

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



**INFORME JURÍDICO SOBRE LA SENTENCIA NO.
778/2020 RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE NO. 00002-
2020-CC/TC**

**Trabajo de Suficiencia Profesional para optar por el Título de
Abogada que presenta:**

Daniela Isabel Corrales Cervantes

ASESOR:

José Enrique Sotomayor Trelles


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, SOTOMAYOR TRELLES, JOSE ENRIQUE, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "**INFORME JURÍDICO SOBRE LA SENTENCIA No. 778/2020 RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE No. 00002-2020-CC/TC**", del autor(a) CORRALES CERVANTES, DANIELA ISABEL, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 27%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 14/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 16 de julio del 2025

SOTOMAYOR TRELLES, JOSE ENRIQUE	
DNI: 45486817	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1155-0249	

RESUMEN

El presente informe jurídico evalúa si en la sentencia del Tribunal Constitucional N.º 778/2020 se debió declarar procedente y fundada, la demanda competencial presentada por el poder Ejecutivo contra el Legislativo, tras la admisión a trámite de la moción de vacancia N.º 12090 por incapacidad moral permanente contra el entonces Presidente de la República, Martín Vizcarra.

Entre los instrumentos normativos empleados figuran la Constitución Política del Perú, el Nuevo Código Procesal Constitucional, el Reglamento del Congreso, jurisprudencia del Tribunal Constitucional y doctrina especializada en materia constitucional. Asimismo, se alude a estándares contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos enunciados en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como a informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión de Venecia enfocados en los efectos de la aplicación de la vacancia por la causal en mención en la estabilidad política e institucional del país.

En síntesis, la demanda competencial presentada por el Ejecutivo contra el Congreso debió declararse procedente y fundada porque i) el Tribunal Constitucional se encontraba facultado y tenía la obligación de pronunciarse sobre el fondo de la controversia pese a la sustracción de la materia, ii) se cumplieron los requisitos de legitimidad y dimensión constitucional que determinan la procedencia de una demanda competencial y iii) la causal de incapacidad moral permanente padece de una falta de claridad y objetividad normativa, lo que genera que su utilización vulnere principios constitucionales vinculados al debido proceso y al equilibrio de poderes.

Palabras clave:

Demanda competencial, vacancia presidencial, incapacidad moral permanente, equilibrio de poderes, garantías.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Resumen	1
1. Introducción	4
1.1. Justificación de la elección de la resolución.....	4
1.2. Presentación del caso.....	4
2. Identificación de hechos relevantes.....	6
2.1. Antecedentes.....	7
2.2. Hechos relevantes del caso.....	8
3. Identificación de los principales problemas jurídicos.....	11
4. Posición de la candidata.....	12
4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios.....	12
4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución.....	15
5. Análisis de los problemas jurídicos.....	16
5.1. Primer problema procesal: Pese a que la demanda competencial fue declarada improcedente, ¿el Tribunal Constitucional podía pronunciarse sobre el fondo tratándose de un conflicto que involucraba a dos poderes del Estado?	16
5.2. Segundo problema procesal: ¿En este caso se cumplieron o no los requisitos para declarar procedente una demanda competencial, previstos en el artículo 108° del Nuevo Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional?	20
5.2.1. ¿Cuáles son los tipos de conflicto competencial que el Tribunal Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia?	21
5.3. Primer problema constitucional: ¿En qué consiste la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente?	23
5.3.1. ¿Cómo se interpreta esta figura conforme a la doctrina y la jurisprudencia?	24
5.3.2. ¿Cuáles son las teorías interpretativas en torno a esta figura que se encuentran en pugna?	26
5.4. Segundo problema constitucional: ¿El Congreso debió admitir a trámite la moción de vacancia por incapacidad moral permanente en contra de Vizcarra?	28
5.4.1. ¿Quiénes tienen la competencia según la Constitución de declarar la vacancia por incapacidad moral permanente?	29
5.4.2. ¿Cuáles son las garantías del debido proceso que le permiten al Presidente ejercer su derecho de defensa?	30
5.4.3. ¿Cuáles son los criterios para determinar que una conducta califica dentro de un supuesto de incapacidad moral permanente?	32
5.4.4. ¿El uso de esta figura puede resultar un factor que debilite las instituciones democráticas?	33

5.4.5.	¿Es correcto que se emplee esta figura como una respuesta a hechos que deberían ser investigados penalmente?	35
5.5.	Tercer problema constitucional: ¿La vacancia por incapacidad moral permanente cumple con los estándares internacionalmente establecidos del Estado democrático de derecho?	36
5.5.1.	¿Es correcto que se emplee esta figura como una respuesta a hechos que deberían ser investigados penalmente?	37
5.5.2.	¿Existen procesos equivalentes a la vacancia por incapacidad moral permanente en el derecho comparado?	38
5.5.3.	¿En qué se asemeja y diferencia esta figura del <i>impeachment</i> del derecho anglosajón?	39
5.6.	Cuarto problema constitucional: ¿La moción de vacancia por incapacidad moral permanente contra Vizcarra afectó el ejercicio de las competencias del Ejecutivo?	41
5.6.1.	¿En qué consiste el principio de división de poderes del Estado?	42
5.6.2.	¿Cuáles son las competencias conferidas al Poder Legislativo en la Constitución?	44
5.6.3.	¿Cuáles son las competencias conferidas al Poder Ejecutivo en la Constitución?	44
5.6.4.	¿Cuáles son los mecanismos de <i>checks and balances</i> constitucionalmente establecidos para preservar el equilibrio entre el poder Ejecutivo y Legislativo?	45
6.	Conclusiones	47
7.	Bibliografía	50

PRINCIPALES DATOS DEL CASO:

No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso	Expediente 0002-2020-CC/TC / Sentencia 778/2020
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	Demanda competencial contra el Congreso de la República interpuesta por el Procurador Público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo, de fecha 14 de setiembre de 2020.
Demandante / Denunciante	Procurador Público Especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo
Demandado / Denunciado	Congreso de la República
Instancia administrativa o jurisdiccional	Tribunal Constitucional
Terceros	-
Otros	-

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación de la elección de la resolución

La motivación para elegir esta resolución como objeto de análisis es que esta abarca temas relevantes y actuales sobre los cuales es necesario expandir el análisis, teniendo en cuenta el constante estado de crisis política en el país. La incapacidad moral permanente como causal de vacancia es una causal muy criticada por algunos sectores, y defendida por otros. Por un lado, los defensores del Legislativo consideran que es una causal cuya interpretación debería recaer exclusivamente en el Congreso, constituyendo una suerte de juicio político ante conductas que atentan contra la moral que el Jefe de Estado debería ostentar. Por otro lado, los sectores defensores del gobierno de turno consideran la vacancia por dicha causal como un peligro para la preservación de la separación de poderes, ya que no existen parámetros objetivos en base a los cuales pueda analizarse si una conducta u omisión por parte de la figura presidencial califica o no como un impedimento para que siga desarrollando sus funciones.

En este contexto, un pronunciamiento contundente, detallado y claro del Tribunal Constitucional sobre dicha causal de vacancia era de esperarse, en atención a su papel de máximo intérprete de la Constitución. No obstante, al resolver por mayoría simple como improcedente la demanda competencial interpuesta contra el Congreso por el Ejecutivo, el Tribunal dejó que continuaran en el aire las interrogantes acerca de la incapacidad moral permanente -aun cuando en un lapso de cuatro años hasta entonces ya se habían presentado cuatro solicitudes de vacancia- basándose en un fundamento meramente procesal al indicar que se había producido a la fecha de su resolución la sustracción de la materia.

Así, el desaprovechamiento del Tribunal de esta oportunidad de poder analizar y esclarecer la causal de vacancia por incapacidad moral permanente lleva a cuestionar incluso el cumplimiento de las funciones del propio tribunal. Este debería tener como principal objetivo la construcción de una práctica constitucional sólida en el país, analizando figuras instauradas en la Constitución que, como la mencionada, no hayan sido objeto de un análisis extenso respecto a su interpretación. En ese sentido, el caso elegido da pie a preguntarse si el Tribunal Constitucional debería actuar como una corte de cierre, que dé preferencia a casos relevantes o que ameritan una respuesta rápida en busca de ayudar a racionalizar el poder político y preservar el equilibrio de poderes, lo que es una necesidad hasta el día de hoy.

1.2. Presentación del caso

La sentencia elegida fue emitida a raíz de la demanda competencial presentada por el Ejecutivo contra el Congreso por admitir a trámite la Moción del Día N.º 12090, mediante la cual se buscaba vacar por la causal de incapacidad moral permanente al entonces Presidente de la República, Martín Vizcarra, a raíz de la aparición de pruebas que evidenciaron que intentó tener injerencia en las investigaciones que se llevaban a cabo por la supuesta contratación irregular en el Ministerio de Cultura de Richard Cisneros,

conocido también como “Richard Swing”, con quien Vizcarra mantendría un vínculo cercano. Finalmente, la demanda fue declarada *improcedente* por el voto de la mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional, fundamentando su decisión en que se produjo la sustracción de la materia en atención a que la moción de vacancia contra Vizcarra no prosperó al no llegar al número de votos requeridos para su declaración.

Así, respecto a dicha resolución, se enumeran algunos problemas jurídicos que se abordarán en el presente informe. El problema principal es *si la demanda competencial presentada por el Ejecutivo contra el Congreso, tras haber admitido a trámite la moción de vacancia por incapacidad moral permanente contra el entonces Presidente Vizcarra, debió ser declarada procedente y fundada por el Tribunal Constitucional.*

Asimismo, se plantean problemas secundarios. Por un lado, en cuanto a aquellos de **índole procesal**, se abordará *si es que se cumplieron los requisitos para declarar procedente una demanda competencial y si es que a pesar de que la demanda competencial fue declarada improcedente, el Tribunal Constitucional podía pronunciarse sobre el fondo del conflicto que involucraba a dos poderes del Estado* (en este caso el Legislativo y el Ejecutivo).

Por otro lado, aquellos de **índole sustantiva**, los que motivarán un análisis sobre, en primer lugar, *en qué consiste la figura de la vacancia por incapacidad moral permanente*, en segundo lugar, *si el Congreso debió admitir a trámite la moción de vacancia por dicha causal contra Vizcarra*, en tercer lugar, *si esta figura cumple con los estándares internacionalmente establecidos del Estado democrático de derecho y*, finalmente, *si esta figura afectó el ejercicio de las competencias del Ejecutivo.*

Ahora bien, para poder formular respuestas a las preguntas esbozadas, se llevará a cabo un análisis e interpretación de los artículos de la Constitución, el Nuevo Código Procesal Constitucional, el Reglamento del Congreso, entre otras fuentes normativas. Aunado a ello, se realizará una revisión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional vinculada a la materia, así como de doctrina que incluye libros, artículos o informes que tengan como objeto de estudio la figura de la causal de incapacidad moral permanente. Asimismo, se hará un repaso a la jurisprudencia emitida por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre la vacancia presidencial y sus causales, con el fin de comparar los estándares establecidos internacionalmente sobre esta figura con su regulación en el Perú.

De esta manera, las conclusiones que se desprenden a partir del presente análisis son en esencia que i) el Tribunal Constitucional se encontraba facultado y tenía la obligación de pronunciarse sobre el fondo de la controversia pese a la sustracción de la materia, ii) se cumplieron los requisitos de legitimidad y dimensión constitucional que determinan la procedencia de una demanda competencial y iii) la causal de incapacidad moral permanente padece de una falta de claridad y objetividad normativa, lo que genera que su utilización vulnere principios constitucionales vinculados al debido proceso y al equilibrio de poderes.

2. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

2.1. Antecedentes

Actualmente el artículo 113° de la Constitución contempla las causales por las cuales puede vacarse al Presidente. Específicamente, en su inciso 2 se contempla la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, la cual ha de ser interpretada y declarada por el Congreso. Esta causal, que ha sido materia de análisis en el contexto político de nuestro país durante los últimos años, ha estado presente en nuestro ordenamiento constitucional de forma constante desde hace más de cien años (Lampadia, 2020).

El primer antecedente de esta causal de vacancia se da en el artículo 83° de la Constitución de 1828, que, pese a que no establecía el órgano competente para determinar que una conducta se encontraba dentro de dicha causal, sí estipulaba que el vicePresidente debía asumir la presidencia una vez que el Presidente incurriera en una conducta de imposibilidad moral. Más adelante, en la Constitución de 1839, todavía no se precisaba quien tenía la competencia para determinar qué conductas por parte del Presidente denotaban una incapacidad moral permanente que le impedía continuar gobernando el país (Durand, 2023, p. 149). No es sino hasta la Constitución de 1920, en su artículo 115° numeral 1, que se atribuye expresamente dicha competencia al Congreso. Ello se ha mantenido invariable en las posteriores Constituciones de 1933, 1979 y la de 1993.

Durante la historia republicana de nuestro país se ha invocado esta causal en múltiples ocasiones desde los años 1800 hasta el presente año, inclusive.

La primera vez fue en el año 1823, mediante una moción en el Congreso que terminó en la declaración de vacancia del exPresidente José de la Riva-Agüero, usando como fundamento que calificaba como “incapacidad moral permanente” el que se reusara a acatar las órdenes del Legislativo y que haya optado por transferir la sede del gobierno a la ciudad de Trujillo (Crispín, 2023, p. 184).

Más adelante, en 1914, el exPresidente Guillermo Billinghurst intentó disolver el Congreso luego de encontrarse en múltiples enfrentamientos con dicho poder del Estado. Finalmente fue destituido por dicha causal formalmente pese a que en los hechos fue derrocado por el golpe de Estado militar de Oscar Benavides (Crispín, 2023, p. 186).

