necesariamente remitirse a las especificidades de la legislación ordinaria (Montoya 2005a: 147).

En este mismo sentido se sostiene que el “juicio político” tiene que ver con lo colectivo o socialmente relevante del acontecer político. Es decir, con el requerimiento de la protección estatal inclusive más allá de las conductas típicamente establecidas y claramente punibles (Granados 1985: 569).

Ahora bien, a diferencia de lo sucedido en el caso británico, el Congreso norteamericano, al estar configurado dentro de un sistema de gobierno presidencial, no recurrió a mecanismos de control político directo interorgánico para hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno, como sí es propio en los sistemas de gobierno parlamentarios. Sin embargo, es interesante indicar que Thomas Jefferson (1743 – 1826) fue el único Presidente norteamericano que persiguió infructuosamente, en la primera época de aquella República, convertir el *impeachment* en un instrumento de control político directo (Guzmán 2003: 64).

En contraste con el amplio e indeterminado catálogo inglés, el *impeachment* norteamericano, en principio, es más restrictivo. Procede contra los delitos de “traición, cohecho u otros delitos y faltas graves” (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*).

Respecto del delito de “traición” –en contraposición con el vasto y difuso cargo de *high treason* británico- la Constitución de los Estados Unidos (artículo tres, sección tercera, cláusula primera) establece que “*La traición contra los Estados Unidos sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección. A ninguna persona se le condenará por traición si no es sobre la base de la declaración de los testigos que hayan presenciado el mismo acto perpetrado abiertamente o de una confesión en sesión pública de un tribunal*”. Con ello, el delito de “traición” norteamericano está únicamente circunscrito a dos supuestos, relativos ambos a situaciones bélicas.

La segunda causal es la de cohecho o soborno. El término *bribery* se encuentra determinado y definido por el derecho común, sobre la base de lo establecido por la jurisprudencia (Story 1833: 263), por lo que no se consideró relevante detallarlo en el texto constitucional de 1787.

Como puede observarse con facilidad, la frase *other high crimes and misdemeanors* (“otros delitos y faltas graves”) requiere un comentario más detenido, pues su contenido o las conductas que implica no han sido definidos por la Constitución Federal ni por algún estatuto de los Estados Unidos de Norte América (Story 1833: 263 y 264). De allí que, conforme con la doctrina (Gallo 1897: 154), existan dos formas de interpretar dicha frase. Una primera tesis sostiene que *other high crimes and misdemeanors* se refiere únicamente a los delitos previstos por la ley penal²⁰. Por el contrario, una segunda corriente estima que esta frase es más amplia, por lo que se extendería, igualmente, a las violaciones de los deberes políticos cometidos por los funcionarios estatales en el ejercicio de sus cargos²¹.

²⁰ Así, por ejemplo, el juez de la Suprema Corte de Justicia Samuel Chase (1805) y el presidente Andrew Jonson (1868) resultaron absueltos con el argumento de la defensa según el cual los cargos que se les imputaban no estaban recogidos en ningún delito debidamente tipificado.

²¹ Ejemplo de esta consideración amplia son los “*impeachments* contra los jueces Robert Archibald (1913) y Halsted Ritter (1936), ambos destituidos en sus cargos sobre la base de algunas imputaciones sin expresa tipificación penal.

En tanto que resulta más restrictiva, considero que debe favorecerse la primera opción de las referidas en el párrafo anterior. No obstante, la práctica ha recaído en la segunda postura, por lo que será “delito o falta grave” aquello que los congresistas estimen conveniente y por mayoría²². En ese sentido, el Senado norteamericano conocerá y juzgará “aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación de un cargo público” (Hamilton 2001: 277).

Por todo lo anterior, el juicio político sanciona la “falta política”. Y esta puede estar contenida en la comisión de un delito común, en la comisión de un delito de función, en la omisión de un deber de función o en la comisión de una acción o conducta carente de naturaleza penal (pero sí moral o políticamente reprimible), en la medida en que éstas afecten la dignidad, la autoridad o el decoro de la función política (Paniagua 1999: 185). En otras palabras, el juicio político no sanciona la comisión de un delito de función por sí mismo, sino que lo condenará siempre y cuando a través de esta comisión se lesione la dignidad del Estado. El juicio político castiga y reprime una conducta por considerarla políticamente incorrecta, aun cuando dicha acción no sea penalmente perseguible.

Por otro lado, en el segundo caso reseñado, se puede observar que otro juez es sancionado por la comisión de un delito cometido en ejercicio de sus funciones: el delito de tráfico de influencias, pues buscaba conseguir favores (como viajes gratis para él y su familia a Europa) de las compañías ferroviarias que seguían procesos en el tribunal que este integraba. La destitución, en este caso, es la sanción política que se impone a la comisión de un delito de función, pero no por el delito en sí mismo considerado, aisladamente, sino en la medida en que arrastra o significa la lesión a la dignidad y autoridad del cargo de magistrado judicial. En resumen, y en términos amplios, por intermedio del *impeachment* se sancionará a todo funcionario por negligencia en sus obligaciones y deberes, incapacidad sobrevenida o comportamiento deshonesto (Montoya 2005a: 145).

Conforme se desprende de la sección cuarta del artículo dos de la Constitución Federal, los sujetos pasibles de *impeachment* son “el Presidente, el Vicepresidente y todos los

²² Y para ello un ejemplo. En el intento de *impeachment* al juez de la Suprema Corte de Justicia William O. Douglas en 1960, el representante Gerald Ford declaró que constituye un cargo pasible de ser acusado en un procedimiento de juicio político aquello que la mayoría de la Cámara de Representantes considera como tal en un momento histórico determinado. Cf. la página Web oficial del Senado de los Estados Unidos de Norteamérica: <http://www.senate.gov/index.htm> (consulta 18 de diciembre de 2012).

funcionarios civiles de los Estados Unidos”. A diferencia de lo que ocurría en el sistema inglés (en el que cabía formular *impeachment* contra cualquier persona, inclusive), se entiende que este listado establecido por el texto constitucional norteamericano es uno de carácter cerrado (Gallo 1897: 139).

Como los términos “Presidente” y “Vicepresidente” de los Estados Unidos de Norte América son inequívocos, sí conviene precisar el sentido de “funcionarios civiles”. La frase *civil officers* comprendería a todo el personal administrativo del Estado, incluidos tanto los jueces de todos los grados cuanto los diferentes empleados y funcionarios del Gobierno (desde los Secretarios hasta los más bajos escalafones), pero no a los representantes ni a los senadores. Según lo resuelto en el interpuesto *impeachment* contra el senador por Tennessee William Blount en 1797, se consagró el precedente según el cual los miembros del Congreso norteamericano no son considerados como funcionarios civiles. El Senado se negó a conocer dicho *impeachment*, pero expulsó a Blount de su Cámara (Gallo 1897: 139).

Ahora bien, ello no significa que los representantes y los senadores no puedan ser responsables penalmente por los delitos que puedan cometer. Así mismo, según la cláusula segunda de la sección quinta del artículo uno de la Constitución Federal, “*Cada Cámara puede elaborar su reglamento interior, castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes*”. Si bien no se denomina *impeachment*, el procedimiento establecido no deja de guardar similitud, en tanto que un miembro del Congreso norteamericano puede ser removido de su cargo si ha cometido una conducta que sus pares, en una votación calificada, consideren indebida.

El Senado norteamericano únicamente puede sancionar al funcionario encontrado responsable con la destitución de su cargo y, complementariamente, con la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado. A diferencia de su antecedente inglés, el Senado norteamericano no puede imponer sanciones de naturaleza penal, sino sólo de índole política. De ser el caso, e independientemente de la pena impuesta por el Senado, el sometido a *impeachment* será sometido a la justicia ordinaria para establecer su responsabilidad penal²³.

²³ “United States Constitution: [...] Article I. Section 3. Clause 7. Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust

Como en el caso británico, la sanción política de inhabilitación para el desempeño de cargos públicos es amplia. Puede ser establecida por un periodo o de modo permanente y perpetuo (Gallo 1897: 170).

Es preciso anotar que un sector de la doctrina advierte que cuando la Constitución Federal señala “*shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States*” (“el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos”) se puede entender que el Senado norteamericano no podrá imponer sanciones mayores que la destitución o la inhabilitación, pero sí menores, como las de privación de otros privilegios o derechos civiles o políticos (Gallo 1897: 171-172).

En vista de que en este caso se imponen restricciones al ejercicio de determinados derechos, considero que no debe invocarse una peligrosa interpretación amplia de esta cláusula constitucional. En ese sentido, es conveniente entender que el Senado sólo podrá aplicar dos sanciones: la destitución y la inhabilitación política.

Similar al esquema británico, la Cámara de Representantes será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales²⁴. La Cámara de Representantes (a través de una mayoría calificada, previo informe de una de sus comisiones ordinarias y que será la que eleve los cargos) formulará *impeachment* contra el funcionario reputado responsable de los delitos establecidos en la Constitución ante el Senado.

Por su parte, el Senado norteamericano poseerá la atribución exclusiva de juzgar todas las acusaciones por responsabilidades oficiales²⁵. Para decidir por la destitución o inhabilitación de un determinado funcionario sometido a *impeachment*, el Senado deberá

or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law. [...]

²⁴ “United States Constitution: [...] Article I. Section 3. Clause 5. *The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment. [...]*”

²⁵ “United States Constitution: [...] Article I. Section 3. Clause 6. *The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present. [...]*”

conseguir el voto concordante de dos tercios de sus miembros presentes. Asimismo, si el Presidente de los Estados Unidos de Norte América es sometido a juicio político, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia presidirá la sesión.

Anotado ya que el *impeachment* tiene por propósito remover del cargo que quien está haciendo mal uso de él, tiene sentido que si durante el inicio del procedimiento, o a lo largo de su curso, ocurre la dimisión del funcionario acusado, carezca de sentido proseguir con el “juicio político”. Eso ocurrió, por ejemplo, en el caso del ex presidente Richard Nixon, quien renunció a su cargo el 9 de agosto de 1974, antes de pronunciarse la Cámara de Representantes sobre los cargos de *impeachment* en su contra (Fix Zamudio y Valencia 2005: 343).

No obstante lo anterior, la dimisión en el cargo no ha significado necesariamente la conclusión del procedimiento de *impeachment*. Así, se tiene por ejemplo el caso de William Belknap, secretario de Guerra del presidente Ulysses S. Grant (1822 – 1885), quien fue acusado de haber recibido sobornos durante su gestión. El Senado norteamericano, a pesar de que Belknap renunció a su cargo, votó por la prosecución del *impeachment* y finalmente, el 1 de agosto de 1876, lo declaró no culpable de los cargos imputados. Ahora bien, Belknap fue absuelto no porque el Senado lo considerase inocente, sino en razón de que ese colegiado estimó que –al ser, tras su dimisión, un ciudadano común- ya no tenía competencia para juzgarlo²⁶.

Siendo el objetivo del juicio político la protección de la dignidad y autoridad del cargo estatal, y su materia la sanción de una falta política por consideraciones estrictamente de esa índole, resulta pues consecuencia lógica que la decisión o “sentencia” acordada por el órgano político no sea revisable en sede judicial. Por ello, si el funcionario sometido a *impeachment* ha sido encontrado responsable por la violación de un deber público que no sea tipificado como delito por la ley penal, ningún tribunal judicial podrá juzgarlo nuevamente por el mismo hecho y revisar la decisión del Senado norteamericano. Pero, por el contrario, si la conducta cometida por el mismo funcionario comprendiese también la comisión de un delito, entonces será juzgado por este hecho en la vía judicial ordinaria correspondiente (Gallo 1897: 169).

²⁶ Cf. página Web oficial del Senado de los Estados Unidos de Norteamérica: <http://www.senate.gov/index.htm> (consulta 15 de diciembre de 2012).

Finalmente, respecto de los *impeachments* decididos por el Senado, el Presidente norteamericano no podrá ejercer el indulto. Ello puede observarse en el extremo final de la cláusula primera de la sección segunda del artículo dos de la Constitución Federal²⁷.

1.1.1.4. El *impeachment* latinoamericano.

1.1.1.4.1. El modelo en Argentina

La Constitución Nacional de la República Argentina (del 22 de agosto de 1994) prevé el juicio político –al que denomina “juicio público”- para los más altos miembros del Gobierno y de la judicatura. El tratamiento dado a la figura del *impeachment* es bastante similar a lo establecido por la Constitución Federal norteamericana de 1787.

El artículo 53° de la norma fundamental argentina establece la atribución de la Cámara de Diputados de acusación ante el Senado. Los términos en que se sanciona esta potestad son los siguientes: *“Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes”*.

A su vez, según el artículo 59° del mismo texto constitucional, *“Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes”*. Y precisa el siguiente artículo 60° que *“Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios”*

²⁷ “United States Constitution: [...] Article II. Section 2. Clause 1. The President [...] shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment. [...]”

Finalmente, se establece en el artículo 115° que los jueces de los tribunales inferiores de la Nación serán removidos –por las causales expresadas en el artículo 53° para el juicio político- por un jurado de enjuiciamiento integrado por congresistas, magistrados y abogados de la matrícula federal. El fallo de este colegiado será irrecurrible, y no tendrá más efecto que destituir al acusado. Sin embargo, este último quedará sujeto a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios. Pero, por el contrario, corresponderá archivar las actuaciones y, en su caso, reponer al juez suspendido, si transcurrieren ciento ochenta días contados desde la decisión de abrir el procedimiento de remoción, sin que haya sido dictado el fallo.

1.1.1.4.2. El modelo en Bolivia

La Constitución Política del Estado de Bolivia de 2009 prevé la figura de juicio político, por la causal de delitos cometidos en el ejercicio del cargo, para determinados altos funcionarios. Así, el inciso 11 del artículo 159° de la Carta Fundamental boliviana señala como atribución de la Cámara de Diputados la de *“Acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Control Administrativo de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones”*. Asimismo, el inciso 6 del artículo 160° de la misma Carta establece como atribución de la Cámara de Senadores la de *“Juzgar en única instancia a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo, del Tribunal Agroambiental y del Control Administrativo de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, cuya sentencia será aprobada por al menos dos tercios de los miembros presentes, de acuerdo con la ley”*.

En términos similares, la anterior Constitución Política de la República de Bolivia de 1967 establecía la figura del juicio político. Lo reservaba para los más importantes miembros del Gobierno y de la judicatura, así como para los titulares de algunos organismos constitucionalmente autónomos. Señalaba el inciso tercero del artículo 62° que corresponde a la Cámara de Diputados: *“Acusar ante el Senado a los Ministros de la Corte Suprema, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura y Fiscal General de la República por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones”*. Por su parte, el inciso primero del artículo 66° consagraba como atribución de la Cámara de Senadores: *“Tomar conocimiento de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados a los Ministros de la*

Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional, Consejeros de la judicatura y fiscal General de la República conforme a esta Constitución y la ley”.

El mismo inciso primero del artículo 66° señalaba que el Senado juzgará a estos altos funcionarios en única instancia y les impondrá, si así lo estima, “(...) *la sanción y responsabilidad correspondientes por la acusación de la Cámara de diputados motivada por querrela de los ofendidos o a denuncia de cualquier ciudadano*”. Por último, el Senado adoptaba su decisión con el voto de dos tercios de los miembros presentes.

1.1.1.4.3. El modelo en Brasil

La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 estipula la figura del juicio político en sus artículos 51° y 52° para los principales miembros del Gobierno, la judicatura y los organismos constitucionalmente autónomos. En este sentido, le compete privativamente a la Cámara de Diputados la autorización, por dos tercios de sus miembros, a la instauración del procedimiento contra el presidente de la República, su vicepresidente y los ministros de Estado²⁸. Respecto del Senado Federal, a éste le compete privativamente procesar y juzgar, en primer lugar, al presidente y al vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad, así como a los ministros de Estado en los delitos de la misma naturaleza conexos con aquellos, y, en segundo término, a los ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión en los delitos de responsabilidad.

1.1.1.4.4. El modelo en Chile

Con un listado bastante amplio de los funcionarios sometidos a este procedimiento, la Constitución Política de la República de Chile de 1980 establece el juicio político en los siguientes términos:

“Artículo 48.-Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: [...]

2. Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

- a. Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su*

²⁸ “Constituição da República Federativa do Brasil: [...] *Art.51 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; [...].*”

- expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara;*
- b. De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;*
 - c. De los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes;*
 - d. De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, y*
 - e. De los intendentes y gobernadores, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.*

La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso.

Las acusaciones referidas en las letras b), c), d) y e) podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella.

Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.

En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.

Artículo 49.-Son atribuciones exclusivas del Senado:

- 1. Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior.*

El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares; [...].”

1.1.1.4.5. El modelo en Colombia

La Constitución Política de la República de Colombia de 1991 fija la figura del juicio político para los altos miembros del Gobierno, la judicatura y los organismos constitucionalmente autónomos. La acusación es planteada por la Cámara de Representantes

ante el Senado. El inciso tercero del artículo 178° de este texto constitucional consagra como atribución especial de la Cámara de Representantes:

“(...) Acusar ante el Senado cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, a los Miembros del Consejo Superior de la Judicatura, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República”.

Las atribuciones del Senado en esta materia, así como el procedimiento que deberá seguirse, están previstos del modo siguiente:

“Artículo 174°. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

Artículo 175°. En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

- 1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.*
- 2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.*
- 3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.*
- 4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes. [...].”*

1.1.1.4.6. El modelo en Ecuador

La Constitución de la República de Ecuador de 2008 prevé, de una forma bastante detallada como se apreciará a continuación, la figura del juicio político en los siguientes términos:

Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos:

- 1. Por delitos contra la seguridad del Estado.*
- 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.*
- 3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.*

Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo. En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente.

Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:

1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.

2. Por grave crisis política y conmoción interna. En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo. En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.

Art. 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes. La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.

Así también, la anterior Constitución Política de la República de Ecuador de 1998 establecía la figura del juicio político para los miembros del Gobierno y los titulares de determinados organismos constitucionales del modo siguiente:

“Art. 130°.- El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: [...] 9. Proceder al enjuiciamiento político, al solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas. El Presidente y Vicepresidente de la República sólo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado, y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución sólo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. Nos será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso. Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes. La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República. Si de la censura se derivaren inicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente lo solicite fundadamente. [...]”

Asimismo, es conveniente anotar que el inciso número diez del mismo artículo 130° contemplaba también el modelo de antejuicio. Allí se indica que es deber y atribución del unicameral Congreso Nacional: “(...) Autorizar, con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal del Presidente y Vicepresidente de la República cuando el juez competente lo solicite fundadamente”.

1.1.1.4.7. El modelo en México

La figura del juicio político está regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en sus artículos 110°, 111° y 112°.

“Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámara de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.”

1.1.1.4.8. El modelo en Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 prevé la figura del juicio político para los miembros del Gobierno y aquellos del máximo grado de la judicatura. El artículo 160 establece que

“Es función judicial de la Asamblea Nacional conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de esta Constitución o las leyes”.

1.1.1.4.9. El modelo en Paraguay

La Constitución de la República del Paraguay de 1992 configura el juicio político de la siguiente manera:

“Artículo 225 – Del procedimiento.

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo 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.

La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos

culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria”.

1.1.1.4.10. El modelo en República Dominicana

La Constitución de la República Dominicana de 2010, en el primer inciso de su artículo 83°, establece como función exclusiva de su Cámara de Diputados

“1) Acusar ante el Senado a las y los funcionarios públicos elegidos por voto popular, a los elegidos por el Senado y por el Consejo Nacional de la Magistratura, por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones.

La acusación sólo podrá formularse con el voto favorable de las dos terceras partes de la matrícula. Cuando se trate del Presidente y el Vicepresidente de la República, se requerirá el voto favorable de las tres cuartas partes de la matrícula. La persona acusada quedará suspendida en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación;(…)”.

Asimismo, conforme con el primer inciso del artículo 80° de la norma fundamental, es atribución exclusiva del Senado

“1) Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra las y los funcionarios públicos señalados en el artículo 83, numeral 1. La declaración de culpabilidad deja a la persona destituida de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de diez años. La persona destituida quedará sujeta, si hubiere lugar, a ser acusada y juzgada por ante los tribunales ordinarios, con arreglo a la ley. Esta decisión se adoptará con el voto de las dos terceras partes de la matrícula;(…)”.

La anterior Constitución Política de la República Dominicana de 2002 prescribía igualmente un modelo de juicio político para los funcionarios públicos elegidos. El artículo 26° señala que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados acusar ante el Senado a los funcionarios públicos elegidos para un período determinado. Ahora bien, esta acusación no podrá formularse sino con el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de la Cámara.

En lo relativo al Senado, se indicaba en el inciso cuarto del artículo 23° que es su atribución

“Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos elegidos para un período determinado, por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. En materia de acusación, el Senado no podrá imponer otras penas que las de destitución del cargo. La persona destituida quedará sin embargo sujeta, si hubiese lugar, a ser acusada y juzgada con arreglo a la ley. [...] El Senado no podrá destituir a un funcionario sino cuando lo acordare por lo menos el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros”.

1.1.1.4.11. El modelo en Uruguay

La Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967 establece la figura del juicio político en estos términos:

“Artículo 93.- Compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros de ambas Cámaras, al Presidente y el Vicepresidente de la República, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, por violación de la Constitución u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa.

[...]

Artículo 102.- A la Cámara de Senadores corresponde abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes o la Junta Departamental, en su caso, y pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos, por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Artículo 103.- Los acusados, a quienes la Cámara de Senadores hayan separado de sus cargos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, quedarán, no obstante, sujetos a juicio conforme a la ley.”

1.1.1.5. Recuento

Luego de esta rápida mirada al tratamiento constitucional que se brinda en el Derecho comparado al *impeachment* se pueden resaltar algunos aspectos. En primer término, se comprueba que el juicio político está previsto en un número importante de Constituciones latinoamericanas. En segundo lugar, que la configuración otorgada no se aparta –y muchas veces es copia casi fiel- de los parámetros ya establecidos por la Constitución norteamericana. En ese sentido, son los distintos Congresos –el pleno si es unicameral; el Senado, si bicameral- los que sancionan con la destitución (e inclusive con la inhabilitación para ejercer cargos públicos) a los miembros del Gobierno, a aquellos del mayor grado de la judicatura ordinaria y a los titulares de determinados organismos constitucionales (en líneas generales) por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y, además, por las siempre amplias causales de mal desempeño o indignidad.

1.1.2. El antejuicio²⁹

Posterior a la Revolución Francesa, el antejuicio surgió como una forma de tratamiento diferenciado de la criminalidad de los ministros (Cairo 2004: 324). Constituye una antesala

²⁹ Con las correspondientes actualizaciones y/o adiciones, sigo en todo este apartado 1.1.2. lo desarrollado en un trabajo anterior de mi autoría (2008a: 96 y ss.).

parlamentaria a un proceso, donde será finalmente la judicatura la llamada a determinar si el funcionario cuestionado tiene responsabilidad penal o no.

1.1.2.1. Recorrido histórico por el modelo francés de antesala judicial.

Si bien la consolidación del principio de separación de poderes (en la actualidad, de distribución de competencias) era una preocupación que compartían los constituyentes franceses con sus homólogos norteamericanos, el contexto histórico y la organización institucional eran diferentes. El gobierno no estaba ejercido por un presidente elegido, sino por un monarca que aún mantenía una cuota de poder que, aunque limitada, no dejaba de ser importante. El debate previo a la Constitución de 1791 giraba, en este punto, a los problemas que en el escenario francés de aquella época podría significar el que el rey nombre y cese a su arbitrio a los ministros. Se puede observar la adopción –(Díez Picazo 1996: 103 y ss)- de algún mecanismo de confianza parlamentaria en la Ley de 7 de noviembre de 1789. Esta norma preveía que “(...) *La Asamblea puede comunicar al rey que sus ministros han perdido la confianza de la nación*”. Con esto, se buscaba una eventual salida a la posibilidad de ministros muy próximos a la reposición del anterior orden político.

La discusión continuó y la Asamblea Constituyente se mostró de acuerdo con un tratamiento diferenciado o de régimen especial de los delitos que puedan cometer los ministros en el ejercicio de sus funciones (a los que se les denominó “delitos ministeriales”). En este sentido, no obstante que era inviable que el Parlamento cesara a los ministros, sí podía disponer de la atribución de reaccionar frente a las conductas ministeriales delictivas (Díez Picazo 1996: 110).

De este modo, finalmente, la Constitución francesa de 1791 (de 3 de setiembre) sancionó que ningún ministro, en su cargo o fuera de él, podía ser perseguido en materia criminal por hechos de su administración, sin un decreto del Cuerpo Legislativo (artículo 8° de la sección IV del capítulo II del título III)³⁰. Las conductas reprimibles -listadas en el artículo 5° de la misma sección³¹- eran las siguientes: atentados contra la seguridad nacional y la Constitución, atentados contra la propiedad y la libertad individuales, y todo derroche del

³⁰ “Constitution française: [...] *Titre III. Chapitre II. Section IV. [...] Art. 8. - Aucun ministre en place, ou hors de place, ne peut être poursuivi en matière criminelle pour fait de son administration, sans un décret du Corps législatif. [...]*”

³¹ “Constitution française: [...] *Titre III. Chapitre II. Section IV. [...] Art. 5. - Les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution ; - De tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle ; - De toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département. [...]*”

dinero destinado a los gastos de su departamento. En otro apartado, la Constitución francesa estableció también como función exclusiva del Cuerpo Legislativo el exigir ante la alta Corte nacional la responsabilidad de los ministros y de los principales agentes del Gobierno (artículo 1.10° de la sección I del capítulo III del título III)³².