Apenas iniciado el siglo XXI se llevó a cabo la vacancia por incapacidad moral permanente del exPresidente Alberto Fujimori, puesto que el Congreso no aceptó su renuncia al cargo vía fax luego de huir a Japón tras la puesta en evidencia de los graves actos de corrupción que cometió durante su gobierno (Crispín, 2023, pp. 187-188).

Años después, entre los años 2017 y 2018, se admitieron a trámite dos mociones de vacancia por incapacidad moral permanente en contra del exPresidente Pedro Pablo Kuczynski, motivadas por la difusión de videos que expusieron sus intentos por evitar ser destituido del cargo por el Congreso mediante la compra de votos de un grupo de

congresistas, así como por sus supuestos vínculos con el escándalo de corrupción de Odebrecht. De ambas mociones, la segunda moción no llegó a ser sometida a voto en el Legislativo ya que Kuczynski se anticipó con su renuncia el día 21 de marzo del año 2018 (Anderson, 2018).

Tras lo sucedido, Martín Vizcarra, entonces vicepresidente de la República, asume la presidencia en marzo de 2018. En un principio trazó una agenda de gobierno enfocada en la lucha contra la corrupción dentro de las instituciones estatales. Su mandato estuvo caracterizado por sus constantes enfrentamientos con el partido político Fuerza Popular, que desde el gobierno de su predecesor se mantenía como la bancada mayoritaria en el Congreso.

En ese contexto, la aparición de múltiples evidencias que mostraban una supuesta injerencia de Vizcarra en las contrataciones de Richard Cisneros o “Richard Swing” en el Ministerio de Cultura así como la obstrucción de las investigaciones iniciadas a raíz de las supuestas irregularidades en dichas contrataciones, traería como consecuencia que se proponga la primera moción de vacancia por incapacidad moral permanente en contra de Vizcarra el día 10 de septiembre del año 2020, la que terminaría motivando la demanda competencial presentada por el Ejecutivo en contra del Congreso ante el Tribunal Constitucional, cuya sentencia será objeto de análisis en el presente informe.

2.2. Hechos relevantes del caso

2.2.1. Desarrollo de los hechos:

Figura 1: Línea de tiempo de los principales hechos del caso

10 de septiembre de 2020

- Durante sesión del Congreso se propone la Moción de Orden del Día 12090, por la cual se formula el pedido de vacancia por incapacidad moral permanente contra Vizcarra, por su supuesta injerencia en las contrataciones de Richard Cisneros en el MINCUL y por la obstrucción de las investigaciones de dichas contrataciones.

11 de septiembre de 2020

- El Congreso admite a trámite y aprueba la Moción de Orden del Día 12090, que propone la vacancia de Vizcarra por la causal de incapacidad moral permanente a raíz de los audios que lo involucraban presentados en el Pleno.

14 de septiembre de 2020

- El Procurador Público Constitucional del Ejecutivo presenta una demanda competencial ante el TC argumentando que, al iniciar el proceso de vacancia, el Congreso atentaba contra el principio de separación de poderes.

18 de septiembre de 2020

- Vizcarra se presenta ante el Congreso a ejercer su derecho de defensa en el debate por la moción de vacancia en su contra.
- La moción no alcanza los votos necesarios para su aprobación.

11 de noviembre de 2020

- El Procurador Público del Congreso responde a la demanda competencial, alegando que esta debe declararse improcedente debido a que no trataría sobre una materia competencial y que el objeto de la demanda se habría perdido.

19 de noviembre de 2020

- El TC declara improcedente la demanda con votos de la mayoría de magistrados, argumentando que antes de emitir la Sentencia se produjo la votación en el Pleno que no alcanzó el mínimo de 2/3 de congresistas a favor de la vacancia.

Fuente: Elaboración propia.

2.2.2. Desarrollo del proceso en el Congreso:

El hecho del que parte el caso es la admisión a trámite de la Moción de Orden del Día N.º 12090 por parte del Pleno del Congreso el día 11 de setiembre de 2020. Mediante dicha moción, se admitía a trámite la vacancia por causal de permanente incapacidad moral contra el entonces Presidente de la República, Martín Vizcarra. El motivo por el cual el Parlamento impulsó dicho procedimiento fue que Vizcarra habría tenido injerencia en las contrataciones irregulares de Richard Cisneros en el Ministerio de Cultura y que, además, el exPresidente habría estado obstruyendo la investigación en torno a dichas contrataciones. Los fundamentos de hecho expuestos por el Congreso en la Moción de Orden del Día N.º 12090 fueron los siguientes:

- a) Que, mediante un programa de televisión nacional se hizo público que Richard Cisneros fue contratado de forma sistemática por el Ministerio de Cultura por un monto que ascendía los S/ 175,000.00 soles (Congreso de la República del Perú, 2020, p. 1).
- b) Que, Cisneros no contaba con la experiencia previa para cumplir con las 9 órdenes de servicios por las que fue contratado como proveedor del Estado, lo que podría configurar el supuesto de fraccionamiento de la contratación, el cual se encuentra prohibido por la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, en vista de que de forma reiterada fue contratado para brindar servicios de naturaleza similar (Congreso de la República del Perú, 2020, pp. 1, 4).
- c) Que, la Contraloría General de la República emitió el Informe de Control Específico N.º 025-2020-2-5765-SCE, en el cual detallaba las irregularidades y

presuntos ilícitos penales en las contrataciones de Cisneros por el Ministerio (Congreso de la República del Perú, 2020, p. 4).

- d) Que, Vizcarra, de forma reiterada y permanente, habría realizado actos de falsedad y obstrucción a la investigación penal de las presuntas irregularidades en las contrataciones de Cisneros (Congreso de la República del Perú, 2020, pp. 1, 7).

2.2.3. Desarrollo del proceso constitucional:

- 1) En respuesta al desarrollo de la mencionada moción en el Pleno, el día 14 de setiembre de 2020, el Ejecutivo interpuso una demanda competencial contra el Congreso. Los fundamentos de dicha demanda fueron que los actos del Congreso - tanto la admisión a trámite como el desarrollo del procedimiento de vacancia por permanente incapacidad moral contra el entonces Presidente- constituían una afectación a las competencias del Ejecutivo. Asimismo, el demandante argumentaba que dicho accionar del Congreso transgredía el principio de separación de poderes, ya que, a su entender, la motivación del Congreso para discutir dicha causal de vacancia tenía por finalidad entorpecer al entonces Presidente en el ejercicio de su cargo, lo que a su vez era por parte del Legislativo un ejercicio indebido de sus competencias.
- 2) Seguidamente, el día 11 de noviembre de 2020, el Legislativo contestó la demanda, argumentando que esta debería devenir en improcedente ya que incurrió en la causal de sustracción de la materia, además de sostener que la demanda fue interpuesta no con el fin de defender una potestad determinada del Ejecutivo, sino, de defender a Vizcarra con el objetivo de evitar su vacancia, por lo que la demanda carecería de un carácter competencial.
- 3) Finalmente, con fecha 19 de noviembre de 2020, el Tribunal Constitucional se pronunció por la demanda competencial descrita anteriormente, declarándola improcedente por votos de la mayoría simple de los magistrados que lo conforman. Los magistrados que votaron en minoría fueron Marianella Ledesma y Carlos Ramos, quienes optaron por declarar la demanda fundada en parte e improcedente en un extremo, mientras que el magistrado Eloy Espinoza-Saldaña optó por declararla fundada.

La fundamentación del fallo de la mayoría de los magistrados del Tribunal se concentró, en primer lugar, en señalar que no correspondía al Tribunal emitir un pronunciamiento sobre la pretensión del caso, ya que para la fecha en la que se emitió su fallo se había producido la sustracción de la materia, citando sentencias de casos similares que se resolvieron en dicho sentido. En segundo lugar, el Tribunal alegó que el sustento de su decisión de declarar la demanda improcedente fue lo estipulado en la Constitución y en la ley, indicando que así se daba por concluida la incertidumbre generada sobre el sentido y efectos que la causal de vacancia en mención tendría en la gobernabilidad.

3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. Problema principal

¿La demanda competencial presentada por el Ejecutivo contra el Congreso, tras haber admitido a trámite la moción de vacancia por incapacidad moral permanente contra el entonces Presidente Vizcarra, debió ser declarada procedente y fundada por el Tribunal Constitucional?

3.2. Problemas secundarios

3.2.1. *Ámbito procesal:*

3.2.1.1. **Pese a que la demanda competencial fue declarada improcedente, ¿el Tribunal Constitucional podía pronunciarse sobre el fondo tratándose de un conflicto que involucraba a dos poderes del Estado?**

3.2.1.2. **¿En este caso se cumplieron o no los requisitos para declarar procedente una demanda competencial, previstos en el artículo 108° del Nuevo Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional?**

3.2.1.2.1. **¿Cuáles son los tipos de conflicto competencial que el Tribunal Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia?**

3.2.2. *Ámbito constitucional:*

3.2.2.1. **¿En qué consiste la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente?**

3.2.2.1.1. **¿Cómo se interpreta esta figura conforme a la doctrina y la jurisprudencia?**

3.2.2.1.2. **¿Cuáles son las teorías interpretativas en torno a esta figura que se encuentran en pugna?**

3.2.2.2. **¿El Congreso debió admitir a trámite la moción de vacancia por incapacidad moral permanente en contra de Vizcarra?**

3.2.2.2.1. **¿Quiénes tienen la competencia según la Constitución de declarar la vacancia por incapacidad moral permanente?**

3.2.2.2.2. **¿Cuáles son las garantías del debido proceso que le permiten al Presidente ejercer su derecho de defensa?**

- 3.2.2.2.3. ¿Cuáles son los criterios para determinar que una conducta califica dentro de un supuesto de incapacidad moral permanente?
- 3.2.2.2.4. ¿El uso de esta figura puede resultar un factor que debilite las instituciones democráticas?
- 3.2.2.2.5. ¿Es correcto que se emplee esta figura como una respuesta a hechos que deberían ser investigados penalmente?
- 3.2.2.3. ¿La vacancia por incapacidad moral permanente cumple con los estándares internacionalmente establecidos del Estado democrático de derecho?**
- 3.2.2.3.1. ¿Cuáles son los estándares internacionales del Estado democrático de derecho?
- 3.2.2.3.2. ¿Existen procesos equivalentes a la vacancia por incapacidad moral permanente en el derecho comparado?
- 3.2.2.3.3. ¿En qué se asemeja y diferencia esta figura del *impeachment* del derecho anglosajón?
- 3.2.2.4. ¿La moción de vacancia por incapacidad moral permanente contra Vizcarra afectó el ejercicio de las competencias del Ejecutivo?**
- 3.2.2.4.1. ¿En qué consiste el principio de división de poderes del Estado?
- 3.2.2.4.2. ¿Cuáles son las competencias conferidas al Poder Legislativo en la Constitución?
- 3.2.2.4.3. ¿Cuáles son las competencias conferidas al Poder Ejecutivo en la Constitución?
- 3.2.2.4.4. ¿Cuáles son los mecanismos de *checks and balances* constitucionalmente establecidos para preservar el equilibrio entre el poder Ejecutivo y Legislativo?

4. POSICIÓN DE LA CANDIDATA

4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

A continuación, se presentará de manera breve una respuesta preliminar a cada problema jurídico planteado a raíz de la Sentencia que será materia de estudio. En la siguiente sección, se desarrollará en detalle el análisis de cada uno de estos problemas, haciendo uso de fuentes de derecho que incluyen la revisión de normativa, doctrina, jurisprudencia, entre otras.

4.1.1. Respuesta preliminar al problema principal

El Tribunal Constitucional debió declarar procedente y fundada la demanda competencial presentada por el Ejecutivo en contra del Congreso por admitir a trámite la moción de vacancia presidencial N.º 12090 contra Martín Vizcarra.

4.1.2. Respuesta preliminar al primer problema secundario procesal

El Tribunal Constitucional sí podía pronunciarse sobre el fondo del conflicto competencial entre el Congreso y el Ejecutivo. Si bien el Tribunal sostiene en la Sentencia materia de análisis que la declaración de improcedencia de la demanda competencial se debió a que se llevó a cabo la sustracción de la materia, aplicando de manera supletoria el artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Civil, también justifica su decisión haciendo alusión a las sentencias que emitió anteriormente N.º 00016-2005-AI/TC, N.º 0020-1996-AI/TC y N.º 00024-2006-PI/TC. Sin embargo, los tres fallos citados se dieron en casos de demandas de inconstitucionalidad, cuyo objeto, características e implicancias son distintos a los de la demanda competencial, la cual es materia de la discusión actual.

Asimismo, en base a posteriores sentencias como la del Expediente N.º 00004-2022-PCC/TC y N.º 00007-2021-CC/TC, se aprecia que el Tribunal descartó, en el marco de las demandas competenciales, que el que haya cesado el acto que generaba el conflicto era suficiente motivo para dejar de pronunciarse sobre el fondo de la controversia, ello debido a que se trata de temas cruciales como la estabilidad institucional y política.

4.1.3. Respuesta preliminar al segundo problema secundario procesal

En la sentencia materia de análisis sí se cumplen los requisitos para declarar procedente una demanda competencial, en observancia de los elementos contenidos en el artículo 108º de la Constitución y en los tipos de conflicto competencial desarrollados por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia.

En virtud de los artículos 108º y 109º del Nuevo Código Procesal Constitucional, la demanda competencial debe dar a conocer al Tribunal Constitucional un conflicto generado por la adopción de alguna acción o por la ausencia de determinada actuación que produzca un enfrentamiento entre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o leyes de menor rango a dos o más poderes del Estado. En este caso, estamos ante el escenario descrito en el inciso 3 del artículo 108º, en el que el poder Legislativo y el Ejecutivo se oponen entre sí en el cumplimiento de sus propias competencias establecidas constitucionalmente.

El Legislativo, al ejercer su competencia, reconocida en el artículo 113º inciso 2 de la Constitución, de vacar al Presidente por incapacidad moral permanente, se opone o enfrenta directamente al Ejecutivo, encabezado por el Presidente, quien ve sus atribuciones, contenidas en el artículo 118º de la Constitución, imposibilitadas de ejecutarse, ya que a través de la causal de incapacidad moral permanente lo que se busca es destituirlo del cargo.

4.1.4. Respuesta preliminar al primer problema secundario constitucional

La figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente se encuentra regulada en el artículo 113° inciso 2 de la Constitución, que señala como único órgano competente para aplicarla al Congreso. Por su lado, el Reglamento del Congreso en su artículo 89-A es detallado en cuanto al procedimiento para declarar la vacancia en el Parlamento. No obstante, es evidente que la regulación de dicha figura no contempla requisitos objetivos para su interpretación, por lo que existe el riesgo de que sucedan arbitrariedades.

4.1.5. Respuesta preliminar al segundo problema secundario constitucional

El Congreso no debió admitir a trámite la moción de vacancia en cuestión, puesto que no se habrían cumplido con las garantías ni criterios objetivos o jurídicos para ello. El Congreso, órgano encargado de interpretar y, posteriormente, declarar la existencia de incapacidad moral permanente en determinada conducta emprendida por el Presidente, habría actuado de forma arbitraria. Por otro lado, en virtud del artículo 201° de la Constitución, el Tribunal Constitucional, en su calidad de supremo intérprete de la Constitución y como el principal órgano de control del orden constitucional, tiene la atribución y deber de determinar en una última y definitiva instancia si la interpretación y aplicación de dicha causal de vacancia es o no correcta.

4.1.6. Respuesta preliminar al tercer problema secundario constitucional

La vacancia por incapacidad moral permanente tal como se encuentra regulada en el país no cumpliría con los estándares internacionales del Estado democrático de derecho formulados por la doctrina comparada y los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derecho (Corte IDH), tratados internacionales como la Convención Americana de Derecho Humanos (CADH), entre otros; ello tomando en cuenta que la falta de precisión en su concepto, la carencia de criterios de interpretación objetivos de las conductas que se encuentran dentro del supuesto de incapacidad moral permanente, así como su uso como mero mecanismo de control político utilizado a discreción del Congreso. En ese sentido, es fundamental que se emprenda la tarea, probablemente a través de una reforma constitucional, de instituir parámetros objetivos que permitan que la aplicación de esta figura cumpla con respetar garantías del debido proceso.

4.1.7. Respuesta preliminar al cuarto problema secundario constitucional

La moción de vacancia presentada contra Vizcarra sí habría significado una afectación a las competencias del Ejecutivo. Partiendo de que debe entenderse al principio de separación de poderes como uno de los pilares que sostiene el propio Estado constitucional de Derecho, tal como se señala en el artículo 43° de la Constitución, siendo el principio rector de la organización del Estado, debe entenderse que cada poder que lo compone (el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial) cuenta con sus propias atribuciones y competencias exclusivas contenidas en la Constitución, pero además

poseen mecanismos mediante los cuales pueden ejercer un control recíproco, bajo lo que se conoce como el sistema de frenos y contrapesos.

Es precisamente dentro de dichos mecanismos que puede situarse la vacancia, mediante la cual el Congreso puede destituir al Presidente si se cumplen las causales contenidas en el artículo 113° de la Constitución, donde figura justamente la incapacidad moral permanente. En ese sentido, cuando la utilización de esta figura pasa a desvirtuarse, y en lugar de buscar garantizar el respeto de los principios rectores del orden del Estado democrático de Derecho, pasa a responder a intereses políticos o en beneficio de la mayoría parlamentaria del momento, puede generarse una lesión al principio de separación de poderes, al producirse una concentración de poder o abuso en este caso en el poder Legislativo por encima del Ejecutivo.

4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución

Se sostiene que la decisión del Tribunal Constitucional en la Sentencia N.º 778/2020 fue equivocada, coincidiendo en ciertos puntos con los fundamentos de los magistrados que votaron en minoría. Ello teniendo en consideración que el Tribunal Constitucional debió manifestarse respecto al fondo del caso, pronunciándose de forma extensa sobre la discusión del concepto de la figura de vacancia por incapacidad moral permanente, sus supuestos y limitaciones. La necesidad de que el Tribunal haya emitido una sentencia en dicho sentido surge del hecho de que esta figura se encuentra vigente en la Constitución desde hace más de cien años y, sin embargo, no ha tenido un desarrollo conceptual que permita su entendimiento y uso óptimo, lo que se evidencia con la frecuencia con la que ha sido utilizada en los últimos años.

Así, las críticas que se desarrollarán a detalle al concluir el presente análisis con relación al mencionado fallo del Tribunal Constitucional pueden resumirse en las siguientes:

- a) La fundamentación por la que la mayoría de los magistrados del Tribunal justificó declarar la improcedencia de la demanda por sustracción de la materia, sin manifestarse sobre el fondo, denota el uso de argumentos netamente formales que carecen de mayor justificación. Lamentablemente, con esta decisión, el Tribunal no cumplió con su rol de máximo interprete constitucional y no fue más allá, evadiendo la tarea de evaluar el impacto real del uso de la figura de la vacancia por la causal en cuestión en el ejercicio de las competencias del Ejecutivo, con miras a evitar futuros abusos de esta figura por parte del Congreso.
- b) El Tribunal incumplió su rol de pacificador de las constantes pugnas políticas entre el poder Legislativo y el Ejecutivo, rol que ha sido ampliamente desarrollado en su propia jurisprudencia. En tal sentido, al abstenerse de brindar una interpretación concreta sobre los estándares para el uso de esta figura a la luz de la Constitución, se genera un constante estatus de incertidumbre que es aprovechada por los intereses políticos de turno en el Congreso. Con la declaración de improcedencia de la demanda, el Tribunal perdió la oportunidad de delimitar de forma clara la naturaleza y límites de la incapacidad moral

permanente mediante la formulación de criterios obligatorios para su interpretación.

5. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

Tras exponer los antecedentes, repasar los hechos más relevantes, así como de identificar los principales problemas jurídicos hallados a partir de la sentencia seleccionada, se procederá con el análisis detallado de cada una de estas cuestiones. Cabe señalar que estas problemáticas serán planteadas en el formato de preguntas secundarias.

Con ello en consideración, a continuación, se buscará responder al problema jurídico principal sobre si la demanda competencial presentada por el Ejecutivo en contra del Congreso ante el Tribunal Constitucional a raíz de la admisión a trámite de la moción de vacancia contra Martín Vizcarra en septiembre del año 2020 debió declararse procedente y fundada.

Para arribar a una respuesta se hará referencia a las ideas formuladas en sentencias del Tribunal, pronunciamientos de organismos del sistema interamericano, normas de alcance nacional y aquellas de rango internacional. Además, se considerarán posiciones de la doctrina especializada en temas constitucionales relacionados a la causal de vacancia por incapacidad moral permanente. Sumado a ello, se realizarán aportes personales que surgen a raíz del estudio de las fuentes jurídicas mencionadas.

5.1. Primer problema procesal: Pese a que la demanda competencial fue declarada improcedente, ¿el Tribunal Constitucional podía pronunciarse sobre el fondo tratándose de un conflicto que involucraba a dos poderes del Estado?

A manera de introducción a la presente cuestión, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional, en su rol de órgano de control y máximo garante de la constitucionalidad, ostenta la facultad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo frente a conflictos de naturaleza competencial que se desarrollen entre poderes del Estado, como sucede en el caso materia de análisis en el presente informe.

Esta facultad se encuentra amparada por el artículo 108° del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPC), el cual, cabe precisarse, entró en vigor en julio del año 2021, posteriormente a la emisión de la sentencia N.º 778/2020 que es materia de análisis. El mencionado artículo señala que el Tribunal ha de conocer los conflictos de competencias o atribuciones que se encuentran expresamente reconocidas constitucionalmente.

Ahora bien, cabe recordar que según el principio de separación de poderes- principio fundamental en el que se basa la organización del Estado constitucional de derecho- las competencias de los tres poderes estatales no pueden ser ejercidas de manera aislada e independiente; por el contrario, por medio de mecanismos de control y balance

(conocidos en idioma inglés como mecanismos de *checks and balances*), estos poderes deben regular el cumplimiento de sus funciones recíprocamente.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional no debe limitarse únicamente a emitir una resolución que resuelva este tipo de conflicto, sino que, además, este está llamado a llevar a cabo una interpretación de las competencias en cuestión conforme a la Constitución que permita garantizar que, luego de la emisión de su sentencia, se mantenga tanto la estabilidad a nivel institucional como el equilibrio entre los poderes del Estado.

En el caso puntual de la Sentencia bajo análisis, el motivo central por el cual el Tribunal determinó que la demanda competencial presentada por el Ejecutivo devenía en improcedente fue porque se produjo la sustracción de la materia, en vista de que la moción de vacancia contra Vizcarra no logró los votos suficientes en el Pleno para su declaración antes de que el Tribunal emita su resolución. Para respaldar su decisión, en el fundamento 7 de su Sentencia el Tribunal citó anteriores fallos (contenidos en los Expedientes N.º 00016-2005-AI/TC, N.º 0020-1996-AI/TC y N.º 00024-2006-PI/TC), argumentando que en ellos se podía apreciar que, ante la sustracción de la materia, la demanda debía ser declarada improcedente.

No obstante, lo que el Tribunal no advirtió fue que dichas sentencias no resolvían demandas competenciales, sino más bien, demandas de inconstitucionalidad. De la revisión global de las tres sentencias enlistadas se desprende que en dichos casos se había producido la sustracción de la materia pues la norma que había motivado la controversia fue derogada antes de que la demanda fuera admitida a trámite por el Tribunal. En ese sentido, cabe cuestionar si la aplicación de la sustracción de la materia en el marco de una demanda de inconstitucionalidad realmente es equiparable a su aplicación en una demanda competencial.

Por un lado, el proceso de inconstitucionalidad tiene por objeto determinar la validez de una norma con rango de ley frente a la Constitución. En ese escenario, la aplicación de la sustracción de la materia se encuentra limitada por el artículo 106º del NCPC. Conforme al fundamento 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional N.º 437/2023, donde se alude a dicho artículo, el Tribunal puede emitir una resolución pronunciándose sobre una norma que ya ha sido derogada, siempre que ésta haya surtido efectos mientras estaba vigente o si es que sólo pasó a ser sustituida por una norma prácticamente igual. En ese sentido, frente a demandas de inconstitucionalidad, el Tribunal denota un compromiso por proteger la constitucionalidad y, a la vez, por evitar que el Congreso intente evadir la revisión jurisprudencial de las normas.

Por otro lado, el proceso competencial tiene por objeto delimitar las atribuciones o competencias constitucionalmente establecidas que puede enfrentar a los poderes y/o a los órganos del Estado entre ellos. En este supuesto, la sustracción de la materia ha sido aplicada por el Tribunal Constitucional en diferentes sentidos.

Por una parte, existen hoy en día sentencias posteriores a la sentencia objeto de análisis como la N.º 307/2023 (resolviendo la demanda competencial presentada por el Congreso contra el Ejecutivo por el caso de la Cuestión de Confianza y su rechazo de plano) y N.º 321/2023 (resolviendo la demanda competencial presentada por el Jurado Nacional de Elecciones contra el Congreso por el caso de la Comisión Investigadora del

Congreso sobre las Elecciones Generales del año 2021), en las que el Tribunal ha optado por priorizar su labor como garante de la constitucionalidad y se ha pronunciado sobre la definición y protección del equilibrio de poderes con la finalidad de que a futuro se mantenga la estabilidad institucional, rechazando de esta manera la aplicación de la sustracción de la materia.

Por otra parte, el Tribunal ha aplicado la sustracción de la materia en casos como la sentencia que es objeto de análisis, haciendo uso de una fundamentación meramente pragmática conforme a la cual el cese del acto de vacancia implicaba la terminación inmediata del objeto de la controversia. Justamente ello será objeto de crítica a lo largo del presente análisis.

En ese sentido, se puede concluir que el peso de la aplicación de la sustracción de la materia en demandas de inconstitucionalidad es muy bajo a comparación del uso de este mecanismo en demandas competenciales, donde este peso es mucho más cambiante y motivo de intenso debate. Ello se debe a que, en las demandas competenciales, el Tribunal ha resuelto en ciertas oportunidades optando por aplicar la sustracción de la materia inmediatamente después del cese del acto que fue motivo del conflicto competencial, pero también en otros casos el Tribunal ha visto más allá de la culminación del acto y ha sabido aprovechar la oportunidad para establecer a través de sentencias estructurales los precedentes necesarios con el fin de evitar que conflictos de dicha índole se repitan.

Se considera que esta última tendencia del Tribunal Constitucional al resolver demandas competenciales por medio de sentencias estructurales es la más acorde con su propio propósito de ser el encargado de preservar el orden constitucional, ya que lo que una demanda competencial busca es que se defina de manera objetiva cada atribución o competencia constitucional que es materia de conflicto. Por ello, más allá del hecho fáctico que origina este tipo de controversia, en el fondo se encuentra la necesidad de que el Tribunal se esfuerce por establecer una interpretación constitucional que de manera definitiva devuelva la estabilidad a las instituciones enfrentadas y refuerce la correcta distribución de poderes.