En lo referente a la mencionada alta Corte nacional, la Constitución francesa de 1791 estipuló –en el artículo 23° del capítulo V del título III– que ella estaba conformada por miembros del tribunal de Casación y de altos jurados. Asimismo, indicó que su función sería la de conocer los delitos de los ministros y agentes principales del Gobierno y de los crímenes contra la seguridad general del Estado, cuando el Cuerpo Legislativo haya formulado un decreto de acusación. La alta Corte nacional debía reunirse a partir de la proclama del Cuerpo Legislativo y a una distancia al menos de treinta millas del lugar donde la legislatura tenga sus sesiones.

La acusación era una exclusiva atribución parlamentaria, en tanto que la determinación de la responsabilidad de carácter penal quedaba reservada a la *haute Cour*. Esta última era un órgano especial integrado por cuatro miembros de la corte de Casación y veinticuatro jurados populares (Díez Picazo 1996: 112). De este modo, pues, la Constitución francesa de 1791 consagró la figura del antejuicio como el mecanismo a través del cual el Parlamento permitía el procesamiento penal de los ministros y de los principales funcionarios del Gobierno o no. Aprobada la acusación, estas autoridades eran juzgadas por la alta Corte nacional.

La Constitución de 1793 (de 24 junio), en tanto carta fundamental jacobina apartada del principio de separación de poderes y propulsora radical de la preponderancia parlamentaria (Díez Picazo 1996: 112), no previó la figura del antejuicio. Sí lo hizo la siguiente Constitución de 1795 (de 22 de agosto). Ella establecía, por ejemplo, que existía un Alto Tribunal de Justicia para juzgar las acusaciones admitidas por el Cuerpo Legislativo contra sus propios miembros o contra los integrantes del Directorio³³. El referido tribunal

³² “Constitution française: [...] Titre III. Chapitre II. Section IV. Art. 1.- La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après : [...] 10° De poursuivre devant la haute Cour nationale la responsabilité des ministres et des agents principaux du Pouvoir exécutif; [...]”

³³ “Constitution: [...] Art. 265. Il y a une Haute Cour de justice pour juger les accusations admises par le Corps législatif, soit contre ses propres membres, soit contre ceux du Directoire exécutif. [...]”

estaba formado por cinco jueces y dos acusadores nacionales del Tribunal de Casación y de altos jurados nombrados por las asambleas electorales de los departamentos³⁴.

La Constitución de 1799 (de 13 de diciembre) concibió un modelo similar. Así, se leía en el artículo 70° de este texto que los delitos personales que importasen pena aflictiva o infamante, cometidos por un miembro del Senado, del Tribunal, del Cuerpo Legislativo o del Consejo de Estado, se proseguían ante los tribunales ordinarios, después de que el cuerpo al cual el acusado pertenece haya autorizado su prosecución³⁵. En el mismo sentido, se establecía que el Cuerpo Legislativo autorizaba también el procesamiento de los ministros³⁶.

La Carta Constitucional de 1814 (de 4 junio) significó un cambio significativo. Ella no recogió el modelo del antejuicio sino la figura del *impeachment*. Estableció en sus artículos 55° y 56° que la Cámara de Diputados tenía la atribución de acusar ante el Senado a los ministros por delitos de traición y concusión, en tanto que correspondía a este último el juzgarlos. Remitía además a leyes especiales para especificar la naturaleza de los delitos perseguidos y los detalles del desarrollo de este procedimiento³⁷. Idéntico tratamiento observó la Carta Constitucional de 1830 (de 14 de agosto). Esta Constitución estipuló que la Cámara de Diputados tenía la potestad de acusar a los ministros ante el Senado, que los juzgaba³⁸.

³⁴ “Constitution: [...] Art. 266. - *La Haute Cour de justice est composée de cinq juges et de deux accusateurs nationaux tirés du Tribunal de cassation, et de hauts jurés nommés par les assemblées électorales des départements.* [...]”

³⁵ “Constitution: [...] Art. 70. - *Les délits personnels emportant peine afflictive ou infamante, commis par un membre soit du Sénat, soit du Tribunal, soit du Corps législatif, soit du Conseil d'Etat, sont poursuivis devant les tribunaux ordinaires, après qu'une délibération du Corps auquel le prévenu appartient, a autorisé cette poursuite.* [...]”

³⁶ “Constitution: [...] Art. 72. - *Les ministres sont responsables : 1° De tout acte de gouvernement signé par eux, et déclaré inconstitutionnel par le Sénat ; 2° De l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique ; 3° Des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois et aux règlements.*

Art. 73. - *Dans les cas de l'article précédent, le Tribunal dénonce le ministre par un acte sur lequel le Corps législatif délibère dans les formes ordinaires, après avoir entendu ou appelé le dénoncé. Le ministre mis en jugement par un décret du Corps législatif, est jugé par une Haute Cour, sans appel et sans recours en cassation [...].”*

³⁷ “Charte Constitutionnelle: [...] Art. 55. - *La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres, et de les traduire devant la Chambre des pairs qui seule a celui de les juger.* [...] Art. 56. - *Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite.* [...]”

³⁸ “Charte Constitutionnelle: [...] Art. 47. - *La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs qui seule a celui de les juger.* [...]”

Con la Constitución de 1848 (de 4 de noviembre) se retornó al original modelo de antejuicio. Este texto estableció que un Alto Tribunal de justicia juzgase las acusaciones formuladas por la Asamblea Nacional contra el presidente de la República o sus ministros³⁹. También previó la figura del antejuicio la siguiente Constitución de 1852 (de 14 de enero). La referida Carta precisó –en su artículo 13º- que los ministros sólo podían ser acusados por el Senado⁴⁰.

Por el contrario, las Leyes Constitucionales de 1875 significaron la vuelta a la figura del *impeachment*. Así, se tiene que la Ley de 24 de febrero de 1875, relativa a la organización del Senado, consagró en su artículo 9º que el Senado podía constituirse en Tribunal de Justicia para juzgar al presidente de la República y a los ministros, así como para conocer atentados cometidos contra la seguridad del Estado.

Un mayor énfasis en las atribuciones “jurisdiccionales” del Cuerpo Legislativo se ofreció en la Ley Constitucional de 16 de julio de 1875, sobre las relaciones de los poderes públicos. Ella consignó, en su artículo 12º, que el presidente de la República sólo podía ser acusado por la Cámara de Diputados, y juzgado por el Senado. En igual sentido, los ministros eran acusados por la Cámara de Diputados por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, en tanto que eran juzgados por el Senado. Asimismo, el Senado podía constituirse en Tribunal de Justicia mediante un decreto del presidente de la República, visto en Consejo de Ministros, para juzgar a cualquier persona que atentase contra la seguridad del Estado⁴¹.

Teniendo en cuenta que el *impeachment* nunca ha excluido la marcha de la justicia ordinaria, las normas constitucionales de 1814, 1830 y 1875 se basaron en una comprensión no correcta de la figura inglesa, que siempre descartó la inmunidad penal y los fueros privilegiados. Si bien el procedimiento previsto es, en su estructura, correspondiente al juicio

³⁹ “Constitution: [...] Art. 91. - *Une Haute Cour de justice juge, sans appel ni recours en cassation, les accusations portées par l'Assemblée nationale contre le président de la République ou les ministres* [...].”

⁴⁰ “Constitution: [...] Art. 13. - *Les ministres ne dépendent que du chef de l'Etat ; ils ne sont responsables que, chacun en ce qui le concerne, des actes du gouvernement ; il n'y a point de solidarité entre eux ; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.* [...].” (El énfasis es propio.)

⁴¹ “*Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics: [...] Art. 12. - Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés, et ne peut être jugé que par le Sénat. - Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat. - Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'Etat. - Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi. - Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.* [...].”

político, el Parlamento francés retuvo en forma absoluta y excluyente la dilucidación de la responsabilidad penal de los altos funcionarios en el caso de los delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos (Díez Picazo 1996: 113).

La Constitución de 1946 (de 27 de octubre) retornó, una vez más, al original modelo de antejuicio. El artículo 42^o⁴² dispuso que el presidente de la República sólo podía ser responsable por el delito de alta traición. En ese supuesto, era acusado por la Asamblea Nacional ante el Alto Tribunal de Justicia en las condiciones previstas en el artículo 57^o. De igual modo, los ministros también eran penalmente responsables por todos los crímenes y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (artículo 56^o). En esa circunstancia, eran – como en el caso del presidente de la República- acusados por la Asamblea Nacional ante el Alto Tribunal de Justicia. La acusación parlamentaria era acordada en escrutinio secreto y con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional (artículo 57^o).

Finalmente, la actual Constitución de 1958 prevé un tratamiento relativamente similar a su antecesora de 1946. Esta Carta instituyó un Alto Tribunal de Justicia (Haute Cour de justice) para juzgar al presidente de la República por la conducta de alta traición y, luego de la reforma plasmada por la Ley Constitucional número 93-952 (de 27 de julio de 1993), un Tribunal de Justicia de la República (Cour de justice de la République) para el caso de los delitos cometidos por los miembros del Gobierno (ministros y secretarios de Estado) en el ejercicio de sus funciones⁴³.

El artículo 68^o de la Constitución francesa vigente señala que el Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones sino en caso de alta traición. Sólo podrá ser acusado por las dos asambleas mediante un voto idéntico

⁴² “ Constitution: [...] Art. 42. - *Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.*

Il peut être mis en accusation par l'Assemblée nationale et renvoyé devant la Haute Cour de justice dans les conditions prévues à l'article 57 ci-dessous. [...].”

⁴³ El texto original de la Constitución de 1958 establecía que el Alto Tribunal de Justicia conocía tanto la conducta de alta traición del Presidente de la República cuanto los delitos cometidos por los ministros en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, el tratamiento diferenciado, estatuido por la Ley Constitucional de julio de 1993, fue la respuesta a la clara falta de éxito en intentar este mecanismo para el procesamiento de estos funcionarios (con las consecuentes no queridos escenarios de impunidad que esta situación podría implicar). El clima de tensión llegó a su punto más alto en el escándalo de la denominada “sangre contaminada” (que significó la negligencia de las autoridades sanitarias al no practicar los necesarios exámenes de sida en la sangre utilizada para las transfusiones, hecho que había originado la infección de un número importante de personas), que terminó con la reforma del texto constitucional. (Díez Picazo 1996: 113 y ss.).

en votación pública y por mayoría absoluta de sus miembros. Será juzgado por el Alto Tribunal de Justicia⁴⁴. Este colegiado –instituido en el artículo 67^o⁴⁵- se ha de componer de miembros elegidos, en su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de cada renovación total o parcial de dichas asambleas. El Tribunal elegirá a su Presidente entre sus propios miembros, en tanto que una ley orgánica fijará la composición del Alto Tribunal y sus normas de funcionamiento, así como el procedimiento aplicable ante él.

El Alto Tribunal de Justicia, tribunal penal particular que juzga al presidente de la República⁴⁶, está regulado por la Ordenanza número 59-1 (de 2 de enero de 1959). Se compone de veinticuatro jueces titulares y doce jueces suplentes (artículo 1º), elegidos, en votación secreta e igual número, por el Senado, en cada renovación parcial, y por la Asamblea Nacional, tras cada renovación (artículo 2º), y por el término de cada periodo respectivo (artículo 11º).

La Comisión de Instrucción (*commission d'instruction*), encargada de verificar la existencia de indicios suficientes de la acusación parlamentaria (artículo 23º), está formada por cinco jueces titulares y dos jueces suplentes de la Corte de Casación (artículo 12º). De continuar el procedimiento, a petición del Procurador General (*procureur général*), el presidente del Alto Tribunal fija la fecha de inicio de los debates (artículo 28º), que son, en principio, públicos (artículo 31º). Finalmente, el Alto Tribunal de Justicia se pronuncia por la culpabilidad del acusado⁴⁷ a través de un voto secreto y por mayoría absoluta (artículo 33º). Su decisión no es apelable ni susceptible del recurso de casación (artículo 36º).

⁴⁴ “Constitution: [...] Article 68. - *Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice. [...].*”

⁴⁵ “Constitution: [...] Article 67. - *Il est institué une Haute Cour de justice.*

Elle est composée de membres élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées. Elle élit son président parmi ses membres. Une loi organique fixe la composition de la Haute Cour, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle. [...].”

⁴⁶ Para una revisión de su estructura, composición y funciones, las páginas Web oficiales del Senado (<http://www.senat.fr/>) y de la Asamblea Nacional (<http://www.assembleenationale.fr/>) son de utilidad.

⁴⁷ Para Luis María Díez-Picazo, “se trata de un supuesto de justicia en estado puro, ya que la traición del Presidente de la República no se halla tipificada en el Código Penal” (1996:114). La definición de este delito queda, pues, remitida a lo que, en cada momento, decida la correspondiente mayoría parlamentaria.

Asimismo, se lee en el artículo 68-1° de la Constitución de 1958 que los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron. Serán juzgados por el Tribunal de Justicia de la República (*Cour de justice de la République*), que estará vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la ley.

Para ello, el siguiente artículo 68-2° de la carta francesa vigente anota que el Tribunal de Justicia de la República estará compuesto por quince jueces: doce parlamentarios elegidos, en su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de cada renovación total o parcial de estas asambleas y tres magistrados del Tribunal de Casación, uno de los cuales presidirá este Tribunal de Justicia de la República. Cualquier persona que se considere ofendida por un delito cometido por un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, podrá presentar denuncia ante una comisión de admisión. Esta comisión ordenará bien su archivo bien su traslado al Procurador General del Tribunal de Casación con el fin de que se recurra al Tribunal de Justicia de la República. Por su parte, el referido Procurador General podrá recurrir también de oficio al Tribunal de Justicia de la República con el dictamen favorable de la comisión de admisión.

La Ley Orgánica número 93-1252 (de 23 de noviembre de 1993) regula la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia de la República. Participan conjuntamente con este tribunal, dos órganos adicionales: una Comisión de Admisión (*commission des requêtes*) y una Comisión de Instrucción (*commission d'instruction*). La primera está conformada por tres magistrados de la Corte de casación, dos consejeros de Estado y dos consejeros principales del Tribunal de Cuentas, todos ellos designados por cinco años (artículo 12°); la segunda, por tres jueces titulares y tres jueces suplentes de la mayor gradación de la Corte de casación (artículo 11°).

La Comisión de Admisión es la encargada de apreciar, en decisión inimpugnable, la consecuencia y entidad de las denuncias que recibe (artículo 14°), luego de lo cual resuelve calificar penalmente las conductas de los miembros del Gobierno (artículo 16°). A su vez, corresponde a la Comisión de Instrucción desarrollar todos los actos que repute útiles en pro de la verdad material de los hechos, según las normas decretadas por el código de

procedimiento penal, especialmente aquellas relativas a los derechos de la defensa (artículo 18°). Lo decidido por ella puede ser objeto de recurso de casación (artículo 24°).

Si se resuelve continuar con estos procedimientos, el Tribunal de Justicia de la República, a petición del Procurador General, fija la fecha de inicio de los debates (artículo 27°) y escucha a los funcionarios acusados (artículo 28°). Terminado el contradictorio, este tribunal se pronuncia sobre la culpabilidad de los acusados, mediante una votación individual por involucrado, respecto de cada cargo formulado y por mayoría absoluta (artículo 32°). Por último, lo decidido puede ser recurrido en casación (artículo 33°).

Como se ha apreciado en el recorrido histórico constitucional francés, los diferentes textos fundamentales han oscilado entre la adopción de la figura del antejuicio y la asunción de formas próximas al *impeachment*. Previsto en la Constitución de 1791, apareció el modelo del antejuicio como un instrumento a través del cual se otorgaba un tratamiento distinto a la responsabilidad de los miembros del Gobierno frente a la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. De allí que se ideó un Alto Tribunal de Justicia como ente encargado de determinar la naturaleza penal de las conductas sometidas a su conocimiento, y establecer subsecuentemente la sanción a que hubiere lugar.

1.1.2.2. Finalidad y alcances del antejuicio.

En el antejuicio el Parlamento no aplica ninguna sanción al funcionario acusado, sino que se limita a decidir si se habilita o no la competencia penal (Cairo 2004: 321) de la judicatura ordinaria para iniciarse el proceso respectivo contra el referido funcionario por la comisión de delitos en el ejercicio del cargo. Este organismo político, luego de una previa investigación, valora si existen indicios suficientes para levantarle el fuero a un determinado funcionario o no; y permitir después que éste sea procesado por los tribunales de justicia. Es importante asimismo señalar que, bajo el esquema del antejuicio, la suspensión del funcionario en el desempeño de su cargo es natural consecuencia de acordar la habilitación de la competencia penal para juzgarlo. Por ello, la suspensión de ningún modo deberá entenderse aquí como un tipo de sanción.

El antejuicio es un procedimiento parlamentario con características cuasi jurisdiccionales que tiene por objetivo materializar la responsabilidad jurídica (Paniagua 1999: 187) de éstos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (en tanto que

permite a la judicatura ordinaria el que ella pueda procesarlos y establecer después, si es el caso, su eventual responsabilidad penal). Como puede notarse, el margen de actuación del Congreso o Parlamento en materia de antejuicio es pues más limitado, en comparación con el *impeachment* o juicio político, en el sentido de que tiene que valerse para su decisión de levantamiento del fuero de parámetros no sólo de índole política sino, sobre todo, de claro carácter jurídico.

La carga valorativa política de un procedimiento de antejuicio está dada en tanto que el Congreso o Parlamento debe establecer el carácter y verosimilitud de los hechos imputados al funcionario (Paniagua 1999: 187). Es decir, deberá calificar la intención política o no de la denuncia constitucional, para que se persiga, como debe ser lo correcto, las conductas legalmente punibles y no las acusaciones maliciosas destinadas a herir la autoridad, respetabilidad o dignidad del funcionario. La estimación política de la denuncia constitucional radica en que los congresistas deberán observar en cada caso que los hechos que la sustentan persigan concretar una sanción penal por la comisión de un delito de función, mas no la exclusión de un funcionario “incómodo” por veladas –y por ello proscritas– consideraciones de conveniencia política.

En el mismo sentido descrito, el antejuicio se enmarca dentro de lineamientos jurídicos. El Congreso tendrá que fundamentar su decisión según consideraciones jurídicas. Deberá llegar a establecer que existen indicios suficientes para levantar el fuero a un alto funcionario y, con ello, hacer expedito el camino para el inicio del proceso penal respectivo en la judicatura ordinaria.

A diferencia del *impeachment*, no son materia del antejuicio las conductas moralmente reprobables o contrarias a la dignidad del cargo, sino aquellas que importen una responsabilidad de tipo penal. En el antejuicio se examinan si existen indicios razonables de la comisión de delitos cometidos en el ejercicio del cargo por parte de los altos funcionarios. De encontrarse estos elementos, y verificarse la ausencia de una exclusiva motivación de carácter político, el Congreso o Parlamento decide permitir el procesamiento penal del sujeto involucrado, para que sean los tribunales ordinarios los que determinen su culpabilidad o no.

En este modelo el Congreso o Parlamento no impone al funcionario involucrado ningún tipo de sanción. Recuérdese que su finalidad no es el retiro del poder a quien hace un

uso indigno de él, sino el habilitar que pueda ser procesado y dilucidada su eventual responsabilidad penal o no. Por ello, aprobado el antejuicio, el alto funcionario acusado queda suspendido en el ejercicio de su cargo y sujeto, así, a la competencia de los tribunales de justicia. No hay pues sanción alguna por parte del órgano político.

Ahora bien, la suspensión del ejercicio de las funciones a quien se le ha levantado la inmunidad o la prerrogativa funcional de alto dignatario no significa una sanción (como sí lo significan, en el caso del juicio político, la destitución o inhabilitación para la función pública). La suspensión no tiene otro propósito que el de ser una medida que busca evitar que un funcionario utilice el poder político que vino ejerciendo en el eventual proceso penal que se le vaya a instaurar (Paniagua 1999: 187). Y, como toda suspensión, es de carácter temporal. Se entiende que una vez que la judicatura ordinaria establezca la responsabilidad penal del referido funcionario, éste retomará sus labores en el cargo o no.

1.1.2.3. El antejuicio en el Derecho Comparado

1.1.2.3.1. El modelo en Alemania

La Constitución de la República Federal de Alemania, conocida como Ley Fundamental de Bonn (del 23 de mayo de 1949), prevé la figura del antejuicio sólo para los casos del Presidente Federal⁴⁸ y los miembros del Bundestag. Sin embargo, no se pronuncia respecto de los miembros del Gobierno Federal, los cuales –al no estar contemplados en la Ley Fundamental- no gozarían de esta prerrogativa funcional.

El artículo 61° regula la acusación del Presidente Federal ante el Tribunal Constitucional Federal⁴⁹. Allí se indica –en el primer inciso- que tanto el Bundestag cuanto el

⁴⁸ Como se sabe, dentro de un régimen parlamentario, el Presidente Federal cumple funciones más bien protocolares, en tanto que corresponde al Canciller Federal la directriz de las políticas de gobierno (artículo 65° de la Ley Fundamental de Bonn).

⁴⁹ “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: [...] Artikel 61. Anklage vor dem Bundesverfassungsgericht.

(1) Der Bundestag oder der Bundesrat können den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht anklagen. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einem Viertel der Stimmen des Bundesrates gestellt werden. Der Beschluß auf Erhebung der Anklage bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages oder von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Die Anklage wird von einem Beauftragten der anklagenden Körperschaft vertreten.

(2) Stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß der Bundespräsident einer vorsätzlichen Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes schuldig ist, so kann es ihn des Amtes für verlustig

Bundesrat podrán acusarlo por violación dolosa de la Ley Fundamental o de otra ley federal. La solicitud de acusación deberá ser presentada, al menos, por una cuarta parte de los miembros del Bundestag o por una cuarta parte de los votos del Bundesrat. Asimismo, la resolución para formular dicha acusación requiere la mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag o de dos tercios de los votos del Bundesrat. Por último, la acusación estará representada por un delegado del órgano acusador.

En lo atinente al Tribunal Constitucional Federal (se aprecia en el inciso 2 del artículo 61°), si este organismo comprueba la culpabilidad del Presidente Federal en el caso de una violación dolosa de la Ley fundamental o de otra ley federal, podrá separarlo del cargo. Además de ello, mediante una disposición cautelar podrá resolver, después de presentada la acusación, el impedimento del Presidente Federal para el ejercicio de su cargo.

Gozan también de antejuicio los miembros del Bundestag. Se requiere –según se observa en los incisos 2, 3 y 4 del artículo 46° de la Ley Fundamental de Bonn⁵⁰- la autorización de esta cámara para la detención (salvo delito flagrante o durante el día siguiente de haber cometido el acto) y el procesamiento penal de los diputados.

1.1.2.3.2. *El modelo en España*

La Constitución española de 1978 establece un modelo de antejuicio para los miembros del Gobierno y de las Cortes Generales (o sea, del Congreso de los Diputados y del Senado). En ese sentido, el apartado segundo del artículo 102° del texto fundamental español estipula el requisito de una acusación parlamentaria contra el Presidente y los demás miembros del gobierno por la imputación de traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones. Esta acusación debe ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta.

erklären. Durch einstweilige Anordnung kann es nach der Erhebung der Anklage bestimmen, daß er an der Ausübung seines Amtes verhindert ist. [...].”

⁵⁰ “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: [...] Artikel 46. (Indemnität und Immunität) [...].”

(2) *Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung darf ein Abgeordneter nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.*

(3) *Die Genehmigung des Bundestages ist ferner bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten oder zur Einleitung eines Verfahrens gegen einen Abgeordneten gemäß Artikel 18 erforderlich.*

(4) *Jedes Strafverfahren und jedes Verfahren gemäß Artikel 18 gegen einen Abgeordneten, jede Haft und jede sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Bundestages auszusetzen. [...].”*

La carta constitucional española sólo prevé el antejuicio para dos supuestos: traición y delitos contra la seguridad del Estado en el ejercicio de las funciones. La responsabilidad por las demás conductas de naturaleza criminal –para utilizar los términos del apartado primero del artículo 102º- será exigida ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Asimismo, se lee en el apartado tercero del observado artículo 102º que “La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo”. Esta disposición encuentra conexión, como puede notarse, con el *impeachment*. Aquí también existe la imposibilidad de que el monarca pueda ejercer tanto el derecho de gracia cuanto el indulto respecto del funcionario sancionado por el Parlamento.

En el caso de los miembros del Congreso de los Diputados y del Senado, el apartado segundo, *in fine*, del artículo 71º de la norma constitucional española señala que ellos no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. Y, finalmente, al igual que en el supuesto de los miembros del Gobierno, las causas contra los diputados y senadores serán de la competencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (apartado tercero del mismo artículo 71º).

1.1.2.3.3. *El modelo en Italia*

La Constitución de la República Italiana, publicada en la “Gazzetta Ufficiale” del 27 de diciembre de 1947, estipula formas de antejuicio para el Presidente de la República y para los miembros del Gobierno y del Parlamento. Como en el caso alemán, el Presidente de la República Italiana desempeña básicamente funciones protocolares (artículo 87º), en tanto que la política general del gobierno de ese país es desempeñada por el Presidente del Consejo de Ministros (artículo 95º).

En lo relativo al Presidente de la República, el artículo 90º de la Constitución de 1947 señala que este será acusado por el Parlamento, en sesión conjunta y por mayoría absoluta de

sus miembros, en los casos de alta traición o de violación de la Constitución⁵¹. Asimismo, competirá a la Corte Constitucional conocer estas acusaciones (artículo 134º, inciso 3)⁵².

Respecto de los miembros del Gobierno, el artículo 96 de la Constitución italiana establece que el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros, previa autorización del Senado de la República o de la Cámara de los Diputados, y aun después de haber cesado en sus cargos, se someterán a la jurisdicción ordinaria por los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, según las normas establecidas por ley constitucional⁵³. Por último, el artículo 68º del mismo texto constitucional prevé que cada Cámara deberá autorizar el registro personal o domiciliario, la detención o restricción de la libertad personal (salvo ejecución de una sentencia condenatoria firme o situación de flagrante delito para el que estuviese indicada la detención obligatoria), y la interceptación de comunicaciones y secuestro de correspondencia de sus miembros⁵⁴.

1.1.2.3.4. El modelo en Costa Rica

La Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 prescribe una figura de antejuicio para las principales autoridades del Estado. Confiere, en su artículo 121º, inciso noveno, como atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa:

“(...) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento; (...)”.

⁵¹ “Costituzione della Repubblica Italiana: [...] Art. 90. Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione. In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri. [...]”

⁵² “Costituzione della Repubblica Italiana: [...] Art. 134. La Corte costituzionale giudica: [...] sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione. [...]”

⁵³ “Costituzione della Repubblica Italiana: [...] Art. 96. Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale. [...]”

⁵⁴ “Costituzione della Repubblica Italiana: [...] Art. 68. [...] Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analogamente è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazione, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza. [...]”

1.1.2.3.5. El modelo en Guatemala

Por otro lado, la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 contempla también un modelo de antejuicio para los miembros del Gobierno, así como para aquellos de mayor grado tanto en la judicatura ordinaria cuanto en determinados organismos constitucionales en los siguientes términos:

“Artículo 165°.- Atribuciones. Corresponde al Congreso de la República: [...]

H. Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Viceministros de Estado, cuando estén encargados del Despacho, Secretarios de la Presidencia de la república, Subsecretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación.

Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso [...].”

1.1.2.3.6. El modelo en Venezuela

Finalmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 prevé un modelo de antejuicio al establecer la competencia del máximo órgano judicial para el procesamiento penal de los altos funcionarios.

“Artículo 266. Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia: (...)

2. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente o Presidenta de la República o quien haga sus veces, y en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta sentencia definitiva.

3. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del propio Tribunal Supremo de Justicia, de los Ministros o Ministras, del Procurador o Procuradora General, del Fiscal o Fiscal General, del Contralor o Contralora General de la República, del Defensor o Defensora del Pueblo, los Gobernadores o Gobernadoras, oficiales u oficialas generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional y de los jefes o jefas de misiones diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, remitir los autos al Fiscal o Fiscal General de la República o a quien haga sus veces, si fuere el caso; y si el delito fuere común, continuará conociendo de la causa hasta la sentencia definitiva. (...).”

1.1.2.4. Recuento

Luego de todo este breve recorrido, se puede observar que en todos los países reseñados se mantiene la idea central del antejuicio: el Parlamento autoriza a los tribunales el procesamiento penal de ciertos altos funcionarios por la comisión de determinadas conductas reprimibles en el ejercicio de sus funciones. En este esquema, a diferencia del *impeachment*, el Parlamento no decide sanción alguna contra la autoridad acusada.

1.1.3. El juicio moral⁵⁵

Ética y moral son términos sinónimos que significan “costumbre” o “hábito”. Ética viene del griego *ethos*, mientras que moral, del latín *mos, moris*. De allí que la distinción entre ética y moral no sea etimológica o semántica, sino histórica o convencional⁵⁶. Se debe a Hegel (1975: 395) utilizar la voz “moralidad” para referirse a la concepción moderna de moral -y específicamente a Immanuel Kant (1975: 21 y ss)-, y reservar “eticidad” tanto para la concepción antigua de moral (Aristóteles 1985: 129 y ss) como para su propia propuesta ética. Corrientes cercanas a la lógica de la eticidad son la fenomenología, la hermenéutica y el comunitarismo, en tanto que aquellas próximas a la moralidad son el contractualismo rawlsiano y la ética discursiva de Habermas.

La eticidad tiene como paradigma a la “felicidad” (o “vida buena”), en el sentido aristotélico de “eudaimonía”. Es decir, la felicidad se entiende dinámicamente, de perfección, actualización o maximización de nuestras potencialidades o capacidades. Por el contrario, la moralidad tiene como norte a la “justicia”. En la felicidad rige la perspectiva de la primera persona. La eticidad pone en primer plano cómo las personas y grupos consideran que se están realizando, encontrando el sentido a las cosas. Del otro lado, la justicia tiene la perspectiva de la tercera persona; del observador imparcial que busca lo mejor para todos (que es lo más racional, lo más universalizable). Así, la eticidad responde a la pregunta acerca de si una acción es buena o mala, mientras que la moralidad se cuestiona por si la misma conducta es justa o no.

La concepción de la eticidad es contextualista; de la moralidad, universalista. El que la eticidad sea contextualista no significa que sea relativista (o necesariamente fundamentalista), sino que ella implica que los principios morales están elaborados desde cada contexto, situados o localizados en un escenario y tiempo determinados. En contrapartida, la moralidad, al ser universalista, postula que sus principios morales no son solamente válidos para un grupo sino para toda la humanidad. En este sentido, los principios

⁵⁵ Con las actualizaciones necesarias, sigo en todo este apartado 1.1.3. lo desarrollado en mi ya citado trabajo (2008a: 115 y ss.).

⁵⁶ Para este punto, y todo lo concerniente a las características de los modelos de eticidad y moralidad, sigo lo desarrollado por Miguel Giusti (1999: 175-200). Y también del mismo autor (2008:17-50).

morales, que son universales, se pueden imponer, por ejemplo, sobre las concepciones éticas de los distintos grupos.

En la línea de lo anterior, se observa que la eticidad significa una concepción ética, en tanto que la moralidad implica una concepción metaética. La eticidad es una concepción ética porque se plantea la validez de normas para una comunidad. La moralidad está en la otra orilla. La moralidad tiene una concepción metaética porque sólo le interesan aquellas máximas que cumplan con el requisito de universalidad, por encima de las máximas de conducta personales o de grupo.

Se anota también que la eticidad es sustancialista y que la moralidad es formalista o procedimentalista. El modelo de la eticidad es sustancialista o material porque es una concepción que dice qué es lo que uno debe hacer, informa sobre cuál es la sustancia o materia de la vida moral. Por ejemplo, un principio ético podría ser el siguiente: *es bueno tener amigos*, y esto es algo concreto, sustancial o material. A su vez, la moralidad, al ser formalista, se preocupa por establecer cuál debe ser el procedimiento o la forma a través de la cual llegar a una conclusión. De allí que exista la exigencia de recurrir al test del clásico imperativo categórico para comprobar la universalidad de una máxima de conducta, y ésta pueda ser moralmente válida.

La eticidad es prudencial o deliberativa; la moralidad, cognitiva. Para la eticidad, las decisiones son siempre relativas, puesto que existen muchas máximas (y a lo mejor muchas de ellas sean contrapuestas, ya que la vida es compleja y cambiante) entre las cuales es preciso discernir y escoger la más adecuada. Entonces, la acción moralmente buena está marcada por la deliberación o prudencia (*phronesis*), es decir, por la virtud que implica el poder optar por lo mejor en una determinada circunstancia. El cognitivismo, por el contrario, tiene que ver con el proyectar a la ética el modelo de conocimiento de la ciencia, esto es, imaginar que la argumentación ética funciona en analogía con la argumentación científica. La moral, para este segundo modelo, es categórica, radical, absoluta.

La eticidad es, finalmente, una ética de valores y virtudes, mientras que la moralidad es una ética de normas. La eticidad es un sistema de valores, y los valores son valiosos en sí mismos. De allí que el ser humano desee tener y cumplir con aquello que considera valioso, estimable como un bien. En cambio, desde el universalismo de la moralidad se sostendrá que

los valores son más bien como las tradiciones que han devenido positivas y de vigencia social, por lo que no tendrían una valía en sí mismos. Para la moralidad, se debe aplicar el test de universalidad a los distintos valores, pues puede ocurrir que lo que una sociedad considere valioso no tenga una aptitud universal, y la moral, para este esquema, se ocupa de las normas (normas que son, en esencia, universales).

En estricto, ética y moral son términos equivalentes, que abordan el juicio o la valoración de una determinada conducta desde, en principio, dos paradigmas como son el de la felicidad y el de la justicia. Las diferencias entre ellos, como se ha visto, son sobre todo metodológicas, para expresar su mayor o menor cercanía respecto de uno de los dos paradigmas señalados.

Para efectos de esta investigación, el juicio moral va a tomarse en el sentido de la (auto)evaluación de una conducta, y de su posterior sanción, sea que ella se realice desde el esquema aristotélico o desde el modelo kantiano. Sin desconocerse aquí, como anota Fernández Agis (2010: 290), que como cualquier otro proceso disquisitivo, dicho juicio “ha sido y con frecuencia es, de hecho y a pesar de todo, el juicio de un poder que se da la razón a sí misma, que se legitima al preguntar, juzgar y concluir”. En otros términos, no se puede escapar de un inobjetable subjetivismo o relativismo.

Por ello también, existe la tendencia a eliminar esa carga de subjetiva relatividad a través del establecimiento de un código como canon de análisis (Fernández Agis 2010: 291), código que va a tener –con frecuencia- una naturaleza jurídica, donde la transgresión de una determinada norma moral va a tener una sanción consistente en una pena exterior establecida por un ordenamiento jurídico (Tugendhat 1997: 45 y ss).

A diferencia de las normas morales que terminan recogidas bajo la figura (natural o positiva) de las normas jurídicas, las normas sociales tienen como sanción interna una presión social difusa, sin distinguir entre convenciones y normas morales, a efectos de su canon de valoración (Tugendhat 1997: 46).

En síntesis, respecto del juicio moral puede establecerse una diferenciación, entre aquel que ha sido o será recogido en una norma jurídica (de naturaleza penal o sancionatoria,

en principio), de otro de carácter interno y presión social siempre difusa, que además será evaluado desde un paradigma comunitarista o uno universalista.

Ahora bien, corresponderá entonces en los siguientes apartados establecer necesarias distinciones conceptuales entre las figuras que se han presentado brevemente y la figura de la “incapacidad moral”.

1.2. La incapacidad moral como figura de reprensión moral.

Sostener que la incapacidad moral es una figura de juicio moral implicaría, en principio, establecer dos de las siguientes aproximaciones. En primer lugar, se puede señalar que la incapacidad moral es una figura que tiene que ver con un juicio moral que ha sido juridificado, esto es, que se han establecido los supuestos de su infracción y sanción externa. La incapacidad moral es el juicio moral establecido desde su compatibilidad con un código normativo. En la incapacidad moral se “juzga” una conducta por estimarla incompatible con un código prescriptivo previamente dado.

En segundo lugar, si se toma el juicio moral en sentido no juridificado, sino más bien amplio y social, la incapacidad moral será “juzgada” desde las convenciones culturalmente aceptadas como correctas o buenas. Así, incurre en incapacidad moral aquel sujeto que infringe una determinada prescripción moral, es decir, comete una “mala” conducta, desde una valoración de la comunidad.

En el primer escenario, estamos en el paradigma de la moralidad kantiana vinculada con la regulación normativa que pueda establecerse, mientras que en el segundo modelo nos encontramos en el paradigma aristotélico, de evaluación de una presunta incapacidad moral en tanto se aleja de lo axiológicamente aceptable dentro de una comunidad.

En todo caso, la incapacidad moral como figura de juicio moral implica una valoración ética (universalista o comunitaria) de una determinada conducta que puede tener correlato en una previsión juridificada o no. A este respecto, en términos de propiciar menor carga subjetiva, el canon de valoración debiera estar normativamente predeterminado, si

finalmente se acepta como plausible una causal de vacancia especialmente particular como la incapacidad moral⁵⁷.

1.3. La incapacidad moral como figura de reprensión política.

Como se ha anotado, el juicio político tiene por finalidad el retiro del cargo a aquella autoridad que ha hecho un uso indigno o indecoroso de él. Puede apreciarse, sin duda, una clara motivación de reprensión moral, pero que se encuentra canalizada a través del ejercicio político de un órgano estatal como el Parlamento, dentro de un escenario de pesos y contrapesos de poderes.

Con el impeachment se da lugar a la destitución y/o inhabilitación del funcionario público, en tanto que con la causal de vacancia por incapacidad moral ocurre el término del mandato del principal funcionario estatal que es el Presidente de la República. En ese sentido, puede apreciarse una consecuencia similar entre una figura y otra, pues en ambas se sanciona la conducta infractora (estimada políticamente reprobable o moralmente inconveniente) con la pérdida del ejercicio del cargo.

La finalidad de la incapacidad moral es poner término a un ejercicio político de quien incurre en una conducta (in)moral de tal grado que hace imposible mantenerse en dicho cargo público. Es decir, tiene por propósito la protección de la dignidad del cargo. Y ello, como se ha visto, es un objetivo idéntico al perseguido en un juicio político. De allí que pueda establecerse una similar identidad entre ambas figuras, y acaso también una duplicidad que convendría evaluar a efectos de mantener una, otra o ambas⁵⁸.

Si por el contrario se optase por una diferenciación en el caso peruano, ello estaría del lado de considerar que la causal de infracción constitucional prevista para nuestro modelo de juicio político, por más amplia que esta sea, se distingue de la incapacidad moral en cuanto tal, ya que implicaría una condición tal del sujeto infractor que sin haber lesionado un precepto constitucional en términos amplios sí es pasible de una necesaria sanción de tipo moral, en tanto se presenta esta como una exigencia del propio Estado, que no puede permitir que determinada conducta se mantenga. Es decir, antes que una infracción constitucional,

⁵⁷ Tema que será desarrollado en el último capítulo de la presente tesis.

⁵⁸ Ello será desarrollado en el capítulo tercero de esta tesis.

estaríamos en un escenario de aquellas conductas personales, propias del ámbito privado, que en algún grado, por una especial circunstancia, salen de ese ámbito y alteran o perjudican el escenario público del ejercicio del cargo. En otros términos, estamos frente a una agresión tal como el de una lesión a la dignidad, al decoro, a valores como la honestidad, la mesura. Si bien son conceptos amplios, es imperativo circunscribirlos dentro de un ejercicio constitucional para poder ser aplicados y eliminar su carga subjetiva y/o arbitraria.

1.4. La incapacidad moral como figura jurídico constitucional.

El antejuicio permite el procesamiento penal de un alto funcionario por la comisión presunta de un delito en el ejercicio de su cargo. La incapacidad moral se aparta de este contenido jurídico penal, y solamente persigue dar término a un cargo inmoralmemente ejercido.

Sin embargo, el actual Estado Constitucional exige la interdicción de la arbitrariedad, en tanto que se construye sobre la base de que la restricción de derechos fundamentales – como los de naturaleza política en este caso- solamente sean restringidos válidamente si dicha limitación se sustenta en parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Por su parte, la Constitución peruana contempla la figura de la incapacidad moral del Presidente de la República como causal de vacancia⁵⁹, lo que reclama una conceptualización de dicha figura a efectos de darle una naturaleza jurídico constitucional a una institución eminentemente moral o de juicio ético. Dentro de su necesaria amplitud, corresponderá ofrecer una delimitación o aproximación a aquellas conductas que debieran estar incluidas dentro de su contenido.

Al respecto, y con carácter introductorio, la incapacidad moral puede, en primer lugar, asimilarse a la figura del juicio político, en tanto que comparten la misma finalidad y consecuencia (protección de la dignidad y decoro estatal, así como destitución o separación en el cargo del agente infractor). En segundo lugar, se puede ofrecer un matiz de mayor incidencia moral, vinculado a una conducta privada que trasciende dicha esfera y vuelve insostenible el mantenimiento de dicho ejercicio político por parte del funcionario infractor.

⁵⁹ Lo que va a ser materia de un análisis más detenido en la última parte de la presente tesis.

En este punto, estimo que ello permitiría mantener dicha institución y poder darle un contenido dentro de los límites que pueden entenderse como constitucionales⁶⁰.

1.5. Límites jurídicos al concepto de incapacidad moral.

Sin duda la figura de la incapacidad moral adolece de indefinición, o mejor dicho, es necesariamente amplia y se encuentra sujeta a la valoración cultural en un determinado escenario social y tiempo. Es decir, sus consideraciones son marcadamente subjetivas, en tanto que se increpa a una autoridad la comisión de una conducta eminentemente privada⁶¹ cuya naturaleza negativa es tal que trasciende dicho ámbito y torna insoportable al Estado mantener a dicha persona en el cargo.

Frente a ello, una primera opción sería la de su prohibición a la luz de un Estado Constitucional que se erige sobre la base de la interdicción de la arbitrariedad, donde deben ser las consideraciones objetivas y previstas normativamente las que justifiquen una restricción. Sin embargo, estimo que esta salida, si bien correcta, desconoce en algún grado la especial naturaleza del Derecho Constitucional, que busca establecer límites objetivos al ejercicio del poder político, es decir, que nuestra norma fundamental –la Constitución- no solo es un cuerpo normativo sino también tiene una dimensión política y un cariz axiológico que también deben ser tomados en cuenta para su interpretación.

Por lo expuesto, y como será objeto de desarrollo en la última parte de esta tesis, se puede establecer la necesidad de una carga argumentativa lo suficientemente plausible, a la luz de los principios y valores queridos por una sociedad, y sin duda recogidos también en nuestra norma constitucional, que permita justificar el término del mandato presidencial por una causal amplia como la incapacidad moral, pero no arbitrariamente impuesta. Pero para ello, será necesario –como sucederá en el capítulo segundo de esta tesis y que sigue a continuación- encontrar argumentos teóricos en el Derecho Comparado que permitan sostener dicha propuesta.

⁶⁰ Ahora bien, como se pretenderá demostrar en el segundo capítulo de esta tesis, es un tema pendiente la valoración de la compatibilidad de una figura como la de la vacancia presidencial dentro de un esquema de sistema de gobierno presidencial.

⁶¹ No puede ser una conducta pública o de contenido penal o jurídico disciplinario, pues ello ya se encuentra normativamente previsto y sancionado. Estamos en el campo de conductas no previstas como pasibles de consecuencia jurídica punitiva.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA INCAPACIDAD MORAL COMO CAUSAL DE VACANCIA DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO

2.1. El sistema presidencial. Algunas consideraciones teóricas necesarias.

Como se conoce, con la categoría “sistema de gobierno”⁶² se alude a qué organismo constitucional autónomo cuyo ejercicio de poder político tiene mayor peso o preponderancia dentro de una realidad estatal (García Belaunde 1996, 74). De esta manera entonces, el criterio de clasificación está constituido –dice el profesor Paolo Biscaretti di Ruffia- “por la determinación del órgano competente para trazar la dirección política general”, que no debiera ser otra que la expresión de la voluntad popular (1996: 155). Así, a grandes rasgos, y sin desconocer matices y especificidades propias, los sistemas de gobierno pueden ser “parlamentarios” o “presidenciales”⁶³, según sea que dicha hegemonía recaiga en el Congreso o en el Gobierno (los clásicamente llamados “Poder Legislativo” o “Poder Ejecutivo”, respectivamente).

El sistema de gobierno más antiguo es el nacido en Inglaterra, y que se conoce con el nombre de “sistema parlamentario”. Este modelo actualmente se encuentra vigente en casi toda Europa, con variantes entre uno y otro Estado o Reino.

Son rasgos centrales del modelo parlamentario los siguientes: *i*) ejecutivo dualista, donde el Jefe de Estado es un monarca o u presidente designado por las cámaras, con funciones mínimas y básicamente protocolares, en tanto que el Jefe de Gobierno o Primer

⁶² También denominada “forma de gobierno en sentido amplio”, para diferenciarlas de las formas de gobierno en sentido estricto, como son la monarquía o la república. Sobre esto último, para una muy útil revisión histórica puede revisarse, entre otros, Bobbio 2001: 9 y ss.

⁶³ Un tercer modelo es el denominado régimen de asamblea, convencional o directoral, nacido tras la Revolución Francesa, presente actualmente en la Confederación Helvética o Suiza, y con una breve presencia en Uruguay, intermitentemente entre 1919 y 1966 (García Belaunde 1996, 75). En este régimen, el gobierno es colegiado (Consejo Federal de siete miembros), con predominio –más teórico o histórico que efectivo o real- de la Asamblea Federal compuesta del Consejo Nacional y el Consejo de los Estados (Fix-Zamudio y Valencia 2005: 360-364). Es característica de este sistema el control *a priori* de la política del Gobierno realizada por la Asamblea, es decir, antes de la ejecución del programa (Flores 2007: 204).

Ministro es quien efectivamente tiene a su cargo la conducción de la política estatal y de la administración pública; *ii*) el Gobierno reside en el Gabinete o en el Ministerio encabezado por el Primer Ministro; *iii*) el Gobierno depende de la confianza política del Parlamento, donde la cámara democrática es la que le inviste del poder político; *iv*) la negación de confianza o voto censura impuesto implican la dimisión del Gobierno; *v*) el Gobierno puede disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones; *vi*) los miembros del Gabinete son también integrantes del Parlamento; *vii*) el Gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria, y *viii*) existencia de un control mutuo entre Parlamento y Gobierno (Valega 1994: 194-195, Carpizo 2008: 44-45).

Con la independencia de las trece colonias de la Corona británica, surgió en los Estados Unidos de Norte América, al amparo de su Constitución Federal de 1787, un nuevo sistema de gobierno, el “modelo presidencial”. Este régimen político, no sin introducirle sus especiales particularismos, fue después adoptado en América Latina.

Son características propias del modelo presidencial norteamericano las que siguen a continuación: *i*) el Presidente de la República es Jefe de Estado y, a la vez, Jefe de Gobierno (Ejecutivo monista o unitario); *ii*) el Presidente de la República es elegido por voto popular y por un plazo predeterminado constitucionalmente; *iii*) ni el Presidente de la República puede disolver el Congreso, ni este último puede revocar el mandato del primero ni de sus colaboradores; *iv*) los miembros del Gabinete son secretarios y no ministros, pues son colaboradores del Presidente de la República, pero no cogobernantes, y por ello son nombrados y removidos con libertad; *v*) los miembros del Congreso no pueden formar parte del Gobierno ni viceversa; *vi*) el Presidente de la República dirige la política de gobierno y se constituye en el líder de la Nación, y *vii*) el Presidente de la República puede estar afiliado a un partido político diferente del de la mayoría del Congreso (Valega 1994: 195-196, Carpizo 2008: 45-46).

Sin duda existen fórmulas mixtas o híbridas. La más conocida es la plasmada por Francia bajo la denominación de “sistema semipresidencial”. Ella pueda apreciarse en la Constitución de la Quinta República Francesa de 1958, como una suerte de fórmula política que busca incorporar de forma armónica elementos tanto del sistema parlamentario cuanto del sistema presidencial. Del modelo norteamericano, el sistema semipresidencial tiene un

Presidente elegido popularmente, pero dentro de un ejecutivo de autoridad dual, donde el Presidente debe compartir el poder con un Primer Ministro que, a su vez, es fiduciario de la confianza política del Parlamento. En este esquema, el Primer Ministro es quien determina y dirige la política nacional, y el Presidente tiene un poder ocasional, pero más fuerte, utilizado excepcionalmente y para impedir decisiones antes que para establecerlas (Sartori 1994: 136-137).

En Latinoamérica, como sabemos, el régimen político claramente establecido es el presidencial, pero con algunas características propias como son las siguientes: *i)* fortalecimiento excesivo y descontrolado del Poder Ejecutivo, donde el Presidente latinoamericano, a diferencia de su homólogo estadounidense, no solo tiene iniciativa legislativa sino también capacidad legisferante, además de poder de suscripción de tratados internacionales sin ratificación parlamentaria previa o posterior; *ii)* debilidad en la configuración del rol y atribuciones del Congreso, con una clara tendencia por el unicameralismo; *iii)* falta de autonomía del Poder Judicial, con un sistema de carrera judicial poco proclive a dicho objetivo, y *iv)* tendencia a una centralización en el ejercicio del poder político y, en consecuencia, relativización de cualquier alternativa efectivamente descentralista (Espinosa-Saldaña 2008: 87-133).

Otro dato característico del régimen político latinoamericano es la incorporación de elementos propios del sistema parlamentario a un modelo presidencial, como son, por ejemplo, la existencia de ministros, en vez de secretarios, y la presencia de mecanismos de control político como la interpelación, censura o negativa de confianza de los ministros, la disolución de las cámaras, o el juicio político. Para algunos autores, dicha parlamentarización se presenta como disfuncional y sin ninguna efectividad práctica en términos de control⁶⁴ (Espinosa-Saldaña 2002: 73 y ss.). Para otros, dicha parlamentarización termina por fortalecer al Gobierno, en tanto que los programas y las decisiones gubernativas cuentan con el apoyo del Congreso (Valadés 2009: 11).

⁶⁴ Piénsese, por citar un caso, en la institución de la censura ministerial que, de ser impuesta por el Congreso, no significa necesariamente el cambio de una política de gobierno determinada, en tanto que el Presidente de la República, que es quien la decide y configura, es irresponsable políticamente. En otros términos, acordada la censura, es el ministro quien debe renunciar, sin que ello acarree modificación alguna de la política de gobierno que ocasionó su dimisión, pues ella escapa a los alcances del episódico ministro.

“La crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad” en América Latina –anota el profesor Nohlen (1993: 36)- “se han identificado con la vigencia del sistema presidencial de gobierno, visión que trae como consecuencia obvia la necesidad de realizar modificaciones institucionales, mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias. En este entendimiento, la parlamentarización del modelo presidencial latinoamericano es una tendencia producto de las circunstancias, con el propósito de dar respuesta a las dificultades presentadas en la fórmula presidencial asumida sin las condiciones previas que, a modo de prerrequisitos, favorecieron la bondad de dicho modelo en el escenario norteamericano. Es decir, saltan a la luz los problemas de adoptar un sistema de gobierno con la ingenuidad de que su sola plasmación constitucional es suficiente para determinar su éxito, sin conocer que la realidad política particular latinoamericana hacía necesario importantes ajustes.