Dicho esfuerzo que se espera del Tribunal Constitucional era mucho más importante en el contexto de la demanda competencial presentada por el Ejecutivo por la admisión a trámite en el Congreso de la moción de vacancia por incapacidad moral permanente contra Vizcarra. La regulación de esta causal de vacancia, como se verá a detenimiento en secciones posteriores, padece de ser abstracta e indeterminada, por lo que era y sigue siendo imperativo que se establezcan parámetros claros que permitan regular su ejercicio. Como es sabido, el uso de la figura de la vacancia presidencial genera crisis política e inestabilidad de gobierno, en vista de que el gobernante se encontraría próximo a ser cesado de su cargo. Por lo tanto, el Tribunal pudo haber intervenido de forma más contundente para terminar con la incertidumbre política y constitucional generada por esta figura emitiendo un pronunciamiento conforme al principio de función integradora en la interpretación constitucional.

En el fundamento 12 literal d) de la sentencia recaída en el expediente N.º 5854-2005-PA/TC, el Tribunal desarrolla los principios de la interpretación constitucional que deben imperar en la labor de todo juez constitucional. Uno de ellos y el más relevante en el caso en cuestión es el *principio de función integradora*, conforme al cual la validez de la

interpretación que realicen los magistrados del Tribunal dependerá de en qué medida ésta contribuye a la integración, pacificación y mantenimiento del orden en las relaciones de los poderes estatales entre sí, así como con la sociedad.

Así pues, en el caso en cuestión, el Tribunal debió tomar en cuenta dicho principio y proceder a emitir una sentencia que desarrollara una interpretación de la figura de la causal de vacancia por incapacidad moral permanente, de manera que respondiera de forma contundente ante la falta de precisión en su regulación contenida en el artículo 113° inciso 2 de la Constitución. En ese sentido, la abstención del Tribunal a desempeñar su rol como supremo interprete de la Constitución denota también un incumplimiento de su *rol de moderador y pacificador de conflictos*, el cual ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal e incluso reconocido expresamente en el fundamento 25 de la sentencia recaída en el expediente N.º 0005-2005-CC/TC como un rol inherente a los conflictos competenciales.

En el fundamento 27 de la sentencia recaída en el expediente N.º 0006-2019-CC/TC, sobre el caso de la disolución constitucional del Congreso en el año 2019, el Tribunal señala respecto a dicho rol pacificador que es tarea del Tribunal, en su calidad de corte de cierre encargada de interpretar las atribuciones constitucionalmente reconocidas, emitir una resolución pronunciándose sobre las controversias que enfrenten a órganos políticos del Estado -al tratarse coincidentemente de un enfrentamiento entre el poder Legislativo y el Ejecutivo- con el objeto de brindar una solución que permita racionalizar el conflicto y que se deje de lado la confrontación de posiciones respecto a dicha controversia, sobre todo si estas se basan en diferentes posturas políticas o ideológicas.

Asimismo, en los fundamentos 28 y 29 de la misma sentencia, el Tribunal es enfático al señalar que es posible que existan figuras en la Constitución que se encuentren reguladas de forma insuficiente ya que el contexto político suele rebasar aquello que es objeto de regulación, por lo que el Tribunal tiene el deber de resolver este tipo de conflicto constitucional estableciendo de forma expresa aquellos estándares constitucionales que han de tener en cuenta cada uno de los poderes enfrentados. Entonces, y citando directamente la sentencia, “no solamente (el Tribunal) se limita a resolver un caso, sino pasa a fijar criterios que, en términos de interpretación, van a ser de especial utilidad para atender si posteriormente se presentan casos con elementos similares” (Tribunal Constitucional del Perú, 2020, fundamento 29).

En consecuencia, en base a la propia jurisprudencia del Tribunal, se ha puesto en evidencia que este órgano colegiado tenía el deber de pronunciarse sobre el fondo de la controversia emitiendo una interpretación de la figura constitucional de la causal de vacancia por incapacidad moral permanente, en atención a que esta padece de tener una regulación ambigua. Teniendo en cuenta los precedentes existentes en los que el Tribunal habla enfáticamente de su deber de cumplir con su rol pacificador en los conflictos competenciales que enfrenten a órganos constitucionales, como en este caso sucedió con el poder Legislativo contra el Ejecutivo, el Tribunal debió actuar conforme al *principio de coherencia jurisprudencial*, manteniendo una concordancia con los precedentes existentes en torno a la forma de resolver demandas competenciales, con la finalidad de asentar una línea jurisprudencial que delimite la actuación de los poderes enfrentados de manera definitiva (López, 2016, p. 22). Es precisamente la falta de congruencia del Tribunal respecto a la posición que expresó en fallos anteriores lo que hace que la sentencia materia de análisis sea objeto de crítica.

5.2. Segundo problema procesal: ¿En este caso se cumplieron o no los requisitos para declarar procedente una demanda competencial, previstos en el artículo 108° del Nuevo Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional?

De forma preliminar es preciso establecer en qué consiste una demanda competencial, cuya regulación se encuentra entre los artículos 108° y 112° del NCPC. Mediante este tipo de procesos, el Tribunal Constitucional conoce aquellos conflictos de competencia que enfrentan a distintas entidades estatales. En virtud del artículo 108° del NCPC, el objeto de esta demanda se materializa en el momento en que un órgano constitucionalmente establecido considera que otro se encuentra invadiendo o interfiriendo en sus atribuciones o competencias al ejercer u omitir ejercerlas las suyas, lo que trae perjuicios al equilibrio de poder entre ambos órganos.

De esta manera, el Tribunal es el órgano colegiado facultado para determinar la titularidad de cada uno de los actores enfrentados sobre las competencias que son motivo de controversia, estableciendo a la par criterios interpretativos para determinar los alcances del ejercicio de dichas atribuciones. Asimismo, cabe señalar que la sentencia emitida en el marco de una demanda competencial tiene carácter de cosa juzgada conforme al artículo VII del Título Preliminar del NCPC y, en ciertos casos, según el artículo 110° del NCPC, puede implicar por pedido de una de las partes que se dicten medidas cautelares como la suspensión parcial o completa de situación que es objeto de la controversia, con el objeto de evitar perjuicios de mayor gravedad.

Ahora bien, los requisitos de procedencia de una demanda competencial han sido desarrollados desde la jurisprudencia del Tribunal en el auto de admisibilidad del Expediente N.º 00004-2024-PCC/TC. Dichos requisitos pueden dividirse, primero, en el cumplimiento de un *elemento subjetivo* y, segundo, en el cumplimiento de un *elemento objetivo*.

Por un lado, en el considerando 3 del auto en mención se desarrolla el *requisito subjetivo*, el cual consiste en que los actores del Estado que se encuentran enfrentados en el marco de una demanda competencial deben contar con legitimidad para obrar. Además, en el considerando 5 del mismo auto, el Tribunal señala que el cumplimiento del requisito subjetivo implica, en primer lugar, que los órganos o poderes estatales en conflicto actúen a través de sus titulares. En segundo lugar, que los órganos que poseen una composición colegiada cuenten con la aprobación del pleno correspondiente para poder presentar su demanda. No obstante, de forma más precisa, el artículo 108° del NCPC brinda una lista de aquellos actores estatales que cuentan con legitimidad activa para iniciar una demanda competencial. A este respecto, y con relación al caso materia de análisis, el inciso 3 de dicho artículo reconoce la legitimidad activa del poder Legislativo y del Ejecutivo para emprender y ser parte en una demanda competencial.

Por otro lado, el numeral 8 del citado auto desarrolla el *requisito objetivo*, conforme al cual, el conflicto entre estos poderes del Estado debe tener una dimensión constitucional. Esto significa que el acto que motive la demanda competencial debe implicar un ejercicio inadecuado, en el caso puntual por parte del Congreso, de sus competencias reconocidas en la Constitución. En el caso materia de análisis, este acto

se materializó cuando el Congreso decidió proceder con la admisión a trámite de la moción de vacancia por incapacidad moral permanente contra Vizcarra. En ese sentido, en el considerando 9 del auto citado, el Tribunal enumera y explica la clasificación de los conflictos competenciales, los cuales serán revisados detenidamente a continuación.

5.2.1. ¿Cuáles son los tipos de conflicto competencial que el Tribunal Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia?

Como se adelantó en la sección anterior, el Tribunal Constitucional ha desarrollado una categorización de los conflictos competenciales. Estos, en principio, se dividen en conflictos típicos y conflictos atípicos (Quispe, 2021, pp.18-21).

De un lado se encuentran *los conflictos competenciales típicos*, los cuales se subdividen, por un lado, en *conflictos positivos* que, según el considerando 9 (i) del auto de admisibilidad del Expediente N.º 00004-2024-PCC/TC, tienen lugar en el momento en el que un par de órganos constitucionales o más reclaman para sí mismos la titularidad de determinada competencia constitucional. Por otro lado, estos conflictos se subdividen también en *conflictos negativos*, los cuales, a la luz del considerando 9 (ii) del auto en mención, consisten en la confrontación entre un par de órganos constitucionales o más, debido a que estos se consideran a sí mismos incompetentes para realizar un acto constitucionalmente reconocido, bajo el entendimiento de que dicha competencia debe recaer en el órgano opuesto.

De otro lado se encuentran los conflictos competenciales atípicos, los cuales se subdividen en conflictos por menoscabo de atribuciones constitucionales y por omisión de cumplimiento de acto obligatorio.

Respecto a los *conflictos por menoscabo de atribuciones constitucionales*, el Tribunal, en el fundamento 21 de la Sentencia recaída en el expediente N.º 0006-2006-PCC/TC y haciendo referencia a Ángel Gómez Montoro, los define como aquellos producidos cuando un poder u órgano constitucional ejerce sus competencias de forma ilegítima, lo que resulta en una afectación parcial o total al ejercicio de las competencias de otro poder u órgano, pese a que el primero de estos órganos o poderes no este irrumpiendo dicho ejercicio directamente (Gómez, 1992, p. 148).

A su vez, estos conflictos por menoscabo pasan a subdividirse, en primer lugar, en *conflictos por menoscabo en sentido estricto*, los cuales son descritos en el considerando 9 (iii) a) del auto de admisibilidad del Expediente N.º 00004-2024-PCC/TC como aquellos en los que a pesar de que las competencias se encuentran delimitadas de forma precisa, uno de los órganos o poderes enfrentados las ejerce de manera inadecuada o prohibida, lo que genera que el otro órgano o poder se vea impedido de ejercer las suyas de la forma esperada. En segundo lugar, estos conflictos se subdividen en *conflictos por menoscabo de interferencia*, los cuales, conforme al mismo considerando, se producen cuando los órganos o poderes enfrentados tienen competencias que se entremezclan a tal nivel que uno de ellos se ve imposibilitado de ejercer sus competencias de manera adecuada sin contar con la cooperación del otro.

En adición a ello, la última y más recientemente incorporada es la categoría de *conflictos competenciales por omisión de cumplimiento de acto obligatorio*. Este tipo de conflicto, en virtud del considerando 9 (iv) del auto de admisibilidad antes mencionado, es aquel que se presenta en el momento en que un poder u órgano constitucional omite realizar

un acto en particular, ocasionando que otro órgano o poder se encuentre impedido de actuar conforme a las atribuciones que le fueron constitucionalmente conferidas.

Finalmente, con el objeto de sintetizar de forma didáctica la categorización de conflictos competenciales desarrollada en la jurisprudencia del Tribunal, se presenta el siguiente cuadro:

Figura 2: Cuadro resumen de los tipos de conflicto competencial

Tipo de conflicto competencial	Subtipo de conflicto competencial	Definición
Típicos	Positivos	Dos o más órganos o poderes del Estado reclaman para sí mismas una competencia constitucional.
	Negativos	Dos o más órganos o poderes se declaran incompetentes para ejercer una competencia, atribuyéndosela el uno al otro.
Atípicos	Por menoscabo de atribuciones constitucionales	Un órgano o poder ejerce de forma ilegítima sus competencias, lo que afecta parcial o totalmente el ejercicio de las competencias de otro órgano o poder.
	<ul style="list-style-type: none"> Por menoscabo en sentido estricto 	Un órgano o poder ejerce de forma inadecuada sus competencias, lo que imposibilita que otro ejerza las suyas.
	<ul style="list-style-type: none"> Por menoscabo por interferencia 	Las competencias de los órganos o poderes involucrados están entremezcladas, lo que obliga a uno a depender del otro para ejercer sus propias competencias.
	Por omisión de cumplimiento de acto obligatorio	La omisión del ejercicio de las competencias de un órgano o poder le impide a otro ejercer sus propias competencias.

Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, en base a los tipos y subtipos de conflictos competenciales que han sido explicados en la presente sección, se puede exPresidente en el caso materia de análisis, el conflicto competencial que enfrentó al Legislativo y Ejecutivo responde a uno de carácter *atípico por menoscabo en sentido estricto*, puesto que se está ante un escenario en el que el poder Legislativo, al ejercer su competencia de presentar y admitir a trámite el pedido de vacancia contra Vizcarra, reconocida en el artículo 113° inciso 2 de la Constitución, habría hecho un uso indebido de dicha figura, lo que, según

argumenta el Ejecutivo en su demanda, imposibilitó el ejercicio de las competencias propias del poder Ejecutivo y en particular del ex Presidente Vizcarra, las cuales se encuentran reconocidas en el artículo 118° de la Constitución.

Ahora bien, para determinar si el Congreso efectivamente ejerció su competencia constitucional de manera indebida se debe conocer a detalle el concepto e implicancias de la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente. En ese sentido, la siguiente sección se avocará a dicha tarea.