Como ya se ha recordado, en el régimen presidencial es el pueblo quien elige al órgano supremo de gobierno de un modo inmediato o indirecto vía electores; y ello tiene –a juicio de Jellinek- una importancia más política que jurídica, pues el Presidente “escogido por el pueblo mismo tiene una autoridad mucho mayor frente a las cámaras que la tienen los nombrados por estas, de las cuales dependen” (2000: 634). Ello explica la razón por la cual, en el modelo presidencial, el Gobierno no depende de la confianza política parlamentaria, ya que debe su legitimidad en su elección popular. Y esto determina también el que el Presidente se encuentre blindado constitucionalmente para que, salvo situaciones muy excepcionales – como el *impeachment*-, se mantenga en el ejercicio del poder político por el plazo que la norma fundamental ha prefijado.

Un sistema político es presidencial, en términos del profesor Giovanni Sartori (1994: 99), si y solo si el Jefe de Estado, esto es, el Presidente, es i) elegido de manera popular (de forma directa o indirecta), ii) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y iii) encabeza o dirige el gobierno que designa.

Precisamente, sobre el segundo aspecto, el que el Presidente de la República tenga un período preestablecido de gobierno, este significa que, a diferencia del modelo parlamentario, donde el Primer Ministro dura en el cargo lo que su confianza política ante las Cámaras, su tiempo en el mandato gubernativo es fijo, sin que el órgano legislativo pueda acortarlo, en

principio. Y aquí justamente juega la figura de la vacancia presidencial, en tanto que deberá presentarse acorde, como se verá más adelante, con dicho modelo de gobierno.

En el mismo sentido, Linz (1994: 6) indica que es una característica básica del sistema presidencial el que exista una “rigidez del sistema, en virtud de que ambos poderes son electos para un periodo fijo, y la permanencia del presidente en el cargo es independiente de la voluntad del Legislativo, cuya existencia, a su vez, es independiente de la intención del presidente”. Como se observa, es nota central del modelo presidencial el que su titular máximo tenga un periodo fijo de ejercicio del poder político, y es –como se ha dicho- en este preciso punto que la figura de la vacancia que pueda acordar el Parlamento o Congreso va a tener que analizarse a la luz de su compatibilidad o incompatibilidad con dicho sistema de gobierno.

2.2. La figura de la vacancia, falta o cesación del mandato presidencial en el Derecho Comparado

En el primer capítulo de esta tesis, con el propósito de establecer una distinción conceptual entre la vacancia por incapacidad moral y otras figuras e instituciones, se presentó una breve revisión de los diferentes mecanismos de determinación de responsabilidad de altos funcionarios por parte del Parlamento o Congreso. Allí se observó cómo los distintos Jefes de Gobierno o Presidentes, Congresistas en algunos casos, Jueces del mayor grado, entre otros funcionarios según cada realidad, eran pasibles de ser acusados ante la Representación Nacional por la comisión de una falta política, o más bien se determinaba la autorización de su procesamiento penal a efectos de determinar su responsabilidad jurídica si la hubiere.

Corresponde al propósito de este apartado estudiar si la figura del Presidente de la República (o la del Jefe de Gobierno en un esquema parlamentario, de ser el caso) está sujeta a la institución de la vacancia o falta en el ejercicio del cargo y, particularmente, si la causal de incapacidad moral peruana tiene algún antecedente o referencia en el Derecho Comparado al que se ha tenido acceso. Ello resulta importante a efectos de determinar mejor los alcances que la figura peruana debiera tener en la actualidad.

2.2.1. Estados Unidos de Norte América⁶⁵

La Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 establece en su artículo 2º, primera sección, cláusula 6º que

*“En caso de que el Presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, este pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá proveer por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del Presidente como del Vicepresidente, y declarar que funcionario fungirá como Presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un Presidente”*⁶⁶.

La norma fundamental estadounidense es importante, entre otros aspectos, por dos consideraciones pertinentes a esta investigación. En primer término, las causales de vacancia listadas (muerte, renuncia, incapacidad permanente) no son sino estipulaciones fácticas que ocurren en la realidad y respecto de las cuales el Congreso solamente debe asumirlas como tales. E inclusive aquella propia del *impeachment* (separación del puesto por decisión del Senado) está dentro de los del ejercicio de un juicio político⁶⁷.

Si el modelo presidencial implica un Presidente elegido por un periodo determinado, se entiende que, salvo la consideración contemplada del juicio político, el máximo titular del Poder Ejecutivo no pueda ser removido de su cargo. De ahí que las causales de vacancia en el ejercicio de su función se contemplen como situaciones de hecho incontrovertibles (como son la muerte, el renunciar o el sufrir una incapacidad física o mental de naturaleza permanente).

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

⁶⁵ Se inicia

⁶⁶ “United States Constitution: [...] Article II. Section 1. Clause 6: In Case of the Removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability to discharge the Powers and Duties of the said Office, the Same shall devolve on the VicePresident, and the Congress may by Law provide for the Case of Removal, Death, Resignation or Inability, both of the President and Vice President, declaring what Officer shall then act as President, and such Officer shall act accordingly, until the Disability be removed, or a President shall be elected. [...]”

⁶⁷ Ello, como recordará el lector, ya ha sido materia desarrollada en el primer capítulo de la tesis.

2.2.2. Argentina

El artículo 88° de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994 señala que:

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

Propiamente, en el caso constitucional argentino no se prevé causales de vacancia para el cargo de Presidente de la Nación. Sin embargo, pueden observarse del citado listado algunas indicaciones como tales (enfermedad grave, muerte, renuncia o destitución), y otras más bien de impedimento temporal (enfermedad no grave, ausencia de la capital). Las primeras, son especificaciones objetivas y que, por ende, no requieren contradictorio, pues simplemente ocurren en la realidad y ese solo hecho tiene ya una consecuencia prevista. Como se anotará más adelante, el caso de la causal de incapacidad moral del Presidente de la República peruano difiere de estas consideraciones fácticas u objetivas.

2.2.3. Bolivia

La Constitución Política del Estado Boliviano de 2009 contempla la figura de la vacancia presidencial bajo los términos de cesación del mandato. Allí se observa:

“Artículo 170.

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

Artículo 171.

En caso de revocatoria del mandato, la Presidenta o el Presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días”.

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

2.2.4. Brasil

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

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

La responsabilidad del Presidente de la República se encuentra detallada en los siguientes artículos que siguen a continuación:

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º *O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.*

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

2.2.5. Chile

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

“Artículo 29.- Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo, le subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal. A falta de éste, la subrogación corresponderá al Ministro titular que siga en ese orden de precedencia y, a falta de todos ellos, le subrogarán sucesivamente el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente de la Corte Suprema.

En caso de vacancia del cargo de Presidente de la República, se producirá la subrogación como en las situaciones del inciso anterior, y se procederá a elegir sucesor en conformidad a las reglas de los incisos siguientes.

Si la vacancia se produjere faltando menos de dos años para la próxima elección presidencial, el Presidente será elegido por el Congreso Pleno por la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio. La elección por el Congreso será hecha dentro de los diez días siguientes a la fecha de la vacancia y el elegido asumirá su cargo dentro de los treinta días siguientes.

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

El Presidente que resulte elegido asumirá su cargo el décimo día después de su proclamación.

El Presidente elegido conforme a alguno de los incisos precedentes durará en el cargo hasta completar el período que restaba a quien se reemplace y no podrá postular como candidato a la elección presidencial siguiente”.

2.2.6. Colombia

La Constitución de Colombia de 1991 regula la vacancia del cargo presidencial en los términos de “falta absoluta”. Así, se lee lo siguiente:

“Artículo 194. Son faltas absolutas del Presidente de la República su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarados éstos dos últimos por el Senado. Son faltas temporales la licencia y la enfermedad, de conformidad con el artículo precedente y la suspensión en el ejercicio del cargo decretada por el Senado, previa admisión pública de la acusación en el caso previsto en el numeral primero del artículo 175”.

Como puede observarse, la vacancia presidencial colombiana responde a causales igualmente objetivas: muerte, renuncia aceptada, destitución por sentencia condenatoria, incapacidad física permanente y abandono del cargo. Todas ellas son supuestos que ocurren o no ocurren en la realidad, es decir son comprobables sin margen de interpretación que pueda sostener lo contrario, donde el Congreso se limita a verificar la existencia de la causal (muerte, destitución por sentencia, incapacidad física permanente) o donde su comprobación requiere una evaluación elemental a efectos de decidir concederla o no (renuncia, abandono del cargo), pero que sin que signifique una evaluación del desempeño presidencial, el cual, para ser compatible con el modelo de sistema de gobierno, debe extenderse por todo el periodo fijado constitucionalmente.

2.2.7. Costa Rica

Sin detallar las causales de falta definitiva del Presidente de la República, la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 establece que

“Artículo 135.- Habrá dos Vicepresidentes de la República, quienes reemplazarán en su ausencia absoluta al Presidente, por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el Presidente podrá llamar a cualquiera de los Vicepresidentes para que lo sustituya. Cuando ninguno de los Vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del Presidente, ocupará el cargo el Presidente de la Asamblea Legislativa”.

2.2.8. Cuba

La Constitución Política de la República de Cuba de 1976 establece en su artículo 94° que *“En caso de ausencia, enfermedad o muerte del Presidente del Consejo de Estado lo sustituye en sus funciones el Primer Vicepresidente”.*

2.2.9. Ecuador

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

“Art. 145.- La Presidenta o Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

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

Se aprecia aquí que el constituyente ecuatoriano ha tenido bastante cuidado en detallar las diferentes causales de la cesación en las funciones del Presidente de la República, y en ellas se puede observar que la labor del Congreso en todos los casos donde es requerido es solamente la de hacer efectiva una situación comprobada por otra instancia. Es decir, no hay opción a que el Congreso pueda tener margen interpretativo respecto de alguna causal tipificada ampliamente. Así, por ejemplo, para el caso de la causal de abandono del cargo, dicha determinación pasa a corresponder a la Corte Constitucional; en tanto que para la destitución se aplicarán las consideraciones propias de un juicio político. Es igualmente interesante destacar que la causal de incapacidad mental permanente –ya utilizada en aquel país para el caso de Abdalá Bucaram en 1997- se encuentra meticulosamente detallada (al exigirse que ella se encuentre certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados).

2.2.10. El Salvador

Son diferentes artículos de la Constitución de la República de El Salvador de 1983 los que tienen que ver con la regulación de la ausencia del Presidente de la República. Entre ellos, se tienen los siguientes:

“Art. 155.- En defecto del Presidente de la República, por muerte, renuncia, remoción u otra causa, lo sustituirá el Vicepresidente; a falta de éste, uno de los Designados por el orden de su nominación, y si todos éstos faltaren por cualquier causa legal, la Asamblea designará la persona que habrá de sustituirlo.

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

Si la inhabilidad del Presidente fuere temporal, el sustituto ejercerá el cargo únicamente mientras dure aquélla.

Art. 156.- Los cargos de Presidente y de Vicepresidente de la República y los de Designados solamente son renunciables por causa grave debidamente comprobada, que calificará la Asamblea.

Art. 158.- Se prohíbe al Presidente de la República salir del territorio nacional sin licencia de la Asamblea Legislativa”.

2.2.11. Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 (reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993) establece en su artículo 189° que

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

2.2.12. Honduras

La Constitución Política de la República de Honduras de 1982 establece en su artículo 205°, numeral 12, que

“Corresponde al Congreso Nacional las atribuciones siguientes: (...)12. Recibir la promesa constitucional al Presidente y Vicepresidente de la República, declarados elegidos, y a los demás funcionarios que elija; concederles licencia y admitirles o no su renuncia y llenar las vacantes en caso de falta absoluta de alguno de ellos;”.

2.2.13. México

Son diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 los que hacen referencia a la vacancia presidencial y sus efectos. Ellos son los siguientes:

“Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo;

debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

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

2.2.14. Nicaragua

El artículo 149° de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 (con sus respectivas reformas en 1995, 2000 y 2005) regula los efectos de la falta definitiva del Presidente de la República en los siguientes términos:

“En caso de falta temporal del Presidente de la República, asumirá sus funciones el Vicepresidente. Cuando la falta sea definitiva, el Vicepresidente asumirá el cargo de Presidente de la República por el resto del período y la Asamblea Nacional deberá elegir un nuevo Vicepresidente. En caso de falta temporal y simultánea del Presidente y del Vicepresidente, asumirá las funciones del primero el Presidente de la Asamblea Nacional o quien haga sus veces por ministerio de la ley. En caso de falta definitiva del Vicepresidente de la República, la Asamblea Nacional nombrará a quien deba sustituirlo en el cargo. Si faltaren definitivamente el Presidente y el Vicepresidente de la República, asumirá las funciones del primero el Presidente de la Asamblea Nacional o quien haga sus veces. La Asamblea Nacional deberá nombrar a quienes

deban sustituirlos, dentro de las primeras setenta y dos horas de haberse producido las vacantes. Los así nombrados ejercerán sus funciones por el resto del período”.

2.2.15. Panama

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 (ajustada a los Actos Reformativos de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004) establece en su artículo 189° que *“Por falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá el cargo por el resto del periodo”.*

2.2.16. Paraguay

La Constitución de la República de Paraguay de 1992, sin detallar sus causales, regula los efectos de la vacancia definitiva del Presidente de la República en los términos que se copian a continuación:

“Artículo 234 - De la acefalía

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

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

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

2.2.17. República Dominicana

La Constitución de la República Dominicana de 2010 establece en su artículo 129°, inciso 2, que *“La sucesión presidencial se regirá por las siguientes normas: (...) 2) En caso de falta definitiva del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República por el tiempo que falte para la terminación del período presidencial (...)”.* La Carta constitucional contempla, como se aprecia, la figura de la falta definitiva del Presidente de la República, pero no detalla sus causales, por lo que puede presumirse que se tratan de consideraciones fácticas que tornen imposible el ejercicio del mandato.

Asimismo, se pueden observar otras disposiciones constitucionales vinculadas con la interrupción temporal o permanente del ejercicio del cargo presidencial, como son

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

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

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

2.2.18. Uruguay

La Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967 (con las reformas plebiscitadas de 1989, 1994, 1996 y 2004) desarrolla algunos aspectos de la vacancia en el ejercicio del cargo presidencial en los dispositivos constitucionales siguientes:

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

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

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

2.2.19. Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (con las reformas aprobadas por Enmienda N°1, del 15 de febrero de 2009) regula con bastante detalle las causales de vacancia presidencial y las consecuencias sucesorias en la aplicación de dicha figura, tal como se transcribe a continuación:

Artículo 233. Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: la muerte, su renuncia, la destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, la incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea

Nacional, el abandono del cargo, declarado éste por la Asamblea Nacional, así como la revocatoria popular de su mandato.

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

Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente o Presidenta de la República durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal y directa dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva. En los casos anteriores, el nuevo Presidente o Presidenta completará el período constitucional correspondiente.

Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar el mismo.

Como ocurre en el caso ecuatoriano, cuyos textos son bastante similares en este punto, se precisa para el caso de las incapacidades física o mental permanentes que deben ser certificadas por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional. Como se observa, y como debe corresponder a las causales de vacancia presidencial, la labor parlamentaria en este punto solamente debe circunscribirse a ratificar la existencia de la situación de hecho que provoca la falta absoluta del Presidente de la República.

2.3. Algunos ejemplos históricos del ejercicio de la destitución y vacancia presidencial.

2.3.1. Luis XVI.

Como escribe Valle-Riestra, Luis XVI (Luis Capeto) fue, sin proceso previo, suspendido en su reinado y confinado con su familia y servidumbre en el *Temple* a través de un decreto parlamentario del 10 de agosto de 1792. El 21 de septiembre de ese mismo año, sin el quórum requerido, 371 diputados, de un número de 745, lo destituyeron sin el mínimo ejercicio del derecho de defensa de una audiencia previa y carente de alguna justificación legal (2004: 20).

La votación de los cargos se inició el 15 de enero de 1793. 691 representantes declararon que el destituido Rey de Francia era culpable de conspirar contra la libertad y de atentar contra la seguridad del Estado. No hubo votos en contra y se abstuvieron 27. Luego, 424 representantes votaron en contra de convocar para ese efecto al pueblo. 287 respondieron a favor de tal convocatoria y 12 se abstuvieron. Finalmente, 387 votaron a favor de la muerte del culpable; 334, en contra, y 8 se abstuvieron. Así, la mañana del 21 de enero de 1793, Luis XVI fue decapitado en la Plaza de la Revolución (Valle-Riestra 2004: 22-23).

2.3.2. Alfonso XIII

Alfonso XIII se había aliado en 1923 a la opción militarista del general Primo de Rivera, cuya dictadura cayó en 1930. Tras la derrota en las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, el rey sale de España y desembarca en Marsella (Valle-Riestra 2004: 28).

En el texto del documento entregado por el Rey Alfonso XIII al Presidente del Consejo de Ministros, capitán general Aznar, de fecha 14 de abril de 1931, se lee la abdicación de su cargo:

"Las elecciones celebradas el domingo me revelan claramente que no tengo hoy el amor de mi pueblo. Mi conciencia me dice que ese desvío no será definitivo, porque procuré servir a España, puesto el único afán en el interés público hasta en las más críticas coyunturas. Un Rey puede equivocarse, y sin duda erré yo alguna vez, pero sé bien que nuestra patria se mostró en todo momento generosa ante las culpas sin malicia. Soy el Rey de todos los españoles, y también un español. Hallaría medios sobrados para mantener mis regias prerrogativas, en eficaz forcejeo con quienes las combaten. Pero, resueltamente, quiero apartarme de cuanto sea lanzar un compatriota contra otro en fratricida guerra civil. No renuncio a ninguno de mis derechos, porque más que míos son depósito acumulado de la Historia, de cuya custodia ha de pedirme algún día cuenta rigurosa. Espero conocer la auténtica y adecuada expresión de la conciencia colectiva, y mientras habla la nación suspendo deliberadamente el ejercicio del Poder Real y me aparto de España, reconociéndola así como única señora de sus destinos. También ahora creo cumplir con el deber que me dicta mi amor a la Patria. Pido a Dios que tan hondo como yo lo sientan y lo cumplan los demás españoles"

Por su parte, las Cortes Constituyentes votaron a favor del cargo de alta traición. Así, la Ley de 26 de noviembre de 1931 establecía lo siguiente:

A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes Constituyentes, en funciones de Soberanía Nacional, han aprobado el acta acusatoria contra don Alfonso de Borbón y Habsburgo-Lorena, dictando lo siguiente:
«Las Cortes Constituyentes declaran culpable de alta traición, como fórmula jurídica que resume todos los delitos del acta acusatoria, al que fue rey de España, quien,

ejercitando los poderes de su magistratura contra la Constitución del Estado, ha cometido la más criminal violación del orden jurídico del país, y, en su consecuencia, el Tribunal soberano de la nación declara solemnemente fuera de la ley a don Alfonso de Borbón y Habsburgo-Lorena. Privado de la paz jurídica, cualquier ciudadano español podrá aprehender su persona si penetrase en territorio nacional.

Don Alfonso de Borbón será degradado de todas sus dignidades, derechos y títulos, que no podrá ostentar ni dentro ni fuera de España, de los cuales el pueblo español, por boca de sus representantes elegidos para votar las nuevas normas del Estado español, le declara decaído, sin que se pueda reivindicarlos jamás ni para él ni para sus sucesores.

De todos los bienes, derechos y acciones de su propiedad que se encuentren en territorio nacional se incautará, en su beneficio, el Estado, que dispondrá del uso conveniente que deba darles.

Esta sentencia, que aprueban las Cortes soberanas Constituyentes, después de publicada por el Gobierno de la República, será impresa y fijada en todos los ayuntamientos de España, y comunicada a los representantes diplomáticos de todos los países, así como a la Sociedad de Naciones».

En ejecución de esta sentencia, el Gobierno dictará las órdenes conducentes a su más exacto cumplimiento, al que coadyuvarán todos los ciudadanos, tribunales y autoridades.

2.3.3. Niceto Alcalá-Zamora y Torres

Sobre la base de una interpretación forzada del último apartado del artículo 81° de la Constitución de la República Española de 1931, las Cortes decidieron la destitución del Presidente de la República Niceto Alcalá-Zamora y Torres en abril de 1936. La referida disposición constitucional establecía lo siguiente:

Artículo 81. El Presidente de la República podrá convocar el Congreso con carácter extraordinario siempre que lo estime oportuno.

Podrá suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes en el primer periodo y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo preceptuado en el art. 58.

El Presidente podrá disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato cuando lo estime necesario, sujetándose a las siguientes condiciones:

a) Por decreto motivado.

b) Acompañando al decreto de disolución la convocatoria de las nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días. En el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver sobre la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevará aneja la destitución del Presidente.

Se argumentó que el presidente español había disuelto dos veces las Cortes, por lo que, en aplicación del punto b) del último párrafo del citado artículo, las Cortes examinaron la necesidad del decreto de disolución y lo valoraron negativamente. En consecuencia se acordó

la destitución de Alcalá-Zamora y Torres, pese a que la referida cláusula era inaplicable al ser una de las Cortes disueltas constituyente y no ordinaria (Valle-Riestra 2004: 31).

2.3.4. Gustavo Rojas Pinilla

Gustavo Rojas Pinilla fue Presidente de Colombia entre 1953 y 1957. Por un conjunto de hechos vinculados con corrupción y enriquecimiento ilícito, el titular del Poder Ejecutivo fue declarado indigno por mala conducta en el ejercicio del cargo de Presidente de la República. El fallo del Senado del 2 de abril de 1956 también condenaba al acusado

“(…) a la pérdida perpetua de los derechos políticos a que se refieren la Constitución Nacional y la Ley Penal, quedando, en consecuencia, en interdicción de derechos y funciones públicas y privado de la libertad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública u oficial de los grados militares, de toda pensión, jubilación o sueldo de retiro de carácter oficial, así como del derecho de ejercer tutelas y curadurías y de pertenecer a los cuerpos armados de la República, lo mismo que incapacitado para adquirir cualquiera de los derechos, empleos oficios, calidades, gracias o grados mencionados (…)”.

2.3.5. Fernando Collor de Melo

Luego de 21 años de gobierno militar y un gobierno de transición, Fernando Collor de Melo ganó en 1989 la elección presidencial de Brasil. No bien iniciado el gobierno, comenzaron a aparecer, cada vez con mayor frecuencia, escándalos mediáticos que involucraban a los integrantes del Poder Ejecutivo (primero algunos altos funcionarios y miembros del Gabinete, hasta llegar directamente a la Primera Dama y al propio Collor de Melo) con actos de corrupción y de beneficio propio. Tras una denuncia del hermano menor del Presidente en mayo de 1992, la Comisión de la Cámara de Diputados descubrió que Paulo César Farías, jefe de campaña del Presidente, había desviado seis millones y medio de dólares a las cuentas bancarias de Collor de Melo. El 29 de septiembre de 1992 la Cámara de Diputados, con el voto de 441 contra 38, aprobó acusar a Collor de Melo ante el Senado y suspenderlo en el ejercicio del cargo por un periodo de seis meses. En diciembre del mismo año 1992, el Senado, con 73 votos contra 8, resolvió remover a Collor de Mello del cargo y autorizó su procesamiento penal con 22 causas por corrupción. Fernando Collor de Mello, previendo la decisión del Senado, presentó su renuncia (Pérez-Liñán 2009: 38-41).

2.3.6. Carlos Andrés Pérez

Un escenario de crisis política, protestas de diferentes sectores, violaciones a derechos humanos e indicios de corrupción y enriquecimiento, determinaron el término del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela en 1993. A raíz de un último escándalo por el destino desconocido de un fondo de más de 17 millones de dólares de una partida de fondos secretos para seguridad interna, en mayo de 1993 la Corte Suprema estimó la existencia de méritos para proseguir con la investigación y procesamiento del Presidente de la República, para lo cual solicitó autorización al Senado. El 21 de mayo de ese año, y por unanimidad, el Senado venezolano suspendió a Carlos Andrés Pérez de modo transitorio, y permitió que la Corte Suprema lo procesara. A fines de agosto de 1993, tras tres meses de suspensión, una sesión conjunta de ambas cámaras declaró que la ausencia del Presidente de la República en el ejercicio del cargo era permanente, por lo que lo removió de su cargo (Pérez-Liñán 2009: 43-47).

2.3.7. Ernesto Samper

Tras los escándalos y las denuncias de que Ernesto Samper hubo recibido fondos provenientes del narcotráfico para la campaña electoral con que logró la Presidencia de Colombia, finalmente fue desestimado el juicio político en su contra al no prosperar, en junio de 1996, la acusación en la Cámara de Representantes, donde 111 contra 43 votaron a favor de la exoneración de los cargos (Pérez-Liñán 2009: 49-53).

2.3.8. Abdalá Bucaram

En 1996 Abdalá Bucaram ganó las elecciones presidenciales ecuatorianas. Su particular forma de conducirse en el gobierno, sumada a denuncias de corrupción y abuso de poder, determinaron su salida abrupta. Hacia inicios de 1997, las protestas en las calles eran cada vez más masivas, y los diferentes sectores reclamaban que el Congreso ponga término a las funciones del presidente. Frente a ello, al ser ya inmanejable la efervescencia social, el Congreso convocó a una reunión de emergencia, y la oposición votó por la declaración de

Bucaram como mentalmente incapacitado antes que un juicio político donde requería la mayoría de los dos tercios de la cámara. Tras la intervención de las Fuerzas Armadas, Bucaram aceptó la decisión parlamentaria y viajó a Panamá (Pérez-Liñán 2009: 53-60).