5.3. Primer problema constitucional: ¿En qué consiste la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente?

En la sección de los antecedentes del presente informe se presentó una cronología de la historia de la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente en nuestro ordenamiento constitucional. Lo que se puede concluir a partir de dicho repaso histórico es que se trata de una figura que desde su implementación hace más de un centenar de años, no ha sido objeto de reformas que impliquen cambios sustantivos en su entendimiento ni interpretación. En ese sentido, la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente se encuentra regulada en el artículo 113° inciso 2 de la Constitución:

Artículo 113°. - La Presidencia de la República vaca por:

[...]

2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.

Se desprende del enunciado de este artículo que el Congreso es el órgano facultado constitucionalmente para declarar que el Presidente se encuentra permanentemente incapacitado moral o físicamente para llevar a cabo sus competencias. Sin embargo, la Constitución no brinda mayores detalles acerca de qué es lo que debe entenderse por “incapacidad moral permanente”, lo que ha tenido como consecuencia que se abra un debate -que continúa hasta la actualidad- en torno a cómo debe interpretarse esta causal de vacancia, así como en qué situaciones el Congreso tiene que aplicarla (Escriba, 2022).

Ahora bien, el procedimiento de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente se encuentra regulado por el artículo 89-A del Reglamento del Congreso. Haciendo un ejercicio de síntesis del contenido de dicho artículo, para que el Congreso declare aprobada la vacancia por incapacidad moral permanente del Presidente, en una primera etapa, se debe realizar la presentación de una moción de vacancia firmada por al menos el 20% de los congresistas habilitados en ese momento. En una segunda etapa, para que el pedido de vacancia sea admitido a trámite y debatido en el Pleno, se requiere el voto a favor de como mínimo el 40% de congresistas habilitados. Finalmente, en una tercera y última etapa, luego de someter a debate la moción en el Pleno y de darle el uso de la palabra al mandatario o a su abogado para ejercer su derecho a la defensa, el Congreso somete a votación el pedido de vacancia. Si el voto es favorable por parte de 2/3 del número legal de parlamentarios, se puede

declarar aprobada la vacancia presidencial y, con ello, se apertura el proceso de sucesión presidencial (Quiroga, 2023).

A lo largo de nuestra historia republicana, la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente ha sido empleada por el Congreso en múltiples ocasiones. En torno a ella existe un debate inacabado ya que su aplicación se ha catalogado como una decisión netamente política y no tanto jurídica, ello debido a que, en la práctica, en casos como el pedido de vacancia por incapacidad moral permanente contra Vizcarra que es materia de análisis, esta figura se ha desempeñado como un mecanismo de control político del Congreso sobre las actividades del Ejecutivo.

Por dicha razón, además de la ausencia de un marco normativo que determine claramente el objeto y las limitaciones de la aplicación de dicha figura, surgen miradas críticas en torno a su uso señalando que esta se ha convertido en una mera herramienta que permite al Congreso destituir Presidentes sin cumplir con algún estándar de objetividad (Estela, 2022). A este respecto, en las próximas secciones se hará un repaso de las interpretaciones de esta figura que han sido desarrolladas por voces de la doctrina y por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia.

5.3.1. ¿Cómo se interpreta esta figura conforme a la doctrina y la jurisprudencia?

La presente sección abordará las interpretaciones de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral propuestas por la academia y por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia. Estas interpretaciones responden a la necesidad de complementar la regulación vigente de dicha causal, en vista de que esta no contempla elementos objetivos que limiten su aplicación a determinados supuestos jurídicos. Ciertamente, la ausencia de un inventario de motivos para la vacancia por incapacidad moral permanente es algo problemático, ya que la vacancia de un cargo en general es esencialmente un efecto jurídico que se produce cuando se verifica el cumplimiento de supuestos específicos que la norma establece (Cruces, 2018, p. 261).

Por un lado, Francisco Eguiguren propone interpretar la incapacidad moral permanente como un mecanismo político usado para destituir al Presidente. Dicho mecanismo operaría sin necesariamente tramitar una acusación constitucional ni un antejuicio, siempre y cuando exista una inconducta grave por parte del mandatario que implique comportamientos que atenten contra la dignidad inherente a su cargo o la comisión de delitos comunes de forma dolosa (2013, pp. 220-221).

En la misma línea, Alberto Cruces postula que si bien originalmente la causal de la “incapacidad moral” fue diseñada en términos de una deficiencia mental -en consonancia con el concepto general de vacancia- que trascendía el ámbito del derecho constitucional, con el paso del tiempo se ha producido una evolución normativa y doctrinaria según la cual dicha incapacidad se ha dejado de entender como un trastorno psicológico para transformarse en un juicio sobre el desempeño y las conductas del Presidente; de esta manera, es factible concebir la vacancia por esta causal como un instrumento de control parlamentario sobre la actividad del Ejecutivo, por lo que es imperativo que se eleven los estándares de transparencia e incluso incorporar un órgano

independiente que supervise o modere la decisión del Congreso, de ser posible (2018, p. 279).

En adición a ello, Abraham García Chavarri aporta una perspectiva según la cual la incapacidad moral puede extenderse a aquellos actos u omisiones que, sin constituir propiamente violaciones constitucionales, muestran un grado de indignidad tan alto que imposibilitan la continuación del mandatario en el cargo; en ese sentido, esta causal resultaría aplicable a comportamientos graves que menoscaban de tal manera la dignidad del cargo presidencial que hacen inviable el ejercicio de su mandato bajo esas circunstancias, pese a que propiamente no se trate de delitos ni de faltas que motiven un juicio político (2013, p. 401).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, específicamente en el fundamento 27 de la sentencia N.º 96/2024, emitida con posterioridad a la sentencia materia de análisis, acude a la definición de Domingo García Belaunde sobre la vacancia por “incapacidad moral permanente”, que considera a esta figura como una variante de juicio político basada en un procedimiento sumario, aplicable ante conductas reprochables, cuyo único efecto es la destitución del mandatario de su cargo con la posibilidad de que sea sancionado penalmente e incluso sea posteriormente inhabilitado. En esta línea, en el fundamento 28 de la misma sentencia, el Tribunal estableció que la causal de vacancia en cuestión constituye una forma de juicio político peculiar y excepcional.

Asimismo, en el fundamento 33 de la misma sentencia, el Tribunal intenta concretizar la interpretación de esta figura, pero su iniciativa no termina con la incertidumbre en torno a ella de forma definitiva, sino que brinda un aporte todavía muy abstracto a la discusión. En ese sentido, el Tribunal postula en dicho fundamento que la causal de incapacidad moral permanente se circunscribe a conductas claramente contrarias a la dignidad y autoridad inherentes al cargo de Presidente de la República, así como a actos que supongan abusos de poder que lesionen los principales valores jurídicos protegidos por la Constitución. En lo que sí hace hincapié el Tribunal es que, si bien dicha causal se encuentra dentro de la esfera de apreciación política e institucional del Congreso, su evaluación debe realizarse bajo estrictos estándares de razonabilidad y respetando las garantías del debido proceso.

Finalmente, en la sentencia N.º 778/2020 que es materia de análisis en el presente informe, los magistrados Marianella Ledesma y Carlos Ramos expusieron en el fundamento 60 de su voto singular que la incapacidad moral permanente no abarca la totalidad de conductas reprobables según la moral entendida socialmente, sino únicamente aquellas cuyo alcance deja sin la mínima competencia necesaria para conducir los asuntos nacionales al mandatario; para ambos magistrados, este enfoque está avalado por nuestra tradición constitucional. Además, señalan que es imprescindible que el acto que se le atribuya al Jefe de Estado debe estar fehacientemente probado y libre de incertidumbres, ya que, de otro modo, cualquier autoridad del ámbito público podría resultar destituida en base a meras conjeturas, lo que contraviene directamente los principios del orden constitucional.

En suma, estos últimos pronunciamientos de los magistrados Ledesma y Ramos coinciden con el análisis realizado desde la academia sobre la causal de vacancia por

incapacidad moral permanente, ya que desde ambos flancos se concluye que se trata de una figura regulada de manera imprecisa y dado que su aplicación recae en los congresistas, estos pueden interpretarla en base a criterios netamente subjetivos. En ese sentido, se critica la inacción por parte del Tribunal al resolver el caso materia de análisis, ya que desaprovechó la oportunidad que tenía de establecer un precedente vinculante que delimitara a detalle los alcances de dicha figura, lo que tuvo como consecuencia que la incertidumbre en torno a su interpretación siga prolongándose en el tiempo (Muñoz, 2023, p. 30).

5.3.2. ¿Cuáles son las teorías interpretativas en torno a esta figura que se encuentran en pugna?

Como se concluía en la sección anterior, la aparición de distintas interpretaciones propuestas por la doctrina sobre la causal de vacancia por incapacidad moral permanente responde a un llamado para tratar de llenar los vacíos que deja la regulación de esta figura respecto al significado del elemento moral y de temporalidad que la componen. Así pues, a continuación, se presentarán tres debates interpretativos sobre esta causal: la interpretación objetiva o jurídica frente a la interpretación subjetiva o política; las interpretaciones civilista, histórica, y en base a la fórmula política presentadas por Alberto Cruces; y la interpretación tradicional frente a la interpretación amplia, abordadas por José Enrique Sotomayor y Betzabé Marciani.

En cuanto al primer debate interpretativo, por un lado, se presenta la **interpretación objetiva o jurídica**, conforme a la cual la causal de incapacidad moral permanente se debe entender como una grave vulneración a la idoneidad ética del Presidente, tomando como base criterios jurídicos que puedan ser verificados. Esta vertiente interpretativa se fundamenta en la necesidad de garantizar la estabilidad de las instituciones del Estado y, a su vez, prevenir que dicha figura se emplee de forma arbitraria. En ese sentido, tal como sostiene Ernesto Álvarez Miranda, es vital que la “incapacidad moral permanente” sea delimitada de forma precisa, ya que es necesario evitar que esta causal sea objeto de interpretaciones antojadizas por parte de los congresistas (Miranda & Marquina, 2021, p. 20).

Por otro lado, de acuerdo con la **interpretación subjetiva o política**, la causal de incapacidad moral permanente es considerada un instrumento por medio del cual el Legislativo puede ejercer un control político sobre el poder Ejecutivo. Entonces, según esta segunda vía interpretativa, el Congreso cuenta con plenas facultades para interpretar de forma libre dicha causal, prescindiendo si así lo cree conveniente de criterios o estándares jurídicos que orienten y delimiten su aplicación. En tal sentido, esta interpretación es objeto de crítica, puesto que es evidente que una figura de tales implicancias como la vacancia presidencial en manos de un Congreso que puede interpretar dicha figura a su conveniencia puede ocasionar daños irreversibles al balance de poderes que rige al Estado constitucional de derecho (Bardales-Del Águila, 2022, p. 22).

En cuanto al segundo debate interpretativo, Alberto Cruces presenta tres posibles vías interpretativas de la causal en cuestión. En primer lugar, en base a una **interpretación**

civilista la “incapacidad moral permanente” se interpreta como incapacidad psíquica, en concordancia con su sentido tradicional decimonónico. Dicha definición considera como una unidad a la incapacidad moral y a la incapacidad física, por lo que ya no habría necesidad de valorar el comportamiento ético del mandatario en el marco de un debate político en el Congreso, dejándole la última palabra a las pericias médicas, que determinarán si se trata de un trastorno comprobado que impida el ejercicio del cargo (Cruces, 2013, pp. 263-265).

En segundo lugar, desde la **interpretación histórica** se entiende a esta causal de vacancia a partir de la forma en que ha cobrado vida en la práctica, más allá de lo que pueda señalarse en referencias textuales. En ese sentido, partiendo de los precedentes de procesos que terminaron en declaraciones de vacancia presidencial, como el caso de Alberto Fujimori en el año 2001 o del propio Martín Vizcarra en noviembre del año 2020, se revela que la causal de incapacidad moral permanente ha experimentado una transformación constitucional: de ser inicialmente concebida como equivalente a la incapacidad psíquica, ha pasado a ser una especie de juicio político único en su clase (Cruces, 2013, pp. 265-268).

En tercer lugar, la **interpretación basada en la fórmula política** concibe la causal de incapacidad moral como una institución que debe leerse a la luz del modelo de gobierno presidencialista atenuado que rige a nuestro país, de manera que esta figura se integre de forma armónica al conjunto constitucional sin desnaturalizar la estabilidad del gobierno. Bajo esta visión, dicha causal no puede convertirse en un instrumento que dote de poder ilimitado al Congreso para acortar arbitrariamente el plazo fijo de mandato del Presidente, ni en un juicio ético aislado; al contrario, esta debe reservarse para conductas graves -no necesariamente dolosas- que, aunque no se trate de delitos ni faltas políticas formales, deterioren de tal forma la dignidad y autoridad propias del cargo presidencial que hagan imposible el ejercicio efectivo del poder (Cruces, 2013, pp. 269-274).

En cuanto al tercer debate interpretativo sobre la causal de incapacidad moral permanente, que parte desde el punto de vista de la filosofía del derecho, es propuesto por Enrique Sotomayor y Betzabé Marciani. Por un lado, la **interpretación tradicional** entiende la “incapacidad moral” como una deficiencia psicológica que le impide al Presidente desplegar facultades intelectuales básicas para ejercer su cargo, como, por ejemplo, la memoria. Desde esta perspectiva, la interpretación de dicha causal de vacancia se caracteriza por ser estática, estando en sintonía con la voluntad inicial del constituyente, que equiparaba la incapacidad moral a un diagnóstico clínico a cargo de un psicólogo o psiquiatra; esto hace a la interpretación tradicional equiparable a la interpretación civil anteriormente desarrollada (Sotomayor & Marciani, 2020).

Por otro lado, conforme a la **interpretación amplia** se sostiene que la incapacidad moral permanente va más allá del plano psicológico y hace referencia a la degradación de los estándares éticos en los que debe regirse la conducta del Presidente. Al partir de una lectura evolutiva de la Constitución, desde este punto de vista el mandatario podría ser vacado en los supuestos en los que realice actos graves de inmoralidad pública -pese a que dichas conductas no estén tipificadas como delito- siempre y cuando estos constituyan una vulneración a los valores que comparte la ciudadanía. Es así como la

causal en cuestión amplía su alcance abarcando conductas que son reprochables en función de la gravedad de los daños que generan en la legitimidad y dignidad del cargo (Sotomayor & Marciani, 2020).

Luego de exponer los principales puntos de los tres debates interpretativos sobre la causal de vacancia por incapacidad moral permanente, se puede concluir que la **interpretación objetiva o jurídica, la interpretación basada en la fórmula política y la interpretación amplia** tienen en común que entienden a dicha causal no sólo como un juicio moral subjetivo o sanción política arbitraria, sino como un mecanismo instituido constitucionalmente que debe ser utilizado por el Legislativo en base a criterios de razonabilidad y de conformidad con los principios constitucionales del sistema de gobierno presidencialista atenuado que rige en nuestro país. De esta manera, estas interpretaciones logran equilibrar dos necesidades contrarias: por un lado, darle al Congreso una herramienta que permita vacar al Presidente de forma legítima cuando éste haya perdido esencialmente la capacidad para gobernar, y, por otro lado, asegurar que el mandatario se mantenga en su cargo ante abusos de poder por parte del Legislativo motivados por intereses políticos o propios.

En ese marco, las tres interpretaciones mencionadas resultan especialmente persuasivas, ya que, en primer lugar, no le agregan a la causal de incapacidad moral permanente algún carácter punitivo que se distancie del sentido que le ha dado el constituyente. En segundo lugar, buscan fortalecer la seguridad jurídica estableciendo estándares de razonabilidad claros, lo que reduce la posibilidad de que el Congreso utilice la causal de forma extremadamente discrecional y arbitraria. En tercer lugar, refuerzan el principio de equilibrio de poderes, al exigir que la aprobación de una moción de vacancia por esta causal se realice a través de un procedimiento de control político donde prime la exposición de pruebas contundentes y el voto a favor de mayorías calificadas. En cuarto lugar, entienden a la incapacidad moral articulando la intención que históricamente tuvo el constituyente con las exigencias de rendición de cuentas y sobre todo de transparencia que imperan actualmente, lo que hace que estas interpretaciones se vean sólidas tanto desde el punto de vista jurídico como desde el político.

5.4. Segundo problema constitucional: ¿El Congreso debió admitir a trámite la moción de vacancia por incapacidad moral permanente en contra de Vizcarra?

En las secciones previas se desarrolló la discusión central de la sentencia materia de análisis N.º 778/2020, sobre la interpretación que debe dársele a la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente. Al respecto, se expusieron interpretaciones propuestas desde la doctrina y desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, concluyendo que un enfoque interpretativo objetivo y amplio, basado en la fórmula política de nuestro país, es la aproximación más convincente y sólida para entender el significado e implicancias de la “incapacidad moral permanente” en el marco constitucional. Con ello en consideración, se abordará en la presente sección la controversia en torno a si el Congreso actuó legítimamente conforme a sus

competencias cuando admitió a trámite la vacancia por incapacidad moral permanente contra Vizcarra.

Fundamentalmente, para que el Congreso admita a trámite un pedido de vacancia por la causal en cuestión, se deben cumplir requisitos de sustentación y de ofrecimiento de pruebas. En la sentencia N.º 778/2020, el Tribunal Constitucional determinó que la Moción de Orden de Día N.º 12090 se basaba tanto en conductas que según el Congreso podrían interpretarse como “actos reiterados y permanentes de falsedad y obstrucción a las investigaciones” (Congreso de la República del Perú, 2020, p. 7) en torno a las presuntas contrataciones ilícitas de Richard Swing en el Ministerio de Cultura, así como en audios de Vizcarra cuyas transcripciones habían sido publicadas en medios de prensa nacionales¹.

De esta manera, la justificación detrás de la presentación de dicha moción se reducía a meras conjeturas sin una base objetiva que haya sido objeto de comprobación, por lo que se puede concluir que el Congreso actuó en este caso sin tener una certeza sobre las conductas imputadas al entonces Presidente, lo que supondría una contravención al principio de seguridad jurídica y al de equilibrio de poderes. Ahora bien, para poder determinar si efectivamente la admisión a trámite del pedido de vacancia contra Vizcarra implicó un ejercicio ilegítimo por parte del Legislativo de su competencia constitucional, se pasará a examinar si se cumplieron los requisitos de forma y fondo para presentar un pedido de vacancia, así como las implicancias que tuvo la utilización de esta figura en la estabilidad de la estructura democrática.

5.4.1. ¿Quiénes tienen la competencia según la Constitución de declarar la vacancia por incapacidad moral permanente?

El pedido de vacancia por la causal de incapacidad moral permanente y su posterior admisión a trámite y declaración, en virtud del artículo 113º inciso 2 de la Constitución, es una competencia reservada con exclusividad al Congreso. Asimismo, como se expuso anteriormente, el procedimiento para declarar la vacancia por la causal en cuestión se encuentra regulado en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso, donde se establecen tanto los requisitos para la presentación de un pedido de vacancia por incapacidad moral como la dinámica y garantías que deben respetarse en el marco de la evaluación del caso, para que finalmente se llegue a una votación final en la que los parlamentarios decidan por mayoría calificada si declarar o no vacado al Jefe de Estado.

En paralelo, el Tribunal Constitucional también cumple un rol fundamental en la manera en la que se utiliza la causal de incapacidad moral permanente, en atención a que este órgano colegiado se encuentra facultado para establecer -idealmente- una interpretación que permita delimitar dicha causal. Respecto a ello, desde la doctrina se ha señalado que la incapacidad moral debe interpretarse de forma restrictiva ante conductas objetivamente comprobadas con el propósito de impedir que se utilice arbitrariamente y en el marco de un procedimiento que debe contemplar el respeto de las garantías del debido proceso (García Chávarri, 2020).

¹ En la Moción de Orden de Día N.º 12090 se citaron transcripciones de audios publicados por los diarios “Gestión” y “La República”.

En esa línea, el Presidente, siendo la autoridad sometida al procedimiento de vacancia, tiene derecho a ejercer su defensa ante el Pleno del Congreso antes de que se tome una decisión respecto a su futuro en el cargo. Como se señaló, tanto la Constitución como el Reglamento del Congreso garantizan que este pueda realizar sus descargos y presentar sus argumentos, sea de manera personal o con la representación de un abogado.

5.4.2. ¿Cuáles son las garantías del debido proceso que le permiten al Presidente ejercer su derecho de defensa?

Como se mencionó anteriormente, conforme al artículo 89-A literal c) del Reglamento del Congreso, el Presidente de la República puede ejercer su derecho a la defensa directamente o por medio de su abogado(a) en el marco del debate en el Pleno del pedido de vacancia por incapacidad moral permanente. No obstante, el respeto de dicho derecho en el marco del procedimiento de vacancia por esta causal no significa mucho si no se tiene en cuenta además el respeto de otras garantías procedimentales que aseguren la imparcialidad del Congreso al momento de determinar si el Presidente incurrió en actos que lo hacen moralmente incapaz de continuar en el cargo.

A propósito de ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la sentencia del caso *Petro Urrego contra Colombia* del 8 de julio de 2020 desarrolla detenidamente el reconocimiento de las garantías judiciales del debido proceso como garantías aplicables también a procesos de tipo parlamentario, como es el caso de la vacancia por la causal señalada. En el párrafo 119 de la sentencia, la Corte IDH señala que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) exige que toda autoridad pública que resuelva sobre derechos y obligaciones -incluyendo la autoridad legislativa- debe garantizar un procedimiento justo, con una autoridad competente, imparcial y establecida previamente por la ley; en ese sentido, las garantías judiciales contenidas en dicho artículo no se restringen sólo al ámbito judicial, sino que deben aplicarse también a toda actuación estatal que afecte derechos, exigiendo que se aseguren las condiciones para ejercer una defensa adecuada.

Ahora bien, entre las garantías judiciales reconocidas en el artículo 8 de la CADH, cabe hacer especial énfasis en las contenidas en el inciso 1, donde se señala que toda persona tiene derecho a ser escuchada por una autoridad legal, imparcial y previamente establecida, en condiciones justas y dentro de un tiempo razonable, en el marco de un proceso que afecte sus derechos (Organización de Estados Americanos, 1969, p. 4). Asimismo, el inciso 2 literal d) se reconoce el principio de presunción de inocencia, en función del cual durante el proceso deben garantizarse una serie de derechos básicos como el derecho del procesado a ejercer su defensa o a elegir un abogado defensor que lo represente (Organización de Estados Americanos, 1969, p. 4).

De igual manera, en el párrafo 133 de la sentencia del caso *Cuya Lavy y otros contra Perú* del 28 de septiembre de 2021, la Corte IDH refuerza el criterio expuesto en la sentencia anterior, al señalar que de forma consistente en su jurisprudencia ha sostenido que toda autoridad pública, incluyendo aquellas del ámbito administrativo o legislativo, está obligada a emitir decisiones que puedan afectar los derechos de los

individuos respetando plenamente las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 8 de la CADH.

Entonces, teniendo en consideración que la Corte IDH ha reconocido reiteradamente la validez de trasladar las garantías del debido proceso judicial a procedimientos desarrollados en otros ámbitos como el legislativo o parlamentario, ahora es preciso identificar aquellas garantías procesales constitucionalmente establecidas en nuestro ordenamiento que han de aplicarse extensivamente al procedimiento de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente emprendido por el Congreso.

Las garantías constitucionales del debido proceso se encuentran consagradas en el artículo 139° inciso 3 de la Constitución, formando parte de los principios y derechos que se desprenden de la función jurisdiccional. Para César Landa, estas garantías han de aplicarse de forma extensiva a los procedimientos emprendidos por el Congreso en atención a que el debido proceso es un derecho fundamental exigible frente a todos los órganos del Estado, ello conforme a su reconocimiento progresivo como un principio aplicable a procedimientos de distinta índole, como los procedimientos parlamentarios (2002, p. 448), entre los que figura el de la vacancia presidencial.

En esa línea, dicha aplicación extensiva de las garantías del debido proceso al procedimiento de vacancia por incapacidad moral permanente ha sido reconocida también por el Tribunal Constitucional en el fundamento 33 de la sentencia N.º 96/2024, donde señala que, aunque la vacancia presidencial por dicha causal se enmarca dentro del ámbito de competencia interpretativa y de juicio político del Congreso, su aplicación debe estar regida tanto por criterios de razonabilidad estricta como por las garantías del debido proceso.

En tal sentido, se debe destacar que en la conclusión 3 literal d. del voto singular de los magistrados del Tribunal Marianella Ledesma y Carlos Ramos, en el marco de la sentencia materia de análisis N.º 778/2020, señalaron acertadamente y en base a una fundamentación amplia y sólida que, en el marco de los procedimientos de vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente, es imperativo que se observen rigurosamente las garantías del debido procedimiento.

Seguidamente, en la misma conclusión, los magistrados enlistaron dichas garantías, entre las que figuran, primero, que tanto los fundamentos fácticos como jurídicos planteados en la moción de vacancia sean los mismos que se debatan y sobre los que se decidan en el Pleno. Segundo, que los elementos probatorios que sustenten los hechos sean evaluados antes por una comisión investigativa especializada encargada de emitir un informe dentro del plazo establecido por el Pleno. Y tercero, que se asegure que el Presidente cuente con el tiempo suficiente y los recursos adecuados para preparar su defensa de forma efectiva (Tribunal Constitucional, 2020, p. 61).

Precisamente la tercera garantía descrita por los magistrados hace referencia al derecho de defensa del Presidente. Consagrado en el artículo 139° inciso 14 de la Constitución, este derecho consiste en que toda persona conserva en todo momento su derecho de ejercer su defensa a lo largo de cualquier procedimiento, teniendo además la facultad de comunicarse directamente con un abogado de su elección y a recibir asesoramiento

desde el instante en que sea requerida o intervenida por la autoridad. En ese sentido, trasladar dicho derecho al procedimiento de vacancia presidencial implica que el Presidente pueda presentar sus argumentos de defensa frente a la moción en su contra sin impedimento alguno en la etapa de debate previa a la toma de una decisión en el Pleno. Además, la observancia de este derecho le permite al mandatario recurrir a un abogado para que este ejerza su defensa en su representación.

5.4.3. ¿Cuáles son los criterios para determinar que una conducta califica dentro de un supuesto de incapacidad moral permanente?

Como se ha advertido, no se encuentran expresamente establecidos parámetros o criterios conforme a los cuales se pueda situar determinadas conductas dentro de la causal de incapacidad moral permanente. Frente a este escenario, tanto voces de juristas nacionales especializados en la materia como del Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia han trabajado por esbozar propuestas que permitan el desarrollo de un análisis que incluya múltiples criterios de tipo objetivo conformes a los mandatos constitucionales.