2.3.9. Raúl Cubas Grau

Raúl Cubas Grau ganó las elecciones presidenciales paraguayas de 1998. Una de sus primeras acciones fue la de buscar liberar a su aliado político el general Oviedo. Si bien no podía indultarlo, sí le conmutó la pena. El Congreso, en respuesta, aprobó una moción de condena ante tal hecho y solicitó a la Corte Suprema la evaluación de la constitucionalidad de la medida tomada por Cubas. Hacia inicios de marzo de 1999 la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó la apertura del procedimiento de juicio político contra el Presidente por seis votos contra uno, por el cargo de violar el fallo dado por la Corte Suprema al conmutar la pena de Oviedo. La Cámara de Diputados autorizó el juicio político por 49 votos contra 24. El 28 de marzo de 1999, adelantándose a su suerte en la Cámara de Senadores, Cubas renuncia a su cargo de Presidente de la República (Pérez-Liñán 2009: 60-65).

2.3.10. Luis González Macchi

Tras la renuncia de Cubas Grau, la Corte Suprema confirmó a Luis González Macchi como Presidente de Paraguay por el periodo presidencial faltante, esto es, hasta el año 2003. La falta de legitimidad del nuevo Presidente, algunos escándalos por el uso y transferencia de fondos públicos, un conjunto de medidas impopulares que desataron huelgas de diferentes sectores e inclusive intentos de golpes de Estado promovieron hasta tres juicios políticos intentados en su contra, el último de los cuales finalmente fue aprobado por la Cámara de Diputados en diciembre de 2002 por los cargos del destino de 16 millones de dólares, un auto robado utilizado por el gobierno y el presunto respaldo presidencial a funcionarios estimados como corruptos. Hacia febrero de 2003, dicha acusación no alcanzó finalmente los votos requeridos en el Senado y el juicio político instaurado en contra del Presidente fracasó. Tras las nuevas elecciones presidenciales, González Macchi entregó el poder Nicanor Dante, su copartidario (Pérez-Liñán 2009: 65-69).

2.3.11. Fernando Lugo Méndez

Hacia agosto de 2008, Fernando Lugo Méndez fue elegido como Presidente de Paraguay, y debía terminar su mandato el 15 de agosto de 2013. Sin embargo Mediante Resolución de la Honorable Cámara de Diputados N° 1431/2012 se le acusó de mal desempeño en el ejercicio del cargo. El Libelo Acusatorio contra el Presidente de la República se fundó en las consideraciones de hecho y de derecho que se transcriben a continuación:

“2. LOS HECHOS QUE MOTIVAN ESTA ACUSACIÓN

2.1 ACTO POLÍTICO EN EL COMANDO DE INGENIERÍA DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el año 2009, con autorización del Presidente Lugo, se realizó una concentración política de jóvenes en el Comando de Ingeniería de las Fuerzas Armadas, el que fue financiado por instituciones del Estado, incluyendo a la Entidad Binacional Yacyreta. Fernando Lugo, reconoció que la Entidad Binacional Yacyretá financió el encuentro de jóvenes socialistas de la región, llevado a cabo en el Comando de Ingeniería de las Fuerzas Armadas.

Esas instalaciones fueron utilizadas para la reunión de los jóvenes, quienes colgaron banderas con alusiones políticas, llegando a izarse una de ellas en sustitución del pabellón patrio.

Ese acto de naturaleza netamente política y con los exabruptos ampliamente difundidos por los medios de prensa solo pudo ser realizado con la autorización del Comandante en Jefe y prueba de que el Gobierno avaló, instigó y facilitó esos actos políticos dentro del cuartel es que varios importantes funcionarios del Gobierno participaron del evento pronunciando discursos instigando a la lucha de clases, como el pronunciado por el entonces Ministro de la Secretaría de Emergencia Nacional, Camilo Soares.

2.2 CASO ÑACUNDAY

Fue el Gobierno del Presidente Lugo el único responsable como instigador y facilitador de las recientes invasiones de tierras en la zona de Ñacunday. La falta de respuesta de las fuerzas policiales ante las invasiones de supuestos carperos y sin tierras a bienes del dominio privado, solo han sido parte de esa conducta cómplice.

El presidente Lugo ha utilizado a las fuerzas militares para generar un verdadero estado de pánico en toda esa región, violando el derecho de propiedad e ingresando a inmuebles de colonos, so pretexto de realizar el trabajo de amojonamiento de la franja de exclusión fronteriza. Sin embargo, esos trabajos eran acompañados por dirigentes de la Asociación de Carperos, quienes abiertamente dirigían la labor de los técnicos y de los integrantes de las fuerzas militares, que han dado lugar a interminables denuncias de los propietarios y también incontables publicaciones periodísticas referidas a esa situación.

Y mientras esas invasiones se producían y se daban a conocer amenazas de otras más en otros departamentos de la República, el Presidente Lugo se mostraba siempre con puertas abiertas a los líderes de esas invasiones, como es el caso de José Rodríguez, Victoriano López, Eulalio López, entre otros, dando un mensaje claro a toda la

ciudadanía sobre su incondicional apoyo a esos actos de violencia y de comisión de delitos que eran propiciados y desarrollados a través de esas organizaciones.

Fernando Lugo ha sometido las fuerzas militares a los denominados carperos, quienes han realizado todo tipo de abusos, agresiones y atracos a la propiedad privada, a la vista de las fuerzas públicas, quienes no actuaron por la indisimulada complicidad del Presidente de la República con esos agresores.

Los miembros de esta Cámara recordarán lo ocurrido con la Intendente Municipal de Santa Rosa del Monday, María Victoria Salinas Sosa, quien fue víctima de un violento ataque de carperos quienes la golpearon, patearon y destrozaron el vehículo en el que se desplazaba.

2.3 CRECIENTE INSEGURIDAD

El Presidente Lugo ha sido absolutamente incapaz de desarrollar una política y programas que tiendan a disminuir la creciente inseguridad ciudadana.

En estos 4 años de Gobierno, a pesar de los importantes recursos financieros que le fueron proveídos por el Congreso Nacional para potenciar a la fuerza pública, los resultados han sido no solo insatisfactorios sino también ha quedado por demás demostrado la falta de voluntad del Gobierno para combatir al Ejército del Pueblo Paraguayo, que se ha convertido, al amparo y con la complicidad del Gobierno, en el azote de los ciudadanos de los departamentos de Concepción y San Pedro.

Los distintos operativos emprendidos por el Gobierno, muchas veces con gran cobertura periodística, han tenido como único resultado el total fracaso. Nunca en la historia de este país, la Policía Nacional ha tenido tantas víctimas cobardemente asesinadas por los integrantes del EPP y, a pesar de ello, la conducta complaciente del Presidente siguió inalterable.

Todos los Miembros de esta Honorable Cámara de Diputados conocemos los vínculos que el Presidente Lugo siempre ha mantenido con grupos de secuestradores, que anteriormente se vinculaban al movimiento-partido Patria Libre y cuya ala militar hoy se denomina EPP.

Los costosos operativos dispuestos por el Gobierno durante los dos estados de excepción no han dado resultado alguno y, por el contrario, solo ha generado una mayor fortaleza de ese grupo terrorista armado a través del descrédito y las humillaciones a las que fueron sometidas las fuerzas militares y policiales asignadas al operativo.

El Presidente Lugo es el responsable de la creciente inseguridad y es responsable también por haber mantenido por tanto tiempo como Ministro del Interior a una persona absolutamente inepta e incapaz para ocupar ese cargo. Esa ineptitud, sumada a la indisimulada relación cómplice entre el Presidente Lugo y los líderes de la asociación de carperos y otras organizaciones que fueron protagonistas de innumerables invasiones de tierras y otros tipos de agresiones son los que han propiciado y facilitado el lamentable suceso que costara la vida a 17 compatriotas, 6 de ellos pertenecientes a la Policía Nacional y que fueron cruelmente asesinados y a sangre fría por auténticos criminales, que también han incitado y manipulado a campesinos del lugar.

Luego de esa triste jornada, de la que felizmente se tienen importantes datos y filmaciones que han sido generosamente difundidas por distintos medios de prensa, solo se ha tenido una posición absolutamente equívoca del Presidente de la República en relación a lo ocurrido.

Fernando Lugo Méndez y varios de sus ministros, y en especial Miguel López Perito y Esperanza Martínez, han pretendido tratar por igual a los policía cobardemente asesinados y a aquellos que fueron protagonistas de esos crímenes. El derecho a

reclamar está consagrado por la Carta Magna pero nadie está autorizado a cometer crímenes so pretexto de reclamar derechos y, menos aún acabar con la vida de policías desarmados.

Esta misma actitud, se manifestó en la conferencia de prensa brindada por Fernando Lugo con relación a lo ocurrido en la estancia Morumbi, en donde ni siquiera tuvo la delicadeza de prometer el castigo de los asesinos de esos policías y de quienes instigaron a los campesinos a tomar las armas so pretexto de luchar por sus derechos. El Presidente Fernando Lugo está propiciando y fomentando, a través de algunos miembros de su gabinete y de sus cómplices que fungen de dirigentes carperos y otras organizaciones campesinas, un conflicto social de dimensiones impredecibles y que por su comprobada incapacidad no podrá luego solucionar.

Personalmente, desde luego, manifiesto mi convicción de que el camino de la crisis y el conflicto social y armado no será el producto de negligencia o simple impericia del Presidente sino directamente el objetivo que el mismo ha buscado durante el tiempo que fue obispo y que hoy pretende desarrollar para proyectar y consolidar su anhelo de un régimen autoritario, sin libertades, con la aniquilación de la libertad de prensa y la imposición del partido único que profesan los enemigos de la democracia y los adherentes del socialismo del Siglo XXI.

Fernando Lugo y sus ministros deben respetar el derecho de todos los ciudadanos pero resulta inadmisibile e injustificable que pretendan poner en pie de igualdad a los criminales y a sus víctimas, a los asesinos y a los policías que fueron cobardemente asesinados.

Mientras los familiares lloran por sus muertos, Fernando Lugo debe estar reuniéndose con los cabecillas e instigadores de los sucesos ocurridos el viernes pasado en Curuguaty y no se visualiza posibilidad alguna de que Fernando Lugo rectifique su conducta, que ya ha costado decenas de vidas de compatriotas que han caído víctimas de la inseguridad que él mismo se ha encargado y esforzado de generar.

2.4 PROTOCOLO DE USHUAIA II.

Este documento constituye UN ATENTADO CONTRA LA SOBERANÍA de la República del Paraguay y ha sido suscrito por el Presidente FERNANDO LUGO MENDEZ con el avieso propósito de obtener un supuesto respaldo en su descarada marcha contra la institucionalidad y el proceso democrático de la República.

Dicho documento ya ha motivado un pronunciamiento de la Comisión Permanente del Congreso Nacional, destacándose la falta de transparencia en el procedimiento que dio lugar a la firma del documento y a su contenido al punto que hasta la fecha, el Poder Ejecutivo no lo ha remitido al congreso para su conocimiento y consideración. A través de ese documento, los países vecinos podrían cortar el suministro de energía a la República del Paraguay.

El documento firmado en Montevideo, en diciembre de 2011, para remplazar al Protocolo de Ushuaia (Carta Democrática del Mercosur), tiene sus orígenes en un documento previo, presentado ante la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), que fue pergeñado por los presidentes de la región para protegerse unos a otros.

La principal características del Protocolo de Ushuaia II es la identificación del Estado con la figura de los presidentes para, en el nombre de la "defensa de la democracia", defenderse unos a otros.

2.5 CASO MATANZA CURUGUATY.

Ha quedado demostrado con los hechos acaecidos en los Campos Morombi, Curuguaty, Departamento de Canindeyú, la patente inoperancia, negligencia, ineptitud e improvisación de este gobierno liderado por Presidente Fernando Lugo

Méndez, que amerita la acusación de la Cámara de Diputados por mal desempeño de funciones ante la Cámara de Senadores.

Fernando Lugo, hoy por hoy representa lo más nefasto para el pueblo paraguayo, que se encuentra llorando la pérdida de vidas inocentes debido a la criminal negligencia y desidia del actual Presidente de la República, quien desde que asumió la conducción del país, gobierna promoviendo el odio entre los paraguayos, la lucha violenta entre pobres y ricos, la justicia por mano propia y la violación del derecho de propiedad, atentando de ese modo permanentemente contra la Carta Magna, las instituciones republicanas y el Estado de Derecho.

No cabe duda que la responsabilidad política y penal de los trágicos eventos registrados 15 de junio del presente año, que costó la vida de 17 ciudadanos paraguayos entre policías y campesinos, recae en el Presidente de la República, Fernando Lugo, que por su inacción e incompetencia, dieron lugar a los hechos acaecidos, de conocimientos públicos, los cuales no necesitan ser probados, por ser hechos públicos y notorios.

El incidente no surgió espontáneamente, fue una emboscada a las fuerzas de seguridad; fue algo premeditado, producto de un plan debidamente concebido, planificado y llevado a la práctica, gracias a la complicidad e inacción del Gobierno de Fernando Lugo, responsable directo de la crisis que hoy atraviesa nuestra amada Patria.

Ya desde la Honorable Cámara de Diputados se levantaban voces de advertencia, ya se avizoraba lo que hoy es una realidad, la pérdida de vidas humanas.

Hoy, podemos afirmar que este es el final que deseaba Fernando Lugo, este fue siempre el plan ideado por el mismo, con la única finalidad de crear las condiciones de crisis social y, conmoción interna que justifiquen un asalto del presidente Fernando Lugo y sus seguidores a las instituciones de la República, con el propósito de instalar un régimen contrario a nuestro sistema Republicano. Este deseo desmedido, hoy nos hace lamentar las pérdidas de vidas humanas, en una cantidad nunca antes vista en la historia contemporánea de la República del Paraguay.

Todas las evidencias, que son públicas, nos demuestran que los acontecimientos de la semana pasada no fueron fruto de una circunstancia derivada de un descontrol ocasional, por el contrario, fue un acto premeditado, donde se embosco a las fuerzas del orden publico, gracias a la actitud cómplice del Presidente de la República, quien hoy no solo debe de ser removido por juicio político, sino que debe de ser sometido a la Justicia por los hechos ocurridos, a fin de que esto sirva de lección a futuros gobernantes.

Estos grupos extremistas, como el autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) o los mal llamados Carperos, se fortalecieron día a día gracias a la incompetencia y complacencia de Fernando Lugo, que en lugar de combatirlos, como era su obligación, los recibía y apadrinaba. No cabe la menor duda que Fernando Lugo ha fortalecido a estos grupos criminales, quienes hoy no solo desafían y amenazan abiertamente a los ciudadanos honestos, sino que llegan a lo más bajo que puede caer un ser humano, que es atentar contra la vida de otro. Tan poco hoy importa al Presidente Lugo el Estado de Derecho y la vida humana, que en lugar de enderezar rumbos, se mantiene en su posición, manifestando que seguirá reuniéndose con estos criminales.

Fernando Lugo es el directo responsable de que hoy nuestro país este viviendo días de luto. Tanto él como su incapaz ex Ministro del Interior Carlos Filizzola, deben

responder ante la ciudadanía por los trágicos acontecimientos registrados en el Departamento de Canindeyú.

No existe voluntad alguna de combatir estas formas de violencia, que tanto daño ya ha causado a nuestra sociedad, es por ello que debemos de cumplir con nuestra obligación Constitucional, e iniciar el proceso de juicio político por mal desempeño contra el Presidente de la República, quien desde que asumió el Gobierno ha instado al incumplimiento de órdenes judiciales de desalojo, así como a la promoción de mensuras judiciales sin mediar juicio entre las partes, o abasteciendo de provisiones y enseres a los ocupantes de tierras han sido los signos que marcaron las acciones y el temperamento de este Gobierno.

3. PRUEBAS QUE SUSTENTAN LA ACUSACIÓN

Todas las causales mencionadas más arriba, son de pública notoriedad, motivo por el cual no necesitan ser probadas, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente.

4. CONCLUSIÓN.

El Presidente de la Republica Fernando Lugo Méndez ha incurrido en mal desempeño de sus funciones en razón de haber ejercido el cargo que ostenta de una manera impropia, negligente e irresponsable, trayendo el caos y la inestabilidad política en toda la Republica, generando así la constante confrontación y lucha de clases sociales, que como resultado final trajo la masacre entre compatriotas, hecho inédito en los anales de la historia desde de nuestra independencia nacional hasta la fecha, en tiempo de paz.

La causal de mal desempeño en sus funciones aparece en su actitud de desprecio ante el derecho y las instituciones republicanas, socavando los cimientos del Estado Social del Derecho proclamado en nuestra Carta Magna. Su complaciente actuar lo hace cómplice por acción y omisión en todos los casos antes citados, que legitiman la presente acusación.

5.- DERECHO

Se funda la presente acusación por mal desempeño de funciones de conformidad a lo establecido en el Artículo 225 de la Constitución Nacional.

6. PETITORIO.

6.1.- Definitivamente, la gestión del presidente Fernando Armino Lugo Méndez ha perjudicado enormemente los intereses supremos de la Nación, que de continuar, apeliagra gravemente la convivencia pacífica del pueblo paraguayo y la vigencia de los derechos y garantías constitucionales, por lo que se halla sobradamente justificada hacer lugar a la presente acusación contra el presidente Fernando Armino Lugo Méndez por la Honorable Cámara de Senadores, por mal desempeño de funciones.

6.2.- En mérito a los argumentos precedentemente señalados dicten resolución, declarando culpable al presidente Fernando Armino Lugo Méndez, y en consecuencia, separarlo del cargo que ostenta, de conformidad a lo establecido en el Artículo 225 de la Constitución Nacional

6.3.- En consecuencia remitir los antecedentes a la Justicia Ordinaria.

La Cámara de Diputados acusó al Presidente Lugo por 76 votos contra uno en junio de 2012. Lugo señaló que no iba a renunciar a su cargo. El viernes 22 de junio del año en curso, el Senado lo destituyó por 39 votos contra 4.

2.4. La incapacidad moral en el Derecho Comparado

Revisada la Constitución Federal Norteamericana de 1878, que configura el modelo presidencial, así como las diferentes Cartas Constitucionales latinoamericanas, que han adoptado (y adaptado) dicho sistema de gobierno como régimen político propio, y a la luz de algunos ejemplos reseñados en el apartado inmediato anterior, pueden establecerse como conclusiones de este apartado dos consideraciones.

En primer lugar, la vacancia en el ejercicio del cargo presidencial es una situación de hecho que, una vez que tiene lugar, determina la cesación en el mandato del titular del Poder Ejecutivo y origina, consecuentemente, una línea sucesoria encabezada por el (primer) Vicepresidente. Muerte, renuncia aceptada, incapacidad física o mental permanente, destitución por juicio político, salida del territorio sin autorización o no retorno dentro del plazo previamente fijado son causales de naturaleza objetiva respecto de las cuales solamente corresponde al Congreso pronunciarse a modo de ratificar la comprobación de tales situaciones fácticas. En otros términos, no puede existir contradictorio, por ejemplo, en la salida del territorio sin autorización, pues se cuenta con ella o no se cuenta con ella. De igual modo, el Presidente es sancionado con la destitución en juicio político o no, y de ello solo da cuenta la situación vacante de dicho cargo.

En segundo término, producto de este recorrido comparado, puede apreciarse que la figura peruana de “incapacidad moral” como causal de vacancia presidencial no tiene antecedente o referencia alguna en otros esquemas y modelos nacionales. Es más, son dos textos constitucionales (Ecuador y Venezuela) los que expresamente hacen mención a una incapacidad mental certificada por la autoridad médica competente, situación que, como resulta obvio, no puede ser pasible de certificación alguna para el caso tan peligrosamente ambiguo de la “incapacidad moral”.

Si el modelo presidencial implica, entre otros rasgos definitorios, que el Presidente elegido popularmente permanezca en su cargo por un periodo previamente establecido, resulta compatible con dicho esquema que las causales de vacancia presidencial sean situaciones tales que no merezcan mayor contradicción o análisis de las cámaras parlamentarias (porque precisamente les está vedado el no respetar dicho plazo de mandato). En contrapartida, si se le permitiese al Congreso evaluar la idoneidad moral del Presidente de

la República en un caso particular, con ocasión de alguna acción que se estime reprochable, y no reconducida en un procedimiento de acusación y juicio político, entonces existiría una indebida incorrespondencia con el modelo presidencial, pues deja al arbitrio de las cámaras congresales cuál debe ser el periodo de mandato del Presidente de la República. Es decir, el primer mandatario ya no tendría un ejercicio de funciones por el plazo establecido en la Constitución, sino, en la práctica, se introduciría la figura de una suerte de confianza parlamentaria que determinaría, al invocarse una conducta como incapacidad moral, el término de tales funciones y la pérdida del mandato.

Frente a ello, como se anotará en el caso peruano específico, en el capítulo que sigue a continuación, resulta muy importante evaluar la conveniencia de esta figura e intentar darle algún contenido compatible con un sistema de gobierno que debe ser estable, y dentro de los parámetros actuales de un Estado Constitucional.



CAPÍTULO TERCERO

EL ANÁLISIS DE LA CAUSAL DE INCAPACIDAD MORAL COMO CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL PERUANO

3.1. El régimen de gobierno presidencial en el constitucionalismo peruano: recorrido histórico y posición actual.

En el caso peruano, nuestro modelo es uno básicamente presidencial, con la inclusión paulatina de elementos parlamentarios y semipresidenciales. Los resultados efectivos de dicha configuración no han sido ni son necesariamente positivos (Espinosa-Saldaña 2008: 87-133).

3.1.1 Las Constituciones del Perú. Un breve recuento

Las doce Constituciones que ha tenido el Perú (1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993⁶⁸), y en todas ellas se estableció un sistema de gobierno presidencial.

Carta de 1823. La Constitución Política de la República Peruana fue sancionada por el primer Congreso Constituyente el 12 de noviembre de 1823 y promulgada por el presidente gran mariscal don José Bernardo Tagle. La primera carta constitucional del Perú estuvo formalmente vigente del 12 de noviembre de 1823 al 9 de diciembre de 1826. Fue posteriormente restaurada con carácter provisorio por el Congreso General Constituyente del Perú el 11 de junio de 1827, y mandada cumplir por el vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, don Manuel Salazar y Baquijano el 16 de junio de ese año⁶⁹. En este segundo período, rigió de modo formal hasta el 18 de marzo de 1828.

⁶⁸ Para el recuento histórico que sigue a continuación, este ha sido tomado básicamente de García Belaunde (1993: 11 y ss).

⁶⁹ Mediante la Ley de 11 de junio de 1827 se declaró nula, sin ningún valor ni efecto, la Constitución vitalicia de 1826 (artículo 1) y se decretó la observancia provisional de la Constitución peruana sancionada en 1823 (artículo 2).

Carta de 1826. La Constitución Política para la República Peruana es conocida como Constitución Vitalicia o Bolivariana. Esta Constitución, redactada por Simón Bolívar para Bolivia⁷⁰, fue aprobada por el Consejo de Gobierno presidido por el gran mariscal don Andrés de Santa Cruz el 1 de julio de 1826 y sometida a los Colegios Electorales. Luego fue ratificada el 30 de noviembre y jurada el 9 de diciembre del mismo año. La Constitución Vitalicia tuvo una duración paradójicamente muy breve; rigió algo más de seis meses, hasta el 16 de junio de 1827.

Carta de 1828. La Constitución Política de la República Peruana fue dada por el Congreso Constituyente el 18 de marzo de 1828 y promulgada ese mismo día por el entonces presidente de la República, general don José de la Mar. Esta carta, que rigió hasta el 10 de junio de 1834, ha sido considerada como el modelo o referente básico de los posteriores textos constitucionales⁷¹.

Carta de 1834. La Constitución Política de la República Peruana de 1834 fue dada por la Convención Nacional el 10 de junio de 1834. Fue promulgada ese mismo día por el presidente provisional de la República, mariscal don Luis José de Orbegoso, y rigió hasta el 6 de agosto de 1836⁷².

Carta de 1839. La Constitución Política de la República Peruana fue dada por el Congreso General reunido en la ciudad de Huancayo el 10 de noviembre de 1839. Esta carta constitucional, conocida como Constitución de Huancayo, se promulgó ese mismo día 10 de

⁷⁰ “Bolívar redactó una Constitución para Bolivia, por encargo del Congreso de esa naciente República. Cuando fue disuelto el Congreso peruano de 1826, ya habíase decidido la promulgación de la misma carta política en el Perú” (Basadre 2005: p. 151).

⁷¹ “Debemos advertir de antemano que esta Constitución es el tipo constitucional que el Perú desde entonces ha aplicado, prácticamente, con muy breves interrupciones, porque aunque se ha cambiado muchas constituciones, todas las que han tenido una vida práctica, han sido modeladas sobre esta Constitución del 28”. Lección del 10 de octubre de 1916 –tomada por su entonces alumno Luis Bullen Pardo- de Manuel Vicente Villarán (1998: 525).

⁷² Según la Constitución de 1828, dicho texto constitucional se conservaría sin alteración ni reforma por cinco años, contados desde la fecha de su publicación (artículo 176). Igualmente, estableció que en el año 1833 se reuniría una Convención nacional autorizada para examinar y reformar en todo o en parte aquella Constitución (artículo 177). De allí que la Convención nacional acordase dejar sin efecto las disposiciones de la carta de 1828 y dar una nueva norma fundamental.

Y frente a una posible incertidumbre durante el período de transición entre un documento y otro, la Ley de 17 de diciembre de 1833 (dada por la Convención nacional y promulgada un día después por el presidente Agustín Gamarra) precisó en su artículo único que “Continuará rigiendo la Constitución en los mismos términos que se promulgó el año de 1828, miéntras [sic.] no se concluya y publique su reforma”.

noviembre por el entonces presidente provisorio de la República mariscal Agustín Gamarra y rigió hasta el 27 de julio de 1855⁷³.

Carta de 1856. La Constitución Política del Perú fue dada el 13 de octubre de 1856 y promulgada el 16 de ese mismo mes y año por el mariscal don Ramón Castilla, en esa época presidente provisorio de la República. Este texto constitucional estuvo vigente del 19 de octubre de 1856 al 13 de noviembre de 1860.