Para comenzar, desde la doctrina se ha formulado que la incapacidad moral permanente implica que el Presidente es tanto ética como funcionalmente inhábil para seguir llevando a cabo sus funciones como Jefe de Estado. Ello en ningún momento debe entenderse como una oportunidad para descalificar personalmente al mandatario en base a juicios subjetivos. Asimismo, haciendo especial énfasis en el significado del elemento moral de esta figura -que, cabe mencionar, data de las constituciones decimonónicas- es necesario que dicho elemento sea interpretado en la actualidad en base a criterios objetivos conforme a los cuales se evalúe la conducta por el impacto que tienen en la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en la probidad de las autoridades (García Chávarri, 2013, p. 17).

En tal sentido, es imperativo que la interpretación de esta figura se realice con cautela y basándose en estándares de carácter exclusivamente jurídico, ya que esta tiene un efecto de tal trascendencia que puede imposibilitar al mandatario a continuar realizando sus funciones y de esta manera dejar de “representar moralmente” al país; su continuidad en el cargo generaría simplemente un perjuicio que pondría en jaque a la legitimidad del Estado de derecho.

Frente a la ausencia de criterios expresamente establecidos en la norma, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el fundamento 26 de la Sentencia recaída en el Expediente N.º 00006-2003-AI/TC, ha introducido un criterio restrictivo por medio del cual la causal de incapacidad moral debe considerarse como la última de las medidas a tomar cuando el Congreso se encuentra frente a una conducta del Presidente que califique como reprochable ética y/o moralmente.

A este respecto, en dicha sentencia, que se concentra en analizar si una ley que buscaba regular la interpretación de esta figura era constitucional, el Tribunal enfatiza en que no puede aceptarse un escenario en el que el Congreso declare la vacancia por

dicha causal a su completa discreción, en vista de que ello devendría en una crisis institucional que pondría en riesgo la estabilidad de la democracia en el país, así como la preservación del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 43° de la Constitución.

De esta manera, la causal de incapacidad moral permanente no debe ser concebida como una “carta en blanco” para que el Congreso pueda sacar de su cargo al Presidente por argumentos totalmente políticos o motivados por un contexto de crisis. En la misma línea, en el fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 03593-2006-AA/TC, el Tribunal analiza la interpretación de una figura como la vacancia, recalcando que esta, por su naturaleza, debe basarse en criterios de legalidad, proporcionalidad, así como de razonabilidad, evitando de esta forma que el Congreso utilice dicha causal de vacancia de manera arbitraria, desnaturalizándola y convirtiéndola en una suerte de moción de censura.

Así, determinar que una conducta se encuentra dentro de la causal de incapacidad moral permanente exige que el Congreso detecte que se ha llevado a cabo una grave afectación a los estándares éticos que debe cumplir el Presidente, al haber realizado actos que atentan contra los principios inherentes al Estado de derecho. Asimismo, el Legislativo debe verificar que dicha afectación a los estándares éticos del cargo presidencial se haya realizado de forma sostenida en el tiempo, a través de conductas que impliquen, a manera de ejemplo, una grave vulneración a los derechos humanos, actos de corrupción, etc.

La necesidad de aplicar criterios objetivos para la detección de conductas que cumplan con el supuesto de esta causal de vacancia radica en que, de lo contrario, esta causal pasaría a convertirse en un arma política que dependa de la coyuntura, lo que al fin y al cabo terminaría desvirtuando su naturaleza y objetivo reconocido en la Constitución. Entre dichos criterios de carácter objetivo, cabe destacar la existencia de un vínculo directo entre la conducta del Presidente y el cumplimiento de sus funciones, la gravedad de la conducta, la disponibilidad de pruebas que permitan verificar la realización de la conducta y, sobre todo, la verificación de que la conducta constituye una vulneración a la legitimidad del Ejecutivo de forma permanente (Cairo, 2017, p. 19).

En concordancia, entonces, con el anterior desarrollo doctrinario y jurisprudencial, es preciso destacar que los magistrados que votaron en minoría en la Sentencia N.º 778/2020 materia de análisis mostraron su preocupación por darle un mayor fundamento jurídico y procesal a la figura de la vacancia por la causal en cuestión. De esta forma, se vuelve imperativo que el Congreso asegure el respeto de las garantías del debido procedimiento, el derecho a la defensa del mandatario, así como de la presunción de su inocencia durante la presentación, discusión y deliberación de la moción de vacancia en su contra.

5.4.4. ¿El uso de esta figura puede resultar un factor que debilite las instituciones democráticas?

Como se adelantó en la sección anterior, la estabilidad de las instituciones democráticas se vería comprometida por el uso de la figura de la incapacidad moral permanente sin

contemplar criterios o estándares objetivos que permitan guiar la discusión de la moción de vacancia en el Congreso de manera tal que se eviten arbitrariedades y, en última instancia, que se utilice como un mecanismo para debilitar el sistema y desestabilizar las instituciones democráticas. Así, en la presente sección, se abordará detalladamente la forma en la que el uso de esta figura desgasta la institucionalidad democrática, teniendo en cuenta que, pese a que se trata de un mecanismo excepcional constitucionalmente reconocido para regular la actividad del Ejecutivo, se ha recurrido numerosas veces a esta en los últimos años.

Desde el punto de vista teórico, la democracia se sostiene sobre la base del equilibrio entre los mecanismos de control del poder y de las garantías para la gobernabilidad. Es por esa razón que la figura de la vacancia no puede utilizarse de manera intransigente, sino todo lo contrario, su aplicación debe seguir parámetros objetivos que garanticen en todo momento el debido proceso, como se ha desarrollado en secciones anteriores.

No obstante, si el Congreso no hace un uso responsable de esta figura -como se ha venido dando en las últimas dos décadas en nuestro país- este pasa a convertirse en un órgano que ostenta un poder ilimitado, pudiendo decidir sobre la continuidad del Presidente en su puesto y, por tanto, sobre la estabilidad de su gobierno; lo que trae como consecuencia la erosión de la legitimidad del poder Ejecutivo y que se genere un perjuicio grave al principio de separación de poderes, tal como se verá más adelante.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se ha pronunciado también de forma crítica sobre la regulación de esta causal de vacancia en el Informe publicado en el año 2020 enfocado en la situación de los derechos humanos en nuestro país. En dicho informe, la Comisión alertó sobre el debilitamiento de la legitimidad democrática a raíz de la utilización reiterada y carente de garantías de la vacancia por incapacidad moral permanente, lo que producía una fuerte inestabilidad en las instituciones del Estado y en la confianza en estas por parte de la ciudadanía (2020, p. 105).

La desconfianza ciudadana sobre la que la Comisión hace mención es el único resultado posible ante la aguda crisis de gobernabilidad que ha venido afectando al país desde el año 2016 hasta el día de hoy, provocada por los intentos de vacancia o finalmente la vacancia de Presidentes en el marco de procedimientos controversiales y de plazos llamativamente cortos, afectando la continuidad de una línea de gobierno y la perspectiva que se tiene desde afuera de la estabilidad del Estado de derecho en el Perú.

De esta manera, se puede decir que emplear la causal de vacancia en cuestión con argumentos más políticos que jurídicos es una auténtica desnaturalización del régimen político. Esta reflexión en el marco del presente análisis es muy ilustrativa, puesto que la incapacidad moral permanente se presta a manipulaciones por parte del Congreso a favor de sus intereses a corto plazo, aprovechando la ambigüedad existente respecto a su concepto, elementos y supuestos; se trata de un vacío en su regulación que hasta el momento ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso han sabido llenar satisfactoriamente. Por dicha razón, es que era necesario que el Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución, pueda accionar desde su jurisprudencia

para dotar de contenido sustancial y jurídico a esta figura por medio de la Sentencia N.º 778/2020.

En esa misma línea, los fundamentos de los magistrados que votaron en minoría en el marco de dicha Sentencia materia de análisis expresaron con toda razón su preocupación tras la utilización de esta figura sin tener fundamentos jurídicos claros. La ya comentada imprecisión normativa que existe acerca de la naturaleza de esta causal de vacancia la convierte en una potencial arma a libre disposición del Congreso para sancionar desde el ámbito político al Presidente, lo que en última instancia puede traer como consecuencia el establecimiento de una suerte de autoritarismo parlamentario y, con ello, la vulneración al orden democrático.

5.4.5. ¿Es correcto que se emplee esta figura como una respuesta a hechos que deberían ser investigados penalmente?

Para poder proyectar una respuesta a la cuestión de esta sección, se debe partir de la diferenciación de la responsabilidad política con la responsabilidad penal. Confundir ambos tipos de responsabilidad puede significar una grave vulneración a los principios del derecho público y a los de la propia democracia en el marco del uso de la causal de incapacidad moral permanente, sobre todo si se emplea tras observar una conducta que se encuentra dentro de un supuesto que es o será materia de una investigación de índole penal.

Desde la doctrina se postula que se desnaturalizaría el propio objeto del derecho constitucional si el Congreso ve la vacancia por la causal en cuestión como una suerte de sanción de conductas que aparentemente serían reprochables, sin necesariamente haberse esclarecido. En ese sentido, Francisco Eguiguren ha sostenido enfáticamente que dicha causal de vacancia tiene el propósito de ser una cláusula de excepción a utilizarse en escenarios extremos, y no con la finalidad de sancionar conductas que son penalmente punibles o que no se encuentren del todo esclarecidas, sino aquellas conductas que denotan que el Presidente padece de algún trastorno mental permanente o que, por su naturaleza, hacen que su estancia en el poder sea éticamente inviable (2021, pp. 167 - 168).

En adición a ello, se ha gestado la idea de que el uso de la discutida causal puede llegar a afectar el principio de presunción de inocencia cuando se recurre a esta previo a que se inicien las investigaciones en el fuero judicial por la conducta observada. Ello cobra sentido cuando se tiene en cuenta que la reciente actividad del Congreso ha consistido en usar dicha causal de vacancia como un atajo de carácter político sin considerar el papel que ostentan el Poder Judicial, el Ministerio Público y, en general, el sistema de garantías penales, en el trabajo de investigación y sanción de la conducta observada. Con esta observación, se plantea evidenciar que el Congreso no debe asumir el rol de fiscal y juez a la vez en el marco del procedimiento de vacancia por incapacidad moral permanente, debiendo respetar la autonomía funcional de los órganos de justicia involucrados en el proceso penal.

En una corriente de pensamiento contraria, Víctor García Toma, quien se desempeñó como magistrado del Tribunal Constitucional en el periodo comprendido entre los años

2002 y 2007 y también como Ministro de Justicia en el año 2010, se pronuncia en contra de la idea de mantener separado el objeto de la vacancia por incapacidad moral y el de un proceso penal. García Toma sostiene que dicha causal debería utilizarse cuando se está ante el supuesto en el que el Presidente ha cometido algún delito común, por ejemplo, homicidio, tráfico ilícito de drogas, violación, etc.; ilícitos que por su gravedad podrían suplir la ausencia de criterios objetivos para determinar que se está ante un supuesto de incapacidad moral permanente (2022, p. 176).

Teniendo todo lo anterior en consideración, se debe reconocer que en nuestro país la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas de carácter político, como la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, se ha llevado a cabo al margen de lo que su diseño normativo contempla, al evidenciarse en los últimos años que las mociones de vacancia por dicha causal han buscado reemplazar al proceso penal que busca sancionar conductas de la figura presidencial que podrían tipificarse como delitos. Este fenómeno tiene como consecuencia el debilitamiento del constitucionalismo debido a la ausencia de límites efectivos a los poderes del Congreso, lo que a su vez produce que un aumento del control político que ejercen sobre el Ejecutivo.

Así pues, el riesgo que corre el orden institucional de romperse al emplear la vacancia por dicha causal como si se tratara de un juicio penal es latente y grave, puesto que de esta manera el Presidente y, en términos globales el Ejecutivo, se encuentra expuesto a padecer de un control político basado en intereses coyunturales, cuando lo óptimo sería que dicho control se rija en base a un sistema de responsabilidad regulado adecuadamente. Asimismo, la imagen del Estado frente a los ciudadanos también se ve perjudicada, puesto que dicha inestabilidad se traduce en la idea de que los poderes del Estado no hacen el esfuerzo suficiente por garantizar la legalidad en el marco de procedimientos de resolución de conflictos políticos.

5.5. Tercer problema constitucional: ¿La vacancia por incapacidad moral permanente cumple con los estándares internacionalmente establecidos del Estado democrático de derecho?

Tras evaluar la pertinencia del pedido de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente contra Vizcarra (pedido cuya admisión a trámite motivó la demanda competencial y sentencia N.º 778-2020) a partir de la revisión de estándares, críticas e ideas propuestas por referentes de la doctrina nacional, así como en distintos fallos del Tribunal Constitucional, se procederá a continuación a evaluar su pertinencia esta vez a la luz de los estándares internacionalmente reconocidos que rigen al Estado democrático de derecho.

De este modo, las secciones siguientes se enfocarán en enunciar y desarrollar los estándares que rigen el Estado democrático de derecho desde una mirada comparada para, en función de ello, poder determinar si la vacancia por la causal en cuestión realmente cumple o no con dichos parámetros, haciendo énfasis en el caso particular de la Sentencia materia de análisis.

5.5.1. ¿Cuáles son los estándares internacionales del Estado democrático de derecho?

En primer lugar, la seguridad jurídica constituye un estándar internacionalmente reconocido del Estado democrático de derecho, al garantizar que el marco normativo conforme al que este opera tenga un contenido claro, sujeto a mecanismos de control, y predecible. Ricardo Pérez Manrique, Presidente de la Corte IDH por el periodo comprendido entre los años 2022 y 2023, enfatiza en que dicho estándar se encuentra fuertemente vinculado con el principio de legalidad, en atención a que este garantiza que las normas que tengan por objeto limitar algún derecho o, como en el caso de la vacancia por la causal de incapacidad moral permanente, busquen la destitución de alguna autoridad que haya sido electa mediante voto popular, estén dotadas de un contenido claro y a su vez restrictivo, con la finalidad de que no se cometan abusos de poder (2019, p. 106).