Carta de 1860. La Constitución Política del Perú, que significó la reforma de la Carta de 1856, fue dada por el Congreso de la República el 10 de noviembre de 1860. Se promulgó el 13 de noviembre del mismo año por el mariscal Castilla, en ese momento presidente constitucional de la República, y rigió hasta el 29 de agosto de 1867. Posteriormente, recobró su fuerza normativa el 6 de enero de 1868 por decisión del general don Pedro Diez Canseco, vicepresidente de la República y encargado del Gobierno tras la abdicación del coronel Prado. Luego del Estatuto Provisorio del 27 de diciembre de 1879⁷⁴, esta Constitución rigió una vez más desde el 18 de enero de 1881 hasta el 23 de octubre de 1883. En esta última fecha, y con algunas modificaciones, fue puesta en vigencia por última vez por disposición del general don Miguel Iglesias. En este último período, la Constitución de 1860 persistió hasta el 18 de enero de 1920⁷⁵.

Carta de 1867. La Constitución Política del Perú fue dada por el Congreso Constituyente el 29 de agosto de 1867, y se promulgó ese mismo día por el entonces presidente provisorio de la República coronel don Mariano Ignacio Prado. La vigencia de esta Constitución fue bastante corta; rigió hasta el 6 de enero de 1868.

Carta de 1920. La Constitución para la República del Perú se aprobó el 27 de diciembre de 1919 por la Asamblea Nacional convocada tras un plebiscito por el entonces

⁷³ Entre el 27 de julio de 1855 y el 19 de octubre de 1856 rigió el Estatuto Provisorio, que fue dado por la Convención Nacional el 26 de julio de 1856 y promulgado al día siguiente por el presidente provisorio general Ramón Castilla.

⁷⁴ El referido Estatuto Provisorio fue expedido por Nicolás de Piérola, jefe supremo de la República, tras derrocar al general La Puerta, primer vicepresidente de la República encargado del Gobierno ante la ausencia del presidente Mariano Ignacio Prado.

⁷⁵ Cf. para todo este apartado García Belaunde (1993: 13).

Presidente provisorio de la República don Augusto B. Leguía. Esta Constitución fue promulgada por el mismo Leguía⁷⁶ el 18 de enero de 1920 y rigió hasta el 9 de abril de 1933.

Carta de 1933. La Constitución Política del Perú fue dada por el Congreso Constituyente el 29 de marzo de 1933. Así mismo, fue promulgada por el general don Luis M. Sánchez Cerro, entonces presidente constitucional de la República, el 9 de abril del mismo año.

Carta de 1979. La Constitución Política del Perú fue sancionada por la Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979. Esta Carta fue promulgada el 28 de julio de 1980, el primer día del segundo período constitucional del gobierno del entonces presidente don Fernando Belaunde Terry⁷⁷.

Carta de 1993. La Constitución Política del Perú actualmente en vigencia fue aprobada mediante referendo el 31 de octubre de 1993, promulgada el 29 de diciembre de ese año y puesta en vigencia el día 31 de ese mes y año.

3.1.2. El régimen presidencial peruano

La Constitución de 1823, Capítulo V de su Sección Segunda, señala en su artículo 72° que “*Reside exclusivamente el ejercicio del poder ejecutivo en un ciudadano con la denominación de Presidente de la República*”. El artículo 74 precisa que el ejercicio del Poder Ejecutivo no puede ser vitalicio ni hereditario, y que “*el oficio de Presidente*” dura cuatro años, según el modelo norteamericano de igual plazo presidencial. El artículo 79° establece por su parte que el Presidente de la República es “*jefe de la administración general de la República*”.

En consecuencia, como se puede apreciar aquí, la Constitución de 1823 establece un modelo claramente presidencial, en tanto el Presidente de la República gobierna efectivamente y tiene un mandato determinado por un periodo fijo de cuatro años.

⁷⁶ Mediante la Ley 4001, de 3 de octubre de 1919, la Asamblea Nacional que presidía Mariano H. Cornejo proclamó a Augusto B. Leguía como presidente constitucional de la República.

⁷⁷ Para el recuento histórico de lo ocurrido en aquella época y sobre las distintas posiciones sobre la sanción y promulgación de la Constitución de 1979, puede revisarse lo anotado por García Belaúnde (1996: 35-70).

La Constitución Política de 1826, Título VI, indica en su artículo 77° que “*El ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un presidente vitalicio, un vice-presidente y cuatro secretarios de Estado*”. El Presidente de la República será nombrado “*la primera vez por la pluralidad absoluta del cuerpo legislativo*” (artículo 78°), y es Jefe de la administración del Estado “*sin responsabilidad por los actos de dicha administración*” (artículo 80°).

Al igual que en la Carta anterior, la Constitución de 1826 se adscribe también al modelo de gobierno presidencial, donde el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, con la característica adicional de prefigurar un mandato presidencial vitalicio.

La Constitución de 1828 contiene en su Título V lo correspondiente al Poder Ejecutivo. Así, el artículo 82° señala que “*El Supremo Poder Ejecutivo se ejercerá por un solo ciudadano, bajo la denominación de Presidente de la República*”.

Recogiendo el modelo de la Carta Fundamental norteamericana de 1787, el artículo 84° precisa que el mandato presidencial será de cuatro años y que cabe la reelección inmediata por una sola vez, en tanto que –y aquí se aparta del modelo estadounidense- caben reelecciones sucesivas mediatas. También como su similar norteamericana, el artículo 86° prevé la elección indirecta del Presidente de la República, a través de colegios electorales de provincia.

Como puede apreciarse, la Constitución de 1828 es plenamente compatible con las características del modelo de gobierno presidencial: presidente elegido popularmente por un periodo determinado y con efectivo gobierno del Estado.

Al igual que su similar anterior, la Carta de 1834 contempla en su Título V lo atinente al Poder Ejecutivo. Así, el artículo 67 prescribe que “*Es Jefe de la administración general del Estado un ciudadano bajo la denominación de Presidente de la República*”. La elección del Presidente de la República será de forma indirecta, a través de colegios electorales en el tiempo y forma que establezca la ley (artículo 69°), y su mandato será de cuatro años, con la posibilidad de reelección después de un periodo igual (artículo 77°). Como las Cartas anteriores, el Presidente de la República es responsable de los actos de su administración (artículo 78°).

El Título XII de la Constitución de 1839 regula lo correspondiente al Poder Ejecutivo. El artículo 68° señala que “*Es Jefe supremo del Poder Ejecutivo el ciudadano nombrado Presidente de la República*”. La elección será de modo indirecto, a través de colegios electorales (artículo 70°), y la duración del cargo sube de cuatro a seis años, con la posibilidad de reelección luego de un periodo por igual término (artículo 78°).

El Presidente de la República es responsable de los actos de su administración, y su responsabilidad se hará efectiva concluido su periodo (artículo 79°). Como se ha dicho, es característica esencial del modelo presidencial que el Presidente de la República tenga un mandato fijo, preestablecido, y que este no se vea, en principio, acortado.

Al igual que las Cartas anteriores, las Constituciones de 1834 y 1839 también han prefigurado un modelo de gobierno presidencial: Presidente de la República elegido popularmente, por un periodo determinado y con efectivo gobierno del Estado.

La Carta de 1856 regula en su Título XI lo referente al Poder Ejecutivo. El artículo 73°, como los textos constitucionales anteriores, señala que “*Es jefe del Poder Ejecutivo un ciudadano bajo la denominación de Presidente de la República*”. El Jefe de Estado y de Gobierno es elegido popularmente “*por los pueblos*” en la forma que prescribe la ley (artículo 75°), y tendrá un mandato de cuatro años (artículo 80°), lo que reduce su periodo al establecido en un plazo de seis por la Carta anterior. En síntesis, el modelo aquí pergeñado es uno propiamente presidencial.

En igual título que su antecesora, la Constitución de 1860 configura en su Título XI lo atinente al Poder Ejecutivo. Allí se decía, en su artículo 78°, que “*El Jefe del Poder Ejecutivo tendrá la denominación de Presidente de la República*”. Repitiendo literalmente lo previsto en la carta fundamental anterior, el artículo 80° estipulaba que “*El Presidente de la República será elegido por los pueblos en la forma que prescriba la ley*”. El artículo 85° regulaba la duración del periodo de gobierno en los términos siguientes: “*El Presidente durará en su cargo cuatro años; y no podrá ser reelecto Presidente ni elegido Vicepresidente, sino después de un período igual*”.

Es importante citar también al artículo 86° de esta Carta. Allí se indicaba que “*El Presidente de la República, al concluir su periodo, dará cuenta al Congreso de sus actos*”.

administrativos, para los efectos de la atribución 24, artículo 59°. Como ya se ha anotado, además de la elección popular por un periodo determinado, es elemento configurante del modelo presidencial el que el periodo de gobierno del Presidente de la República sea fijo, y se encuentre en dicho gobierno el plazo establecido por la Constitución, sin que pueda haber recortes en los plazos.

Y ello queda demostrado con claridad meridiana en el artículo 65°, que estipulaba lo siguiente: *“El Presidente de la República no podrá ser acusado durante su período, excepto en los casos: de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión, o suspendido a la Cámara de Senadores”*. Esta norma será posteriormente recogida en las cartas constitucionales posteriores.

En otros términos, lo que busca un artículo como el anteriormente glosado es que, salvo causales muy específicas y extraordinarias, el plazo del mandato presidencial se dé en su totalidad, es decir, ni mayor ni menor del estipulado constitucionalmente.

El Título X de la Constitución de 1867 contiene lo referente al Poder Ejecutivo. Repitiendo la formulación de la Carta precedente, el artículo 70° establecía que *“El Jefe del Poder ejecutivo tendrá la denominación de Presidente de la República”*, en tanto el artículo 72° prescribía que *“El Presidente de la República será elegido por los pueblos en la forma que prescribe la ley”*. El mandato presidencial sube de cuatro a cinco años, y cabe la reelección presidencial mediata, es decir, luego de transcurrido un periodo igual (artículo 76°).

Dicho mandato no podía acortarse, en principio. Como su antecesor, el artículo 82° establecía que *“No podrá ser acusado el Presidente de la República durante el período de su mando, excepto en los casos a que se refieren los incisos 2°, 3° y 4° del artículo 79°”*.

Así, la Carta de 1867 resulta, como las anteriores, igualmente compatible con el modelo de gobierno presidencial.

Por su parte, la Constitución de 1920 regula en su Título XI lo concerniente al “Poder Ejecutivo” en términos similares a los anteriores textos constitucionales glosados. Así, el artículo 111° prescribía que *“El Jefe del Poder Ejecutivo tendrá la denominación de Presidente de la República”*, en tanto que el artículo 113° establecía que *“El Presidente*

durará en su cargo cinco años y no podrá ser reelecto sino después de un período igual de tiempo". Este último artículo fue modificado mediante Ley 4687, de 19 de septiembre de 1923, para permitir la reelección presidencial inmediata, en los siguientes términos *"El Presidente durará en su cargo cinco años y podrá, por una sola vez, ser reelegido"*.

Respecto del plazo fijo del periodo presidencial, el artículo 96° señalaba *"El Presidente de la República, no podrá ser acusado durante su período excepto en los casos de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión o suspendido sus funciones"*. Así, la regulación establecida por la Carta de 1920 coincide con las características propias de todo modelo de gobierno presidencial.

La Constitución de 1933 regulaba en su Título VII lo correspondiente al Poder Ejecutivo. El artículo 134° estipulaba que *"El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica la Nación"*, en tanto que el artículo 135° indicaba que el primer mandatario era elegido por sufragio directo.

Asimismo, el artículo 139° establecía, como la Carta de 1920, un periodo presidencial de cinco años. Dicha disposición constitucional fue modificada por Ley 11874, de 31 de octubre de 1952, que aumentaba a seis los años del mandato presidencial.

Es importante citar el artículo 142°, por configurar como cláusula pétrea, o de intangibilidad, la prohibición de la reelección inmediata, así como por observarse las severísimas consecuencias de su intento modificatorio. El texto decía lo siguiente:

"Artículo 142°.- No hay reelección presidencial inmediata. Esta prohibición no puede ser reformada ni derogada. El autor o autores de la proposición reformatoria o derogatoria, y los que la apoyen, directa o indirectamente, cesarán, de hecho, en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública".

Sin duda, el Oncenio era una razón más que valedera para dicha prescripción.

Por su parte, el artículo 150°, en términos muy parecidos a los actualmente previstos, establecía las únicas causales para la responsabilidad del Presidente de la República durante su mandato. Allí se decía:

"Artículo 150°.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su período por traición a la patria; por haber impedido las elecciones presidenciales o

parlamentarias; por haber disuelto el Congreso, o impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones”.

Como se aprecia, el modelo configurado por la Constitución de 1933 es uno propiamente presidencial, es decir, un régimen político en el cual el Presidente de la República es elegido popularmente, por mandato determinado y con efectivo gobierno del Estado.

El Título IV, Capítulo V, de la Constitución de 1979 regula lo referente al Poder Ejecutivo. El artículo 201° estipulaba que el Presidente de la República era Jefe de Estado y que personificaba, en consecuencia, a la Nación. La condición de Presidente de la República como Jefe de Gobierno está dada en el artículo 211°, que establecía sus atribuciones y competencias, específicamente, el inciso 3, que señalaba su atribución de dirigir la política general del Gobierno. Así, como ocurre en el modelo presidencial, el Presidente de la República es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Un segundo elemento del modelo presidencial es su elección popular. Así, el artículo 203° establecía que *“El Presidente de la República es elegido por sufragio directo, y por más de la mitad de los votos válidamente emitidos”.*

Un tercer elemento del sistema de gobierno presidencial es el plazo fijo, preestablecido, del mandato. Al respecto, el artículo 205° prescribía que *“El mandato presidencial es de cinco años. Para la reelección, debe haber transcurrido un período presidencial”*, lo que debe leerse conjuntamente con el artículo 210° respecto de la responsabilidad constitucional del Presidente de la República. Allí se señalaba:

“Art 210°.- 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 locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el Artículo 227; y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y del Tribunal de Garantías Constitucionales”.

Salvo situaciones excepcionales, como las anteriormente descritas, el Presidente de la República debe permanecer en el gobierno durante todo el tiempo estipulado por la Constitución como tal.

3.1.3. El modelo constitucional actual

Finalmente, el modelo configurado por la Constitución Política de 1993 es también uno propio del sistema de gobierno presidencial. Así, el artículo 110° estipula que “*El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación*”, a la vez que el inciso 3, del artículo 118, establece su condición de Jefe de Gobierno, al establecer que es atribución del Presidente de la República “*Dirigir la política general del Gobierno*”; en tanto que el artículo 111° siguiente señala que “*El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan*”.

Respecto del mandato presidencial, el original artículo 112° prescribía que

“El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”.

Dicha disposición constitucional fue modificada por el artículo 1° de la Ley N° 27365, de 5 de noviembre de 2000, en el sentido de eliminar la reelección presidencial inmediata, en tales términos

“El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”.

En lo referente a la responsabilidad constitucional del Presidente de la República, única fórmula de acortar el mandato presidencial –que, como se ha señalado, es una característica básica del sistema presidencial el plazo fijo del mandato-, el artículo 117° prescribe que

“El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”.

Luego de todo este breve recorrido histórico como actualmente vigente, puede concluirse que las características básicas del modelo de gobierno presidencial se encuentran previstas en las doce Constituciones que hemos tenido. Así, en todas ellas, se ha podido apreciar que el Presidente de la República accede al poder a través de una elección indirecta

(en un inicio) o directa (después), lo que le da legitimidad para poder ejercer el gobierno efectivo del Poder Ejecutivo, en tanto que, al no estar sujeto a la confianza política parlamentaria, el plazo por el que ha sido elegido es uno de carácter fijo, por lo que no puede ser acortado, salvo situaciones muy excepcionales que, paulatinamente se han perfilando, hasta alcanzar una fórmula ya definitiva en los textos constitucionales del pasado siglo veinte.

3.2. La figura de la vacancia presidencial en el constitucionalismo peruano: decurso histórico y escenario contemporáneo

Si bien no con la denominación de vacancia, el artículo 81° de la Carta de 1823 establecía como limitaciones del Poder Ejecutivo dos supuestos que posteriormente serán recogidos como causales específicas de esta figura. En primer lugar, el hecho de no poder salir del territorio de la República sin permiso del Congreso (inciso 2). En segundo término, la prohibición de no diferir ni suspender en ninguna circunstancia las sesiones del Congreso.

En igual sentido, la Carta de 1826 no contemplaba la figura de la vacancia, pero recoge bajo la denominación de “*restricciones*” –“limitaciones” en términos de la Norma de 1823- dos supuestos actualmente incluidos en tal figura. El primero de ellos, el no poder impedir las elecciones ni las demás funciones que por las leyes competen a los poderes de la República (inciso 4, artículo 84°). El segundo, el no poder ausentarse del territorio de la República, con la precisión de tampoco de su capital, sin permiso del cuerpo legislativo (inciso 5, artículo 84°).

Asimismo, la Carta de 1828 utiliza el mismo término de “*restricciones*” para algunos supuestos que después serán establecidos como causales de vacancia o de única responsabilidad restringida del primer mandatario. Así, el inciso 1 del artículo 91° señala que el Poder Ejecutivo no puede diferir ni suspender en circunstancia alguna las elecciones constitucionales ni las sesiones del Congreso; en tanto que el inciso 2 anota que el Presidente de la República no puede salir del territorio de la República sin permiso del Congreso. Es interesante precisar que dicha disposición establece que esta restricción no solo se extiende durante el término del mandato de gobierno, sino que incluso comprende seis meses después de él.

La Constitución de 1834 es la primera Carta peruana en contemplar, de modo explícito, la figura de la vacancia. Así, el artículo 80° señala que “*La Presidente de la República vaca por muerte, admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física, destitución legal y término de su periodo constitucional*”.

De igual modo, como la Carta que la ha precedido, establece como restricciones del Poder Ejecutivo el no diferir ni suspender en circunstancia alguna las elecciones constitucionales ni las sesiones del Congreso (inciso 1, artículo 86°); y el no poder salir del territorio de la República sin permiso del Congreso, durante el periodo de su mandato y después de él, hasta que haya concluido la sesión de la legislatura inmediata (inciso 2, artículo 86°).

Como puede apreciarse, muchas de las causales de vacancia (y aquellas glosadas a modo de restricciones) se mantendrán en todas las cartas constitucionales que se sucederán en nuestro país.

Ello es recogido igualmente por la Carta de 1839. Así, el artículo 81° señala que

“La Presidente de la República vaca de hecho por muerte, o por cualquier pacto que haya celebrado contra la unidad e independencia nacional, y de derecho, por admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física o moral y término de su periodo constitucional”.

El artículo citado es importante por dos aspectos. En primer lugar, establece una distinción entre supuestos de hecho y supuestos de derecho para la figura de la vacancia. En segundo término, aparece por primera vez el término “*moral*” dentro del catálogo constitucional de los supuestos de vacancia.

La Carta de 1839 amplía, por otro lado, el listado de las restricciones del Presidente de la República. Así, contempla entre ellas las que ya se han recogido y comentado precedentemente, y que luego serán recogidas como supuestos de vacancia o de única responsabilidad restringida del primer mandatario.

El artículo 81° de la Constitución de 1856 precisa que durante el periodo del Presidente de la República –conforme con el modelo de gobierno presidencial- solo podrá

hacerse efectiva su responsabilidad en los casos de vacancia de hecho, postergándose el ejercicio de efectivizar la responsabilidad a que haya lugar luego de concluido su periodo.

Similar al texto de 1839, la Carta de 1856 mantiene la distinción entre supuestos de hecho y supuestos de derecho de la figura de la vacancia. Así, el artículo 83° contemplaba:

La Presidencia de la República vaca de hecho:

1°.- *Por muerte.*

2°.- *Por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional.*

3°.- *Por atentar contra la forma de Gobierno.*

4°.- *Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo.*

Vaca de derecho:

1°.- *Por admisión de su renuncia.*

2°.- *Por incapacidad moral o física.*

3°.- *Por destitución legal.*

4°.- *Por haber terminado su período.*

Como se puede apreciar, la regulación establecida por la Constitución de 1856 es bastante extensa en sus supuestos, muchos de los cuales van a mantenerse hasta la Carta actual.

Asimismo, el artículo 90° de la Carta de 1856, en una versión mucho más reducida en comparación con sus predecesoras, establece dos restricciones para el Presidente de la República. La primera, referida a la salida del territorio sin permiso del Congreso, será posteriormente tomada como una causal de vacancia. Es interesante anotar la figura del juicio de residencia, pues el Presidente de la República tiene además que permanecer en el territorio nacional mientras dure dicho procedimiento inciso 1 del artículo 90°).

La Constitución de 1860 reduce el listado de supuestos de vacancia, en comparación de su predecesora, así como elimina la distinción entre causales de hecho y de derecho. El artículo 88 establecía:

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

1. *Por perpetua incapacidad, física o moral del Presidente.*

2. *Por la admisión de su renuncia.*

3. *Por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el art. 65°.*

4. *Por terminar el período para que fue elegido”.*

Por su parte, en artículo aparte (artículo 95°) se regulaba que *“El Presidente no puede salir del territorio de la República, durante el periodo de su mando, sin permiso del Congreso, y en su receso de la Comisión Permanente; ni concluido dicho periodo, mientras*

este sujeto al juicio que prescribe el artículo 66º, que es el correspondiente al antejuicio. Como se verá después, este supuesto será reconducido a una causal de vacancia.

La Constitución de 1867 retoma la distinción entre causales de hecho y de derecho para la figura de la vacancia, que había eliminado la predecesora Carta de 1860. Así, los artículos 79º y 80º regulan ambos supuestos en los siguientes términos:

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

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

Art. 80º.- Vaca de derecho:

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

Finalmente, el artículo 86º estipulaba, como sus antecesores, que

“El Presidente no puede salir del territorio de la República, durante el período de su mando, sin permiso del Congreso; ni concluido dicho período, mientras esté sujeto al juicio que prescribe el artículo 77º”.

Los supuestos de vacancia son reducidos en la Carta de 1920, que también elimina la diferencia entre vacancia de hecho y vacancia de derecho. Así, el artículo 115º fijaba:

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

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

Asimismo, en la misma línea de las Cartas constitucionales precedentes, el artículo 123º estipulaba que *“El Presidente no puede salir del Territorio de la República durante el período de su mando, sin permiso del Congreso”*. Como se aprecia, la obligación de permanecer un tiempo después de concluido el mandato, o la sujeción a un juicio de residencia son fórmulas ya no contempladas en el texto constitucional.

En términos bastante similares a los actualmente previstos, el artículo 144º de la Constitución de 1933 establecía los supuestos de vacancia en los siguientes términos:

“Artículo 144.- La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte:

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

Es interesante destacar que, después de estar previsto desde un inicio en nuestras Cartas constitucionales, sea como limitación, restricción o específica prohibición, es con la Constitución de 1933 en que el supuesto de salida del territorio nacional sin permiso del Congreso se adiciona a las causales de vacancia.

El artículo 206° de la Constitución de 1979 contiene las mismas causales de vacancia que su similar antecesor, con la única salvedad de reunir en una sola causal los dos últimos supuestos del anterior artículo 144° de la Carta de 1933. El texto era el siguiente:

“Artículo 206. La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte por:

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

Finalmente, la Constitución de 1993, actualmente en vigor, regula la figura de la vacancia en términos idénticos a la Carta de 1979, pues incluye los mismos supuestos ya previstos tanto por dicha norma fundamental como la anterior de 1933. Así, se lee

“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”.*

Como puede apreciarse, después de este recorrido histórico, las causales y supuestos de vacancia presidencial previstos por nuestros textos constitucionales han sido básicamente los mismos en todos ellos. En un primer momento, algunos de esos supuestos, como el de

salir del territorio nacional sin permiso del Congreso, se encontraban establecidos bajo los rótulos de “limitaciones” o “restricciones”.

Posteriormente, algunas restricciones previstas a partir de la Carta de 1828, como la de no impedir ni suspender en circunstancia alguna las elecciones constitucionalmente previstas, fueron luego reconducidas, en los textos fundamentales del siglo XX, a los supuestos de responsabilidad constitucional del Presidente de la República como pasibles de su acusación y, de ser el caso, destitución.

La Constitución de 1834 ha sido la primera, de nuestra historia constitucional, en contemplar de manera explícita la figura de la vacancia. De ella a la Carta actual, los supuestos han sido básicamente similares, salvo pequeñas especificidades ya detalladas en cada caso en particular.

3.3. La vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República en la historia política del Perú.

Como se ha señalado, la Constitución Política de 1839 es la primera en contemplar la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia en el ejercicio del cargo presidencial, bajo los términos de “perpetua imposibilidad moral” (artículo 81°). La Carta de 1856 contempla igualmente la causal, con la frase “incapacidad moral” (artículo 83°), así como el posterior texto de 1860, en los términos de “perpetua incapacidad moral del Presidente” (artículo 88°).

La Constitución de 1867 contempla la misma causal (“incapacidad moral”) en su artículo 80°. En una versión un tanto más extendida, la Carta de 1920 prevé en su artículo 115°, inciso 1, la vacancia presidencial por “permanente incapacidad (...) moral del Presidente declarada por el Congreso”. Este mismo fraseo es utilizado por el texto constitucional de 1933 (artículo 144°, inciso 1). En una versión más reducida, la Constitución de 1979 establece la anotada causal en los términos de “incapacidad moral” (artículo 206°, inciso 1). Finalmente, la Carta actual de 1993 contempla la causal bajo la frase de “permanente incapacidad moral” (artículo 113°, inciso 3).

Como se observa, y salvo variaciones de términos no trascendentales, la causal de vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República se encuentra expresamente prevista en nuestra historia constitucional desde el texto de 1839.

José Mariano de la Riva Agüero y Sánchez Boquete, primer Presidente del Perú, fue vacado en 1823 por el Congreso de la época bajo el recurso de la causal de incapacidad moral. En realidad, como señaló después la historia, dicha declaratoria de vacancia respondió a las pugnas políticas entre Riva Agüero y el Congreso de la República, en medio de un escenario todavía turbulento por la consolidación de la independencia.

En 1914, Guillermo E. Billinghurst Angulo también fue vacado en su mandato de Presidente de la República en aplicación de la causal de incapacidad moral. Como en el caso anterior, y tras un intento de disolver el Congreso y convocar a consulta popular, la muy mala relación entre el Ejecutivo y el Legislativo determinaron la destitución del Presidente.

El último caso registrado de vacancia presidencial por incapacidad moral tuvo lugar el año 2000, y le fue aplicada al entonces Presidente Alberto Fujimori Fujimori. Como sabemos y son sucesos por todos conocidos, Alberto Fujimori, fuera del país, envía desde Japón al Congreso de la República su renuncia al cargo a través de un fax. El órgano legislativo no acepta tal renuncia y más bien declara la vacancia de su mandato por incapacidad moral, la que fue acordada por el voto aprobatorio de la mayoría simple de los congresistas presentes en el hemiciclo (Cf. Bernaldes 2001: 130-133). Ello es recogido en la Resolución Legislativa N° 009-2000-CR del 21 de noviembre de 2000.

Los tres ejemplos históricos anotados en el extremo final del apartado anterior sitúan con bastante claridad las dificultades de la incapacidad moral como causal de vacancia del Presidente de la República. En los dos primeros casos, son las tensiones de poder entre el Congreso y el Gobierno las que determinaron la salida del Presidente bajo el pretexto de una incapacidad moral. Es decir, la justificación que se dio a la resolución de la pugna por el poder político entre ambos poderes del Estado es la de establecer una incapacidad moral, cuando son más bien las consideraciones políticas las que implicaron la terminación del ejercicio del cargo. Así, bajo las formas de la vacancia, se escondió más bien una valoración propia de un juicio político.

El caso del ex presidente Fujimori es un tanto distinto. No se está propiamente en un escenario de lucha por la hegemonía política del Gobierno o del Congreso, sino que se asiste a las postrimerías de un ejercicio presidencial marcado por el autoritarismo y la corrupción, sin olvidar los casos de violación de derechos humanos, todo lo cual, para salir de la mera opinión, ha sido verificado en su responsabilidad penal por la judicatura ordinaria. Es en ese contexto, de un Gobierno desgastado, que el entonces Presidente de la República, con ocasión de un viaje para participar en una actividad internacional, decide no regresar más al país y envía, acaso para la historia, una renuncia a través de un fax. Todo ello, en contexto, es lo que llevó al Congreso a valorar dicha renuncia y a decidir no aceptarla, para después vacarlo en el cargo bajo la figura de la incapacidad moral.

3.4. La incapacidad moral y la infracción constitucional. Distinciones conceptuales⁷⁸

Y es que, como también se ha visto, conviene distinguir la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial de la acusación constitucional contra el Presidente de la República por la causal de infracción de la Constitución.

La causal de infracción de la Constitución se encuentra presente en la historia constitucional peruana desde su inicio. Con antecedente en la Constitución de Cádiz de 1812, estuvo prevista de modo genérico en la carta de 1823 y fue establecida definitivamente en el texto de 1828. Las conductas tipificadas como infracciones constitucionales sólo fueron determinadas, en una sola oportunidad en nuestra historia, por la Ley de 17 de junio de 1834 y para el caso del presidente de la República y de los ministros de Estado. Las penas acordadas eran tan severas que nunca fueron puestas en práctica (Paniagua 1999: 187).

Ahora bien, en el orden infraconstitucional es del mayor interés observar durante este período lo previsto en la Ley de 17 de junio de 1834, Sobre acusación y juzgamiento de los presidentes de la República, del Consejo y de los ministros⁷⁹. Esta norma fue la primera en regular la figura del antejuicio y el procedimiento de acusación constitucional para los casos del primer mandatario, o del presidente del Consejo de Estado encargado del mando, y de sus

⁷⁸ Con las correspondientes actualizaciones, sigo en este apartado lo desarrollado en un trabajo anterior de mi autoría (2008a: 178 y ss.)

⁷⁹ Esta ley fue dada por la Convención Nacional, que presidía en ese entonces Rufino de Macedo, el 17 de junio de 1834, y promulgada en la casa del Supremo Gobierno por el presidente provisional de la República Luis José Orbegoso el 20 de junio de ese mismo año.

ministros (artículo 1°); así como también de los consejeros de Estado, los miembros de ambas Cámaras y los vocales de la Corte Suprema (artículo 2°). La presente ley también es importante porque puede entenderse que es la única norma –en toda nuestra historia constitucional- que desarrolló algunos supuestos de la siempre difusa causal de infracción de la Constitución (Paniagua 1999: 187), aunque sólo para el caso del presidente de la República y los ministros de Estado.

Y es que el capítulo segundo de la Ley de 17 de junio de 1834 establecía, con detalle, el procedimiento de acusación constitucional contra los altos funcionarios, el cual se iniciaba a pedido de parte o de oficio. En el primer supuesto, el pedido presentado por cualquier “peruano” –para usar la nomenclatura de la norma- debía ser apoyado y firmado por no menos de cuatro diputados (artículo 4°)⁸⁰, pues, en caso contrario, este pedido quedaba archivado sin producir efecto alguno (artículo 6°). En el segundo escenario, el pedido de acusación de oficio contra el presidente de la República y los ministros de Estado debía ser efectuada por no menos de seis diputados (artículo 7°), o por no menos de tres de ellos si se tratase de los vocales del Consejo de Estado, los miembros de ambas Cámaras o los magistrados de la Corte Suprema (artículo 8°).

La acusación formulada de oficio o a pedido de parte era leída durante tres días seguidos y luego era inmediatamente votada por su admisión a trámite o no (artículo 9°). De pasarse este primer filtro, se constituía una comisión compuesta de siete diputados y se extendía una copia del expediente al funcionario involucrado (artículo 10°). En el término de cuarenta y ocho horas de ocurrido lo anterior, el presunto responsable tenía derecho a ejercer su defensa y a ofrecer las pruebas que considere necesario (artículo 11°). La comisión de siete diputados tenía así mismo igual plazo para emitir su dictamen, el cual era leído dos días seguidos y en el tercero someterlo a discusión (artículo 12°), deliberación a la que podía asistir el funcionario investigado (artículo 13°).

La Cámara expedía su resolución en una sola sesión pública permanente (artículo 14°), y para formar su decisión bastaba la pluralidad absoluta de los votos (artículo 15°). Si se declaraba haber lugar a la formulación de acusación, una comisión de cinco diputados

⁸⁰ Según el artículo 5° de la Ley de 17 de junio de 1834, “Para ello [en el caso de un pedido planteado por un ciudadano cualquiera] se leerá la representación tres días consecutivos, y se dejará el 4.° sobre la mesa, para que la firmen los [diputados] que quieran”.

nombrados por la Cámara de Diputados elevaban lo acordado al Senado (artículo 16°). Presentada la acusación, el funcionario incurso podía ejercer su derecho de defensa en el término de cuarenta y ocho horas (artículo 17°). Una comisión de cinco senadores nombrada por este órgano disponía del mismo plazo para producir su dictamen (artículo 18°). Este dictamen era leído por dos días consecutivos para, en el día tercero, ser sometido a debate y resuelto en una sesión pública permanente (artículo 19°). Con el voto de los dos tercios de los senadores presentes se decidía si había lugar a la formación de causa contra el funcionario acusado o no (artículo 20°).

Si se aprobaba la acusación constitucional (que debía publicitarse a través de los medios oficiales), el funcionario sometido a ella quedaba en suspenso en el ejercicio de su cargo, mientras que el Senado remitía a la Corte Suprema el expediente del caso (artículo 21°). Para su juzgamiento, bastaban “tres vocales en vista, y cuatro en revista, excepto el caso de discordia, en el que siempre habrá uno más en revista de los que conocieron en vista” (artículo 22°). Finalmente, frente a algún impedimento o falta de vocales de la Corte Suprema, conocerían el caso, en orden de antigüedad, los vocales de la Corte Superior de Justicia de Lima (artículo 23°).

En su capítulo tercero, denominado “Delitos y penas”, la Ley de 17 de junio de 1834 en comentario estipuló algunos supuestos de la recurrida causal de infracción de la Constitución para el caso del presidente de la República y los ministros de Estado. Así, por ejemplo, si estos altos funcionarios disolvían el Congreso o, con hechos positivos, tratasen de variar la forma de gobierno establecida constitucionalmente, sufrirían la pena de muerte (artículo 24°), o el destierro perpetuo del territorio de la República, si la comisión de estos delitos era indirecta (artículo 25°).

Una segunda tipificación –bastante amplia, por cierto- de la infracción constitucional estuvo contenida en los artículos 26° y 27° de la comentada ley. En ese tenor, si el presidente de la República o los ministros atacasen la seguridad personal de algún peruano, serían destituidos de sus cargos, perderían por siempre los derechos de ciudadanía y resarcirían los daños y perjuicios que hubiesen originado (artículo 26°). Adicionalmente, si del ataque referido resultaba la muerte del agredido, se sumaría la pena del destierro perpetuo (artículo 27°).

En tercer lugar, se consignó que estos altos funcionarios se harían acreedores de las sanciones previstas en el artículo 26° de la ley en los casos que impidiesen las elecciones populares, el libre uso de la industria del ciudadano o la libertad de imprenta; tomasen conocimiento de causa judicial alguna; violasen el secreto de las comunicaciones o obstruyesen la libertad de tránsito (artículo 28°). En cuarto lugar, sufrirían igual pena si cobrasen contribuciones no acordadas debidamente por el Congreso o incurriesen en algún no autorizado por éste (artículo 29°), así como también si dispusiesen un reclutamiento mayor que el designado por ley para el ejército o la armada (artículo 30°).

La presente ley también estableció las sanciones respecto de la comisión del delito de concusión para todas las autoridades sujetas al antejuicio: serían declarados infames, restituirían el premio de su venalidad y pagarían una multa no mayor que mil pesos ni menor de trescientos (artículo 31°). Finalmente, se consignó en su artículo 32° que los demás delitos debían ser castigados según las penas establecidas en las leyes correspondientes.

Tal era la severidad de las sanciones reseñadas respecto de las infracciones de la Constitución (v. gr. pena de muerte, destierro perpetuo, inhabilitación política sin término), que la aplicación de la ley se tornó ilusoria (Paniagua 1999: 187). Sin embargo, es importante resaltar en ella que fue la única norma que precisó algunas de las conductas que debería comprender la causal de infracción constitucional.

Décadas después, la Ley de 28 de setiembre de 1868 prescribió que la responsabilidad de los funcionarios puede ser civil o mixta⁸¹. Es así como fue práctica, a partir de esa fecha hasta 1993, que únicamente cabía el procesamiento de los altos funcionarios por delitos de función.

Sin embargo, el primer juicio político realizado en el Perú ocurrió en 1997. En él se recurrió, también por primera vez, a la causal de infracción de la Constitución para destituir del Tribunal Constitucional a los magistrados Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano de Mur.

⁸¹ La responsabilidad mixta de los funcionarios comprendía tanto una de naturaleza civil cuanto una de índole penal.

Mediante Resoluciones Legislativas número 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR, del 28 de mayo de 1997, los entonces tres magistrados del Tribunal Constitucional peruano fueron separados de su cargo por infracción de la Constitución. En esta oportunidad, esta imprecisa causal consistió en haber ejercido el control difuso y declarar así inaplicable al caso de Alberto Fujimori Fujimori la Ley número 26657 (denominada Ley de interpretación auténtica del artículo 112^o⁸² de la Constitución) que le permitía, como se sabe, una tercera elección consecutiva⁸³. La Subcomisión Acusadora⁸⁴ estimó que los magistrados “(...) fueron culpables de grave infracción constitucional y legal, al haber asumido ellos [...] una función que, en ningún caso, puede corresponder a tres miembros del Tribunal Constitucional sino al Pleno en su totalidad; Que si fueron autorizados o no por el pleno para proceder de esa manera, resulta irrelevante, pues ni siquiera este último está en capacidad para autorizar la violación de la Constitución y la ley”.

Ahora bien, la infracción de la Constitución tiene siempre una noción amplia, difusa e imprecisa: se entiende como aquella conducta u omisión que es contraria a la norma fundamental (Eguiguren 2001: xv y ss.; Luna 2003: 44). Es pues, o puede llegar a serlo con suma facilidad, peligrosamente ominicomprendible⁸⁵. Al tener este carácter, admite consideraciones no sólo jurídicas, sino también –y este es el mayor riesgo- políticas, éticas, religiosas o de cualquier otra naturaleza. En suma, según la valoración, siempre subjetiva y relativa de un grupo, cualquier conducta u omisión puede revestir y significar una infracción al texto constitucional.

⁸² En ese entonces, como se ha anotado, el artículo 112° de la carta de 1993 establecía que “*El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones*”. Ahora, este texto ha sido modificado por el artículo 1° de la Ley número 27365 (del 5 de noviembre de 2000), Ley de Reforma Constitucional que elimina la reelección presidencial inmediata.

⁸³ Cf. Sentencia del 3 de enero de 1997 recaída en el Expediente número 002-96-I/TC.

⁸⁴ Esta Subcomisión Acusadora del Congreso contra los tres magistrados del Tribunal Constitucional estaba presidida por Martha Hildebrandt Pérez-Treviño e integrada por Jorge Trelles Montero, Enrique Chirinos Soto y Luis Delgado Aparicio.

⁸⁵ Por ello, precisamente, autores como César Landa señalan que la transgresión de cualquier artículo de la Constitución no configura una infracción constitucional. En ese sentido, importaría infracción constitucional “*toda violación de los bienes jurídicos –sociales, políticos y económicos- establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción en caso de su incumplimiento- por norma legal alguna*” (2004: 613-614 y 616). Sin embargo, esta conceptualización mantiene, aunque disminuidos, cierto grado de indeterminación y amplitud.

Así también, otros autores postulan, a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano en el caso 65 *congresistas de la República*, que es una figura autónoma, de eminente carácter político, que forma “*legítimamente*” parte de los mecanismos parlamentarios de control político, y que es independiente de las conductas típicas sancionadas por el ordenamiento penal (Cf. Santistevan de Noriega 2004: 17-26; y del mismo autor 2005: 125-142).

Y si ello es así, con mucha mayor expedición un alto funcionario puede ser destituido de su puesto e inhabilitado para el ejercicio de cualquier cargo público hasta por un término de diez años, dentro de un escenario en el cual se le desconoce, entre otros, su derecho fundamental a un debido proceso. De este modo, una persona es sometida a un procedimiento de acusación constitucional por la comisión u omisión de una conducta que, *ex post facto*, es catalogada como infractora de la Constitución. Al final, esta persona termina sancionada políticamente por una conducta que nunca estuvo tipificada

En esto consiste el principal problema de la infracción constitucional: su atipicidad, su indeterminación (Soria 2003: 17-23). Si no existe en el ordenamiento jurídico, como es el caso, una norma que describa y detalle las conductas u omisiones infractoras de la Constitución, la discrecionalidad del Congreso en un procedimiento de acusación constitucional puede devenir en una no querida arbitrariedad, lejana de todo Estado Constitucional y contraria a él.

En ese orden de ideas, si bien la Constitución actual señala que la acusación constitucional también procede por infracción de ella misma, no desarrolla los supuestos de tal contravención, así como tampoco el Reglamento del Congreso de la República. Por lo tanto, al no estar debidamente tipificados sus supuestos, la infracción constitucional no debería aplicarse.

Es más, si la Constitución consagra que *“Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”* (artículo 2º, inciso 24, literal d); no puede haber proceso –y menos condena– por infracciones no tipificadas como tales. La infracción de la Constitución adolece de este problema ya que sólo está enunciada por la Constitución y el Reglamento del Congreso, sin que se detallen, o mencionen siquiera, los tipos que la debieran constituir.

Si no hay tipificación previa y claramente determinada, ninguna persona (alto funcionario, en este caso) debe ser procesada y condenada, ya que no hay ninguna certeza de cuál es la infracción reprimible. Sin una necesaria especificación de las conductas que podrían comprender la infracción de la Constitución no debería haber procedimiento de acusación constitucional que implique la subsiguiente destitución o inhabilitación de los

funcionarios; pues lo contrario es atentatorio del derecho a un debido proceso, máxime cuando el procedimiento concluye en sede parlamentaria.

Entendiendo la infracción constitucional como un atentado contra el sistema democrático, y teniendo en consideración que los tipos abiertos no son propios de un Estado Constitucional, un sector de la doctrina nacional (Montoya 2005^a: 237 y ss.) propone un catálogo de las conductas a estimarse como infracciones constitucionales. Ellas son las siguientes: 1) violación de la soberanía nacional, 2) inobservancia reiterada de compromisos públicos, 3) menoscabo presupuestario, 4) usurpación absoluta del poder, 5) intervención en otros poderes, y 6) desestabilización interna.

De la rápida revisión de las causales enunciadas se observa en ellas una amplitud y vaguedad considerable y, en algunos casos, hasta peligrosa. Así, por ejemplo, el tipo de “inobservancia reiterada de compromisos públicos” no deja de ser impreciso y, por ello, manipulable por la valoración política del grupo que la va a calificar. E inclusive muchas de estas conductas ya están contenidas en la tipificación penal ordinaria (como por ejemplo la conducta de menoscabo presupuestario).

Por ello, aun cuando es valorable el intento de establecer una tipología para la siempre abierta causal de infracción de la Constitución, discrepo de esta propuesta porque estimo que las conductas propuestas presentan también ese grado de amplitud y falta de adecuada concisión que se esgrimen en contra de la primera. En ese sentido, considero que, en el supuesto de detallarse en un cuerpo normativo las conductas u omisiones constitutivas de infracción constitucional –uno adecuado sería el código penal-, estas deben revestir los requisitos de adecuada determinación que se exigen para los tipos penales.

Por último, es preciso anotar que la infracción constitucional no tiene mucho sentido en un esquema de antejuicio, porque éste supone el procesamiento del funcionario por conductas penalmente reprobables. Y la infracción de la Constitución puede tener contenido penal como también no puede tenerlo. En cambio, esta causal sí encuentra correspondencia en un modelo de *impeachment* –y guarda proximidad con las utilizadas en Inglaterra (“alta traición”) o los Estados Unidos de Norte América (“delitos y faltas graves”)- donde se sanciona bajo valoraciones políticas una conducta por reputarla lesiva contra la dignidad del cargo.

3.5. Dificultades de la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia del Presidente de la República en el modelo presidencial peruano

Durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo Manrique, con ocasión de los sucesos que terminaron con el reconocimiento de su hija extramatrimonial, y la posterior destitución del juez supremo José Antonio Silva Vallejo por parte del Consejo Nacional de la Magistratura, tras difundirse en medios de prensa la reunión sostenida entre tales funcionarios en situaciones acaso indebidas o indecorosas, pues se dieron fuera del despacho judicial que correspondía, se discutió en el Congreso de la República de la época, animados por el reducido índice de aprobación del que siempre padeció el mandatario, la posibilidad de aplicar la causal de vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República.

El asunto no era nada desdeñable porque el Reglamento del Congreso, en aquel momento, no había previsto regulación alguna respecto de la vacancia por incapacidad moral, ni menos había establecido el número de votos requeridos para dicho acuerdo. Con lo cual, inclusive se llegó a debatir que bastaría una mayoría simple, con el quórum reglamentario, para acordar la vacancia por incapacidad moral.

Si ello es así, resultaría un contrasentido que una mayoría simple del Congreso pueda hacer las veces de una confianza política, lo que desnaturalizaría el modelo presidencial al intentar volverlo uno de corte parlamentario.

Frente a este debate, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia célebre en materia de antejuicio y juicio político, donde aprovechó para pronunciarse sobre este punto. La sentencia referida es la dictada en el caso en *65 congresistas de la República*⁸⁶, y lo señalado sobre incapacidad moral fue lo siguiente:

“Este Colegiado debe resaltar que no existe procedimiento ni votación calificada alguna para que el Congreso de la República pueda declarar vacante el cargo de Primer Mandatario por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, esto es, por “su permanente incapacidad moral o física”. Ello, desde luego, no podría significar que el más alto cargo de la Nación pueda quedar vacante como consecuencia de mayorías simples, pues ello sería atentatorio del principio de razonabilidad, pudiéndose presentar supuestos absolutamente inaceptables en un Estado social y democrático de derecho, tales como el hecho de que mientras que el Congreso necesite de la votación de más de la mitad de su número legal de miembros para remover a los ministros (responsables

⁸⁶ Sentencia del 1 de diciembre de 2003 recaída en el Expediente número 0006-2003-AI/TC.

políticamente y no elegidos por el pueblo), mediante el voto de censura, sin embargo, no necesite sino una mayoría simple para remover al Presidente de la República (quien no tiene responsabilidad política y es elegido directamente por la voluntad popular). En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a legislar un procedimiento y la necesidad de una votación calificada para poder declarar la vacancia presidencial por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, a efectos de no incurrir en aplicaciones irrazonables de la referida disposición constitucional, para lo cual, al igual que en los casos de juicio político, debe estipularse una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso”.

Para el Tribunal Constitucional, lo que es correcto, una causal tan peligrosa como la incapacidad moral del Presidente de la República –peligrosa en términos de que atentaría su uso indiscriminado contra la estabilidad política que debe tener todo Estado- no puede estar sujeta a una mayoría simple, por lo que estima –en el afán de legislador positivo que le gusta desempeñar- que una votación de dos tercios del número legal de congresistas es mas previsor y sensato, en tanto buscaría que ochenta de ciento veinte congresistas puedan llegar a cierto consenso respecto de un tema tan trascendental.

Ello fue acogido por el Congreso de la República, pues incorporó en su Reglamento el artículo 89°. A dicha votación calificada, además del procedimiento para acordar la vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República. El texto es el siguiente:

“Artículo 89-A.- El procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, se desarrolla de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El pedido de vacancia se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del veinte por ciento del número legal de congresistas, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. Recibido el pedido, copia del mismo se remite, a la mayor brevedad, al Presidente de la República.

b) Para la admisión del pedido de vacancia se requiere el voto de por lo menos el cuarenta por ciento de Congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.

c) El Pleno del Congreso acuerda día y hora para el debate y votación del pedido de vacancia, sesión que no puede realizarse antes del tercer día siguiente a la votación de la admisión del pedido ni después del décimo, salvo que cuatro

quintas partes del número legal de Congresistas acuerden un plazo menor o su debate y votación inmediata. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial. El Presidente de la República cuya vacancia es materia del pedido puede ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado, hasta por sesenta minutos.

d) El acuerdo que declara la vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso y consta en Resolución del Congreso.

e) La resolución que declara la vacancia se publica en el Diario Oficial dentro de las veinticuatro horas siguientes al de la recepción de la transmisión remitida por el Congreso. En su defecto, el Presidente del Congreso ordena que se publique en uno de los diarios de mayor circulación nacional, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar.

f) La resolución que declara la vacancia rige desde que se comunica al vacado, al Presidente del Consejo de Ministros o se efectúa su publicación, lo que ocurra primero”.

Sin embargo, respetuosamente, discrepo de lo señalado por el organismo de control de la Constitución, porque estimo que, en tanto cúspide de nuestro modelo de justicia constitucional, puedo ofrecer un análisis más detallado de la figura misma de la vacancia y ver la compatibilidad de mantener una causal tan indeterminada y difusa como la de incapacidad moral.

Si uno repara en las demás causales de vacancia anteriormente anotadas, como las de muerte, permanente incapacidad física, renuncia aceptada por el Congreso o salida del territorio nacional sin el permiso respectivo o su retorno prefijado, siguiendo al maestro César Valega García (en sus clases del curso de Poder Ejecutivo en la Facultad de Derecho de nuestra universidad), todas ellas tienen carácter objetivo y no requieren contradicción. Son causales que tienen una condición de inobjetable. Así por ejemplo, el supuesto de muerte no puede ofrecer, en contra parte, alguna contradicción.

Sin embargo, ello no ocurre con la causal de vacancia por incapacidad moral, que, entendida como ocurrió en el caso del ex Presidente Toledo, o se aplicó al ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, ella demandaría subsecuentemente su contradicción y exigiría de parte del órgano legislativo escuchar argumentos de descargo. En ese sentido, la incapacidad moral rompe con el esquema establecido en todos los demás supuestos en el recorrido de nuestra historia constitucional.

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

3.6. Hacia una formulación constitucional de la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia en el modelo presidencial peruano.

Visto todo lo anterior, estimo que la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial resulta incompatible con el modelo de sistema de gobierno presidencial peruano, que tiene como uno de sus rasgos centrales el que el titular máximo del Poder Ejecutivo ejerza su poder político durante el plazo predeterminado constitucionalmente. Ello, como se ha visto, determina una suerte de blindaje a la figura presidencial (contenido en el ya citado artículo 117°) que no tendría mayor sentido si el Congreso puede invocar una consideración tan amplia cuan acomodable a cualquier conducta como es el caso de la incapacidad moral.

Como también se ha anotado, si uno revisa las causales de vacancia presidencial, tanto las actualmente previstas como las propias de las anteriores constituciones, puede coincidirse con facilidad con la postura teórica en virtud de la cual todas ellas, salvo la incapacidad moral, son situaciones de hecho que ocurren o se presentan en la realidad y que desencadenan una consecuencia jurídica (en alusión además a la etimología del término “vacancia”) que no requiere mayor controversia o dilucidación. Muerte, renuncia aceptada, salida del territorio sin permiso, destitución por juicio político, incapacidad física son elementos respecto de los cuales solamente corresponde al Congreso ratificar su existencia, pero no realizar construcciones a fin de obtener un producto interpretativo.

Por ello, para algunos autores ya citados, el término “moral” debe traducirse como “mental”, tal y como se entendía aquella dimensión en el siglo XIX, que precisamente es la época donde aparece por vez primera (Constitución de 1839). Si se entiende que “incapacidad moral” equivale a “incapacidad mental”, la controversia estaría resuelta y la causal sería de la misma naturaleza objetiva y fáctica que las otras estipulaciones de la vacancia.

Empero, la salida puede ser muy fácil, y la causal importa un conjunto de matices que convendría evaluar con mayor detenimiento y no desconocerlas en un examen que puede adolecer de superficial. Es un dato de la realidad la existencia del término “incapacidad moral” en nuestros textos constitucionales, así como su utilización para la pérdida del cargo de tres Presidentes de la República. Si está prevista la frase “incapacidad moral” en nuestro modelo constitucional, la figura se encuentra ya incorporada, por lo que correspondería darle algunos alcances que la tornen compatible con la estabilidad política que debe mantenerse en un Estado.

A este respecto es importante diferenciar conceptualmente las figuras de infracción constitucional y de incapacidad moral, con la finalidad de eliminar una indebida duplicidad entre ellas. Como se ha anotado, la infracción constitucional es una institución necesariamente difusa y amplia, que corresponderá ser determinada en sus particulares alcances a un caso específico por la instancia legislativa competente dentro de un ejercicio discrecional, pero no por ello arbitrario. Así, por ejemplo, puede estimarse que la incapacidad moral declarada para los presidentes José de la Riva Agüero y Guillermo Billinghurst respondió a consideraciones políticas, en las cuales la causal de infracción de la Constitución era perfecta e igualmente aplicable.

De esta manera, si la conducta a reprocharle al Presidente de la República puede circunscribirse dentro de los contornos de la infracción constitucional, no debiera corresponder el recurso a la vacancia por incapacidad moral. Por el contrario, solamente debiera utilizarse la figura de la incapacidad moral para sancionar aquellas conductas reprochables que difícilmente pueden reconducirse a una infracción constitucional. Es decir, si una infracción a la Constitución es cualquier vulneración de sus postulados expresos o implícitos, así como de los principios que enarbola, existirán algunas otras conductas que

pueden quedar fuera de dicha delimitación. Piénsese por ejemplo en una situación de ebriedad habitual o de adicción a sustancias psicotrópicas, la comisión pública de expresiones faltantes a la verdad (y aquí solo de aquellas que no tienen un contenido penal) o, como ocurrió, la huída del país y su posterior renuncia a través del envío de un fax. Todas estas consideraciones difícilmente pueden circunscribirse a infracciones constitucionales, en tanto que más bien se presentan como conductas indignas o contrarias a la majestad del cargo a ostentarse.

Y aquí conviene recordar el recorrido comparado respecto del juicio político. Basta una breve revisión de los modelos presentados en el primer capítulo de esta tesis para señalar que las causales habilitantes para el *impeachment* han sido recogidas en otros órdenes constitucionales bajo los términos de “mal desempeño del cargo”, “conducta indigna del cargo”, “conducta contraria a la dignidad del cargo”, que resultan mucho más extensas a la ya amplia y nacional “infracción a la Constitución”.

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

CONCLUSIONES

1. La incapacidad moral como causal de vacancia del Presidente de la República es una figura que no tiene antecedente en el sistema presidencial puro norteamericano, así como actualmente tampoco se encuentra recogida en las Constituciones de los diferentes países latinoamericanos de régimen presidencial estudiados.
2. La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial resulta, en principio, incompatible con el modelo de sistema de gobierno presidencial peruano, que tiene como rasgo central el que el titular máximo del Poder Ejecutivo ejerza su poder político durante el plazo predeterminado constitucionalmente, lo que viene reforzado por el régimen excepcional de su responsabilidad (artículo 117° de la Carta de 1993).
3. Las causales de vacancia presidencial tienen como denominador común el que enuncian situaciones de hecho que ocurren o se presentan en la realidad y que desencadenan una consecuencia que no requiere mayor controversia o dilucidación.
4. La incapacidad moral como causal de vacancia rompe con esta fisonomía y frente a ello cabe dos opciones. La primera, restringida, será entender a la incapacidad moral una incapacidad de tipo mental. La segunda, más amplia, será entenderla para sancionar aquellas conductas reprochables que sin duda revisten gravedad, pero que escapan de los alcances de la infracción constitucional y del juicio político.
5. Para este propósito resulta valioso distinguir conceptualmente las figuras de infracción constitucional y de incapacidad moral, con la finalidad de eliminar duplicidades y superposiciones. Como se ha anotado, la infracción constitucional es una institución necesariamente difusa y amplia, que corresponderá ser determinada en sus particulares alcances a un caso específico por la instancia legislativa competente dentro de un ejercicio discrecional, pero no por ello arbitrario.

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



BIBLIOGRAFÍA

AFONSO DA SILVA, José

2006 *Constituciones iberoamericanas. Brasil*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

AGUIAR DE LUQUE, Luis

1997 “La problemática del control en la actualidad.” En: RAMÍREZ, Manuel (Editor). *El Parlamento a debate*. Madrid: Trotta – Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales “Lucas Mallada”.

ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto

1999 *El control parlamentario*. Lima: Gráfica Horizonte.

ARAGÓN REYES, Manuel

2002a Estudio preliminar” a SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*. 2da. edición. Traducción de Thies Nelsson y Rosa Grueso. Madrid: Tecnos, pp. IX-XXXVI.

2002b *Constitución, democracia y control*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso

1995 “Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas.” En: Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, año 15, número 43, enero-abril.

ARISTÓTELES

1985 *Ética a Nicómaco*. Traducción de Julio Palli Bonet. Madrid: Gredos.

AZABACHE CARACCIOLO, César

2007 “Inmunidades, privilegios y confusiones. Los ministros y los delitos de función.” En: El Comercio, Lima, Sección A, p. 4, 27 de abril.

BASADRE GROHMANN, Jorge

2005 *Historia de la República del Perú*. Novena edición. Lima: El Comercio, 17 tomos.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco

1997 “El control del Gobierno en el Derecho Constitucional comparado.” En: RAMÍREZ, Manuel (editor). *El Parlamento a debate*. Madrid: Trotta – Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales “Lucas Mallada”.

BEINER, Ronald

1987 *El juicio político* (1983). Traducción de Juan José Utrilla. México: Fondo de Cultura Económica.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique (coordinador)

2001 *Parlamento y ciudadanía. Problemas y alternativas*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

2005 “No hay nada más peligroso que usar argumentos políticos para la vacancia.” Entrevista de Mariela Balbi. En: *El Comercio*, Lima, Sección A, p. 8, 2 de mayo.

1996 *La Constitución de 1993: Análisis comparado*. Lima: CIEDLA.

1990 *Parlamento y democracia*. Lima: Constitución y Sociedad.

BIDART CAMPOS, Germán J.

2004 *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar.

1986 *Manual de Derecho Constitucional argentino*. Buenos Aires: Edigraf.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo

1996 *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Traducción de Héctor Fix-Zamudio. México: Fondo de Cultura Económica.

BLACKSTONE, William

1778 *Commentaries on the Laws of England*. Octava edición. Oxford: Clarendon Press.

BOBBIO, Norberto

2001 *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*. Traducción de José Fernández Santillán. 2da. edición. México: Fondo de Cultura Económica.

BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo

2006 *Entre la Moral, el Poder y el Derecho. Experiencias y reflexiones*. Lima: ARA.

2003 “El caso del Tribunal Constitucional, a propósito de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.” En: *Revista Jurídica del Perú*. Trujillo, Normas Legales, año LIII, número 46, mayo.

CAIRO ROLDÁN, Omar

2004 *Justicia constitucional y proceso de amparo*. Lima: Palestra Editores.

2000 “El juicio político en el Perú”. En: *De Iure*. Revista editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima. Lima, año II, número 2, noviembre.

CÁNEZ MARTICORENA, Alfredo

2001 *Procedimientos parlamentarios de investigación y de acusación constitucional. A propósito de las últimas modificaciones legales contenidas en las "Leyes anticorrupción" y en la Resolución legislativa del Congreso N° 014-2000-CR*. Lima: Alternativas.

CARNOTA, Walter F.

2005a *Instituciones de Derecho Público*. Buenos Aires: La Ley.

2005b “La evolución constitucional británica.” En: Revista Jurídica del Perú. Trujillo, Normas Legales, año LV, número 64, setiembre-octubre.

CARPIZO, Jorge

2008 *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Lima: Idemsa.

CHIRINOS SOTO, Enrique

1979 *La nueva Constitución al alcance de todos*. Lima: Andina.

CHIRINOS SOTO, Enrique y Francisco CHIRINOS SOTO

2006 *La Constitución: Lectura y comentario*. Quinta edición. Lima: Rodhas.

DELGADO GUEMBES, César

2003 “La sanción de suspensión en el ejercicio del cargo de congresista. El caso del status parlamentario de la congresista Martha Chávez.” En: Revista Jurídica del Perú. Trujillo, Normas Legales, año LIII, número 46, mayo.

1992 *¿Qué Parlamento queremos?* Lima: Cultural Cuzco.

1989 “Perspectiva de la Comisión Permanente.” En: Themis. Revista de Derecho editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Segunda época. Lima, número 14.

DÍAZ GARCÍA, Elías

1969 *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid: Taurus.

DÍAZ MUÑOZ, Oscar

1997 *La moción de censura en el Perú*. Lima: ARA Editores.

DÍAZ REVORIO, Francisco Javier (compilador)

2004 *Textos Constitucionales Históricos. El Constitucionalismo Europeo y Americano en sus documentos*. Lima: Palestra Editores.

DÍEZ-PICAZO, Luis María

1996 *La criminalidad de los gobernantes*. Segunda edición. Barcelona: Crítica.

DUVERGER, Maurice

1970 *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco

2007a *La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2007b “Toledo y García-Sayán injustamente acusados.” En: Perú 21, Lima, 25 de enero.

2006 “Sobre la suspensión de un congresista.” En: Perú 21, Lima, 16 de noviembre.

2002a *Estudios Constitucionales*. Lima: ARA Editores.

2002b “Comisiones investigadoras parlamentarias, antejudio político y responsabilidad del Presidente de la República. Las novedades en el Anteproyecto de Reforma Constitucional.” En: Ius et Veritas. Lima, Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, año XIII, número 25.

2001 “La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios”. En: Revista Jurídica del Perú. Trujillo, Normas Legales, año LI, número 27, octubre.

ESCOBAR FORNOS, Iván

2002 “Sistemas de juzgamientos de altos funcionarios públicos.” En: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 6.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy

2008 “Notas acerca de la evolución del presidencialismo latinoamericano y su proyección en la actual coyuntura peruana.” En: ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy y Gustavo GUTIÉRREZ TICSE (directores). *Limitación del poder y estructura del Estado*. Lima: Grijley.

2002 “Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto.” En: GARCÍA BELAUNDE, Domingo (Coordinador). *Constitutionalismo y Derechos Humanos (Ponencias peruanas al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, D.F., 12-15 de febrero de 2002)*. Lima: Grijley, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

ESQUIVEL SALAS, Hernán

1990 “La inmunidad parlamentaria”. En: Ciencias Penales. San José, Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, año 2, número 2, marzo.

FERNÁNDEZ AGIS, Domingo

2010 “Juicio político, juicio moral y poder”. *Areté. Revista de Filosofía*. Lima, volumen XXII, número 2, pp. 289-300.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio

2001 *Poder y libertad: Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

2000 “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español.” En: Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, año 20, número 60, septiembre-diciembre.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

1997 “Las prerrogativas parlamentarias en la Jurisprudencia Constitucional.” En: PAU I VALL, Francesc (coordinador). *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (18, 19, 20 septiembre 1996: Santiago de Compostela (España))*. Barcelona: Aranzadi.

FIX-ZAMUDIO, Héctor

1994 “La función actual del Poder Legislativo”. En: AA. VV. *El Poder Legislativo en la actualidad*. México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA

2005 *Derecho Constitucional mexicano y comparado*. Cuarta edición. México: Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México.

FLORES DAPKEVICIUS, Rubén

2007 *Manual de Derecho Público. Derecho Constitucional*. Montevideo: B de F.

GALLO, Vicente

1897 *Juicio Político. Estudio histórico y de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Imprenta de Pablo E. Coni e hijos.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo

2004 “¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?” En: *Revista Jurídica del Perú*. Trujillo, Normas Legales, año LIV, número 55, marzo-abril.

1996 *La Constitución en el péndulo*. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín.

1993 *Las Constituciones del Perú. Textos institucionales. Cuadros comparativos*. Lima: Ministerio de Justicia – WG Editor.

GARCÍA CHÁVARRI, Magno Abraham

2008a *Acusación Constitucional y Debido Proceso. Estudio del modelo peruano de determinación de responsabilidad de los altos funcionarios por parte del Congreso de la República*. Lima: Jurista Editores.

2008b *Acusación constitucional, juicio político y antejuicio. Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial*. Lima: Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, serie Cuadernos de Trabajo.

2007 “Breves anotaciones sobre el modelo peruano de determinación de la responsabilidad de los altos funcionarios, a propósito de algunos casos recientes.” En: *Jus Doctrina & Práctica*. Lima, Grijley, año I, número 5, junio.

2006 “El modelo de acusación constitucional previsto en la Constitución de 1993 y su tratamiento por parte del Tribunal Constitucional peruano.” En: *Revista Peruana de Jurisprudencia*. Trujillo, Normas Legales, año 8, número 67, setiembre.

2005 “Derecho, moralidad, eticidad, emoción, cultura e irracionalidad según la perspectiva del Tribunal Constitucional peruano. Anotaciones críticas tras una reciente sentencia.” En: *Revista Jurídica del Perú*. Trujillo, Normas Legales, año LV, número 65, noviembre-diciembre.

2004 “Naturaleza, características e inconvenientes de la acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano.” En: *Ius et Veritas*. Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, año XIV, número 29.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario

2006 *Constituciones Iberoamericanas*. Guatemala. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCÍA MORILLO, Joaquín

2000 “Lección 25. El control parlamentario del gobierno.” En: AA. VV. *Derecho Constitucional*. Cuarta edición. Valencia: Tirant lo blanch.

1999 “Algunos aspectos del control parlamentario.” En: GARRORENA MORALES, Ángel (editor). *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*. Madrid: Tecnos.

1998 “Responsabilidad política y responsabilidad penal.” En: Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, año 18, número 52, enero-abril.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo

2004 *Democracia, Ley e inmunidades del poder*. Lima: Palestra Editores.

GIDDENS, Anthony

2001 “¿Razón sin revolución? La Theorie des Kommunikativen Handelns de Habermas”. En: AA VV. *Habermas y la modernidad*. Traducción de Francisco Rodríguez Martín. Madrid: Cátedra.

GIUSTI HUNDSKOPF, Miguel

2008 *El soñado bien, el mal presente. Rumores de la ética*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2000 “La crítica culturalista de los derechos humanos.” En: GIUSTI HUNDSKOPF, Miguel (editor). *La filosofía del siglo XX: balance y perspectivas. Actas del VII Congreso Nacional de Filosofía*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1999 *Alas y raíces. Ensayos sobre ética y modernidad*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1996 “¿Puede haber conciliación entre moralidad y eticidad?” En: Areté, revista de filosofía. Lima, Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú, volumen VIII, número 1.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel

2001 “El juicio político como medio de protección de la Constitución mexicana.” En: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coordinador). *Derecho Procesal Constitucional*. Segunda edición. México: Porrúa – Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2000 “El juicio político en sus orígenes.” En: Revista del Instituto de la Judicatura Federal. México, Instituto de la Judicatura Federal, número 7.

GRANADOS PEÑA, Jaime Enrique

1985 *El delito político*. Bogotá: Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas de la Pontificia Universidad Javeriana.

GROS ESPIELL, Héctor y Eduardo ESTEVA GALLICCHIO

2005 *Constituciones iberoamericanas*. Uruguay. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

GROS ESPIELL, Héctor

1996 “Una reflexión sobre el juicio político en la Constitución uruguaya.” En: Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político. Montevideo, tomo XIII, números 73-75, junio-noviembre.

GUDE FERNÁNDEZ, Ana

2000 *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian

2003 *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James y John JAY

2001 *El Federalista*. (1780). Segunda edición en español. México: Fondo de Cultura Económica.

HAURIOU, André

1980 *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Sexta edición (1966). Barcelona: Ariel.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich

1975 *Principios de la filosofía del derecho o derecho natural y ciencia política* (1821). Traducción de Juan Luis Vermal. Buenos Aires: Sudamericana.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén

2005 *Constituciones Iberoamericanas. Costa Rica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

JELLINEK, Georg

2000 [1911] *Teoría General del Estado*. Traducción de Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica.

KANT, Immanuel

1975 *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (1785). México: Porrúa.

KLAIBER, Jeffrey

2006 “Derechos humanos: una visión histórica.” En: SALMÓN GÁRATE, Elizabeth (coordinadora). *Miradas que construyen. Perspectivas multidisciplinares sobre los derechos humanos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

LANDA ARROYO, César

2004 “Antejuicio político.” En: CARBONELL, Miguel (coordinador). *Derecho Constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

LINZ, Juan

1994 “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?”. En LINZ, Juan y Arturo VALENZUELA (editores). *The failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Volumen 1.

LOEWENSTEIN, Kart

1976 *Teoría de la Constitución*. Segunda edición (1969). Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel.

LÓPEZ GUERRA, Luis

1999 “La función de control de los Parlamentos: problemas actuales.” En: GARRORENA MORALES, Ángel (editor). *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*. Madrid: Tecnos.

LUNA CERVANTES, Eduardo

2003 “Responsabilidad ministerial y Constitución: evitando la impunidad.” En: Diálogo con la Jurisprudencia. Lima, Gaceta Jurídica, año 9, número 56, mayo.

MONTOYA CHÁVEZ, Victorhugo

2005a *La infracción constitucional*. Lima: Palestra Editores.

2005b “Una *fuji-inhabilitación* constitucional. Análisis de la sentencia que impide al ex gobernante una legítima postulación presidencial.” En: Actualidad Jurídica. Lima, Gaceta Jurídica, tomo 136, marzo.

2004 “Sistematizando las acusaciones constitucionales.” En: Revista Jurídica del Perú. Trujillo, Normas Legales, año LIV, número 58, setiembre-octubre.

MORA-DONATTO, Cecilia

2001 “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”. En: Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. México, Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 4, enero-julio.

1998 *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México: Cámara de Diputados. LVII Legislatura – Universidad Nacional Autónoma de México.

1996 “Las comisiones de investigación en el ordenamiento jurídico español.” En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, nueva serie, año XXIX, número 85, enero-abril.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto

2005 *Constituciones iberoamericanas. Chile*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma da México.

NOHLEN, Dieter

1993 “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, pp. 34-65.

ORTECHO VILLENA, Víctor Julio

2002 “Corrupción y juicio político.” En: Revista Jurídica del Perú. Trujillo, Normas Legales, año LII, número 36, julio.

OSUNA PATIÑO, Néstor

2006 *Constituciones iberoamericanas. Colombia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma da México.

OTEIZA, Eduardo

1994 *La Corte Suprema. Entre la justicia sin política y la política sin justicia*. Buenos Aires: Libería Editora Platense.

PAREJA PAZ-SOLDÁN, José

2005 *Historia de las constituciones nacionales (1812-1979)*. Segunda edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.

1980 *Derecho Constitucional peruano y la Constitución de 1979*. Tomo I. Sexta edición. Lima: Ital Perú.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín

1999 “La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso”. En: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 3.

1995 “¿Acusación constitucional, antejudio o juicio político?”. En: La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II. Lima: Comisión Andina de Juristas.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal

2009 *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

PIZZORUSSO, Alessandro

1984 *Lecciones de Derecho Constitucional*. Tercera edición (1984). Traducción de Javier Jiménez Campo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2 volúmenes.

QUISPE CORREA, Alfredo

2005 *La infracción constitucional*. Lima: Rentería Editores.

RAWLS, John

1985 *Teoría de la Justicia* (1971). Traducción de María Dolores González. México: Fondo de Cultura Económica.

RODRÍGUEZ MOURULLO, Gonzalo

1985 “Criterios para la exigencia de responsabilidad criminal al presidente y demás miembros del Gobierno.” En: ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (director). *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. Tomo VIII. Madrid: Edersa.

RUBIO CORREA, Marcial

2001 “Las sanciones que impone el Congreso según el artículo 100 de la Constitución.” En: Revista Jurídica del Perú. Trujillo, Normas Legales, año LI, número 27, octubre.

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, tomo IV.

RUBIO CORREA, Marcial y Enrique BERNALES BALLESTEROS

1988 *Constitución y sociedad política*. Tercera edición. Lima: Mesa Redonda.

SAGÜÉS, Néstor Pedro

2006 *Constituciones iberoamericanas. Argentina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

SALGADO PESANTES, Hernán

2003 “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana.” En: AA. VV. Justicia, libertad y derechos humanos. Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo I.

SAN MARTÍN CASTRO, César

2002 “El procedimiento penal por delitos contra la administración pública.” En: SAN MARTÍN CASTRO, César, CARO CORIA, Dino Carlos y José REAÑO PESCHIERA. Los delitos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir. Aspectos sustantivos y procesales. Lima: Jurista Editores.

2000 *Derecho Procesal Penal*. Volumen I. Lima: Grijley.

SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge

2005 [Comentario a los artículos 99° y 100° de la Constitución]. En: GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter (editor). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo*. Lima: Gaceta Jurídica-Congreso de la República, tomo II.

2004 “La infracción constitucional: una institución polémica en el Perú.” En: Diálogo con la Jurisprudencia. Lima, Gaceta Jurídica, año 9, número 64, enero.

SAR SUÁREZ, Omar

2005 “El antejuicio, el juicio político y la vacancia presidencial analizados a partir de la sentencia de inconstitucionalidad del inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso.” En: *Ponencias desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Arequipa: Legislación Peruana General – Fondo Editorial del Colegio de Abogados de Arequipa.

SARTORI, Giovanni

1994 Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económica.

SCHWEITZER, Daniel

1972 *Acusación constitucional, regímenes de emergencia y otros estudios jurídicos*. Santiago de Chile: A. Bello.

SERRAFERO, Mario

1996 “El «impeachment» en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela.” En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, número 92, abril-junio.

SORIA LUJÁN, Daniel

2003 “La necesidad de tipificar las infracciones a la Constitución de los altos funcionarios públicos.” En: Diálogo con la Jurisprudencia. Lima, Gaceta Jurídica, año 9, número 63, diciembre.

STORY, Joseph

1833 *Commentaries on the Constitution of the United States; with a preliminary review of the constitutional history of the Colonies and States, before the adoption of the*

Constitution. Boston: Hilliard, Gray and Company – Cambridge: Brown, Shattuck, and Co.

TORRES MURO, Ignacio

1995 “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra.” En: Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, año 15, número 43, enero-abril.

TUGENDHAT, Ernst

1997 [1993] *Lecciones de ética*. Traducción de Luis Román Rabanaque. Barcelona: Gedisa.

VALADÉS, Diego

2009 *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. 2da. edición. Arequipa: Adrus.

VALDÉS, Clemente

2003a “El juicio político.” En: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coordinador). *Derecho Procesal Constitucional*. Cuarta edición. Tomo II. México: Porrúa – Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2003b “La declaración de procedencia penal.” En: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coordinador). *Derecho Procesal Constitucional*. Cuarta edición. Tomo II. México: Porrúa – Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VALEGA GARCÍA, César

1994 “La responsabilidad política del Gobierno en la Constitución de 1993”. *Lecturas sobre temas constitucionales*. Lima, número 10, pp. 193-201.

VALENCIA ESCAMILLA, Laura

2002 “Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria”. En: Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 7, julio-diciembre.

VALLE-RIESTRA GONZÁLEZ-OLAECHEA, Javier

2004 *La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado*. Lima: San Marcos.

VARELA SUANZES, Joaquín

1997 “El control parlamentario del Gobierno en la historia constitucional española.” En: RAMÍREZ, Manuel (editor). *El Parlamento a debate*. Madrid: Trotta – Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales “Lucas Mallada”.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1998 *Lecciones de Derecho Constitucional*. Revisión, prólogo y notas de Domingo García Belaunde. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Páginas Web visitadas

- Assemblée Nationale. <http://www.assembleenationale.fr>
- Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.bibliojuridica.com/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.cidh.oas.org>
- Congreso de la República del Perú. <http://www.congreso.gob.pe>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.corteidh.or.cr>
- Encyclopædia Britannica. <http://www.britannica.com>
- García Belaunde, Domingo. “Doctrina constitucional peruana en el siglo XX.” <http://www.garciabelaunde.com/articulos/articulo13.htm>
- L'Elysée. Présidence de la République. <http://www.elysee.fr/accueil>
- Liberty Library of Constitutional Classics. Constitution Society. <http://www.constitution.org/liberlib.htm>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. <http://www.minjus.gob.pe/index.asp>
- Ministerio Público del Perú. Fiscalía de la Nación. www.mpfm.gob.pe
- Political Database of the Americas. Universidad de Georgetown. <http://pdba.georgetown.edu/history.html>
- Sénat français. <http://www.senat.fr/>
- The Avalon Project at Yale Law School. Documents in Law, History and Diplomacy. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon>
- Tribunal Constitucional del Perú. <http://www.tc.gob.pe>
- United Kingdom Parliament. <http://www.parliament.uk>
- United States Senate. <http://www.senate.gov/index.htm>