Esta última referencia a posibles escenarios de abusos de poder de inmediato se puede vincular al papel que ha tenido el Congreso al interpretar con bastante libertad en múltiples ocasiones que determinadas conductas se situaban dentro de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral, justamente por tratarse de una causal que, como ya se ha visto, se encuentra regulada de forma ambigua y carente de parámetros de objetividad. En ese sentido, puede decirse que la causal en cuestión no cumple con el estándar de seguridad jurídica y previsibilidad internacionalmente propuestos.

En segundo lugar, la Corte IDH también establece el estándar del derecho al debido proceso, el cual se complementa ciertamente con el principio de legalidad. La Corte califica como un grave riesgo para la estabilidad del Estado democrático la existencia de un mecanismo por el cual se busque apartar del cargo a una autoridad electa democráticamente -como la vacancia presidencial en nuestro ordenamiento- que no se sustente en causales objetivas ni que respete las garantías del debido proceso (2021).

Con relación a ello, en la Opinión Consultiva N.º OC-28/21, la Corte es enfática al sostener que las sanciones políticas deben contemplar no solo el principio de legalidad y el respeto del debido proceso, sino también que el órgano que vaya a imponer estas sanciones sea imparcial y que esté sujeto a un control posterior jurisdiccional. Frente a este panorama cabría concluir que la vacancia por la causal de incapacidad moral permanente vulnera el estándar internacionalmente concebido del derecho al debido proceso, debido a la falta de claridad acerca de la naturaleza de dicha causal, la ausencia de estándares objetivos que permitan su utilización de manera imparcial y, finalmente, por la imposibilidad de que la decisión del Pleno pueda ser objeto de revisión judicial posterior.

En tercer lugar, la Comisión de Venecia, adoptando un tono crítico en el Informe sobre la situación constitucional del Perú publicado en el año 2019, plantea el estándar de la garantía del equilibrio de poderes, en virtud del cual el empleo de la causal de incapacidad moral permanente de ninguna manera debe invocarse de forma indiscriminada con motivaciones políticas de por medio y mucho menos debe generar una erosión de la estabilidad democrática del régimen presidencial atenuado que impera en el país (Comisión de Venecia, 2019). En relación con lo último, este tercer estándar

busca preservar la legitimidad democrática frente a la existencia de cláusulas abiertas y de la ausencia de un control judicial en el marco del uso de dicha figura; por dicha razón es clave que junto a un mecanismo como la vacancia por la causal en mención se establezcan también garantías que impidan su manipulación por el Congreso (Ginsburg & Versteeg, 2014).

En cuarto lugar, la CADH de manera expresa aporta un estándar en el artículo 23° inciso 1 literal b, en donde se señala que las autoridades electas mediante voto popular tienen derecho a ejercer sus funciones públicas sólo pudiendo ser apartadas de sus cargos por causas generales y razonables previamente establecidas en la ley. Respecto a este último punto la vacancia por incapacidad moral permanente se desvía del parámetro establecido en la Convención, ya que, como ha sido mencionado en las secciones anteriores, esta figura se encuentra deficientemente desarrollada tanto en su dimensión legal como reglamentaria, siendo aplicada en base a criterios meramente personales y parciales. Ello ha tenido como consecuencia que a través de esta figura se haya buscado vacar a un número importante de Presidentes sin una causa formal ni suficientemente sólida.

5.5.2. ¿Existen procesos equivalentes a la vacancia por incapacidad moral permanente en el derecho comparado?

El derecho comparado propone modelos de mecanismos que permiten la destitución del Presidente antes de que culmine su mandato que, si bien tienen objetivos o efectos similares a los de la vacancia por incapacidad moral permanente, no son precisamente equivalentes a esta. La principal razón de esta diferenciación es que la mayoría de dichos procedimientos se encuentran mejor delimitados normativamente, a la vez que cuentan con mecanismos más eficaces de control y garantizan el respeto del debido proceso. Por el contrario, como ya se ha visto, la vacancia por la causal en cuestión tiene una regulación ambigua que se presta a interpretaciones arbitrarias y manipulaciones políticas.

Una primera figura es la del juicio político, mejor conocido en el derecho anglosajón como *impeachment*, el cual es consecuencia de una falta grave cometida por el Presidente que se encuentra clara y expresamente tipificada. Dicha falta se encuentra vinculada a la comisión de algún delito mientras se encontraba ejerciendo el cargo, como es el caso de la traición a la patria, actos de corrupción o el incumplimiento de mandatos constitucionales. La figura del juicio político, además, está presente en los Estados regidos bajo un sistema presidencialista, entre los cuales se puede enumerar algunos como Estados Unidos, Brasil, Argentina, etc.

Por un lado, el *impeachment* en Estados Unidos se encuentra reconocido en el Artículo II Sección 4 de su Constitución, enlistando la traición a la patria, el soborno u otros delitos y faltas graves como las causas que motivan el empleo de esta figura. Ahora bien, aunque dichas causas denotan cierta apertura, los pronunciamientos a nivel jurisprudencial norteamericanos y los diversos aportes realizados por la doctrina han ayudado a esclarecer posibles ambigüedades. Asimismo, dicho proceso de *impeachment* tiene por objeto servir como una herramienta excepcional reservada únicamente para accionar ante infracciones reconocidas constitucionalmente que sean

comprobables, y no un mecanismo mediante el cual se resuelvan diferencias políticas leves o cotidianas (Sunstein, 2019). Al respecto, en la siguiente sección se ahondará en las semejanzas y diferencias entre esta figura y la vacancia por incapacidad moral permanente.

Por otro lado, se encuentra el *impeachment* en el caso brasilero, el cual se encuentra regulado por la Ley N.º 1.079/1950. En el artículo 40º de dicha ley se enlistan aquellos delitos o actos cometidos por el Presidente u otras autoridades que califican como “crímenes de responsabilidad”, cuya comisión es causal de destitución. El contenido sustantivo de estos crímenes se encuentra detallado en el mencionado artículo, así como las garantías que debe brindarse en el procedimiento de juicio político, siendo una de ellas el monitoreo del procedimiento por el Supremo Tribunal Federal de Brasil. Así, aun en casos en los que se emplee esta figura en medio de un contexto de aguda tensión política, el marco normativo sólido aunado a la supervisión jurisdiccional actúan como límites frente a posibles arbitrariedades por parte del Congreso.

Una segunda figura es la del voto de censura constructivo, proveniente de Alemania. Este mecanismo tiene la virtud de no contemplar causales que impliquen faltas éticas o morales que den pie a interpretaciones abiertas, al derivar a la Cámara Baja del Parlamento la decisión de separar de su cargo al Canciller -que en el sistema parlamentarista desempeña las funciones de Jefe de gobierno- siempre que puedan nombrar a un sucesor que cuente con el respaldo de la mayoría parlamentaria, en virtud del artículo 67º de la Ley Fundamental de Bonn (la Constitución alemana). Para Dieter Grimm, el modelo de voto de censura constructivo alemán es adecuado, porque reduce las probabilidades de que el Parlamento pueda realizar interpretaciones con intereses políticos que terminen destruyendo la estabilidad institucional (2016).

Finalmente, una tercera figura es la de la destitución presidencial motivada por sentencias firmes o por la presentación de cargos políticos en contra del mandatario, los mismos que se encuentran clara y previamente tipificados. Este modelo se encuentra presente en países de la región como Colombia y Ecuador y, superando las deficiencias de precisión normativa de la causal de incapacidad moral permanente del modelo peruano, requiere para su aplicación que se compruebe la realización de hechos concretos y que se cumplan estándares de control constitucionalmente reconocidos. Con ello se supera lo que Carlos Nino denomina “el debilitamiento de la democracia representativa”, al asegurar la tipicidad clara y objetiva de destitución presidencial (1992).

5.5.3. ¿En qué se asemeja y diferencia esta figura del *impeachment* del derecho anglosajón?

Como se adelantó en la sección anterior, la figura de la vacancia por incapacidad moral permanente tiene ciertas similitudes con el *impeachment* del derecho anglosajón, haciendo especial énfasis en la experiencia norteamericana. Sin embargo, ambos mecanismos de destitución presidencial presentan varias diferencias estructurales y de contenido respecto a sus causales, procedimiento y garantías, así como respecto a la solidez y claridad de su marco normativo.

Por una parte, en cuando a las semejanzas entre ambos mecanismos, tanto la vacancia por incapacidad moral como el *impeachment* tienen como fin apartar al Presidente de su cargo antes de que este pueda culminar su mandato. Ambos modelos tienen efectos jurídicos que se despliegan desde su invocación por el Legislativo en base a la realización de actos por el mandatario que denotan deficiencias que tienen que ver con su integridad moral, ética y/o legal que lo hacen incapaz de continuar ejerciendo sus funciones (Ackerman, 2010, p. 204).

Adicionalmente, ambas figuras reconocidas a nivel constitucional tienen el objeto de salvaguardar tanto la democracia como el interés público, pudiendo ser empleadas en contextos de excepción en los que se esté desarrollando una crisis política que perjudique la legitimidad del Presidente para seguir desempeñando su cargo (Ferrerres, 2016, p. 117). En tal sentido, ambas figuras no pretenden ser sanciones de tipo penal, sino más bien, buscan brindar una solución desde el ámbito político e institucional.

Por otra parte, los factores que diferencian a ambos mecanismos se presentan en cuanto a sus elementos sustanciales, lo que trae repercusiones en su nivel de legitimidad en el marco del sistema democrático. En el caso del *impeachment* norteamericano, tal como se sostuvo en la sección anterior, la fórmula que está reconocida en el Artículo II Sección 4 de su Constitución señala que las causales para emplear esta herramienta incluyen el delito de traición a la patria, soborno u otros delitos y faltas graves. Si bien dichos supuestos podrían prestarse a interpretaciones, tanto la doctrina como la jurisprudencia han hecho un gran esfuerzo para dotarlas de contenido y, a su vez, imponer parámetros para que las conductas observadas sean concretas y objetivamente graves (Gerhardt, 2018, p. 35).

En contraposición a ello, a la luz de las reflexiones realizadas por la Comisión de Venecia sobre la situación constitucional de nuestro país, la vacancia por incapacidad moral permanente carece de una conceptualización y de un desarrollo consolidados, tanto normativa como doctrinariamente, lo que ha generado múltiples interpretaciones que dependen de aspectos políticos más subjetivos que objetivos (2019).

En adición a ello, el procedimiento del *impeachment* está compuesto por dos etapas: la acusación realizada ante la Cámara de Representantes y el juzgamiento al Presidente a cargo de los miembros del Senado. Para destituir al mandatario, se deben alcanzar los votos de la mayoría calificada, correspondiente a dos tercios del Senado. En ese sentido, el procedimiento anglosajón le da la oportunidad al Presidente de ejercer su defensa ante la presentación de pruebas que lo inculpen de manera consistente, ello en el marco de un proceso de deliberación sobre la base de reglas claras.

Por el contrario, el procedimiento de vacancia por incapacidad moral permanente, tal como ha sido descrito previamente, consta de una votación en el Pleno del Congreso que exige el voto de una mayoría calificada de 2/3 del número de legal de parlamentarios para su declaración. A este respecto, es importante destacar que antes del debate que da lugar a la declaración se realiza la presentación del pedido de vacancia, pero esta primera etapa no incluye la evaluación de las pruebas presentadas ni la discusión de posturas al respecto.

Asimismo, la figura anglosajona del *impeachment* se sustenta en delitos o faltas de suma gravedad que atentan contra dictámenes constitucionales claramente establecidos, evadiendo así la incertidumbre de referirse a faltas de carácter moral o ético que sean materia de un juicio subjetivo (Tribe, 2018, p. 77). Justamente este aspecto es el central factor diferenciador entre dicha figura y la causal de incapacidad moral permanente, ya que, como se recuerda, esta se sustenta en una conducta reprochable desde el plano moral y no en una conducta en concreto que sea perseguida penalmente ni que sea materia de evaluación judicial, lo que implica que su interpretación tendrá un alto grado de discrecionalidad. En este escenario, no es sorpresa que se haga un uso abusivo de esta figura, lo que puede producir una serie de golpes por parte del Legislativo al Ejecutivo, que bien pueden esconderse bajo una fachada de legalidad (Dixon & Landau, 2018).

También debe hacerse alusión a los límites establecidos para la utilización de estas figuras. El *impeachment* se caracteriza por ser una suerte de vía de escape constitucional que se encuentra minuciosamente pensada para que no pueda emplearse como una medida más dentro del catálogo de mecanismos de control político a disposición del Parlamento, sino como una medida excepcional y cuidadosamente aplicada (Tribe, 2018, p. 88), debido a que se tiene conciencia de los efectos trascendentales que tiene la destitución presidencial en la estabilidad democrática.

Dichas previsiones evidentemente no han sido contempladas en la aplicación de la vacancia por incapacidad moral en nuestro país en la medida que, como se ha venido sosteniendo a lo largo del presente análisis, el Congreso ha recurrido y sigue recurriendo a esta figura como si se tratara de un mecanismo ordinario, habiéndose transformado la naturaleza de la vacancia en la de un instrumento políticamente desestabilizante sin límite alguno en su aplicación (García Toma, 2022).

5.6. Cuarto problema constitucional: ¿La moción de vacancia por incapacidad moral permanente contra Vizcarra afectó el ejercicio de las competencias del Ejecutivo?

En esta última sección se abordará una cuestión que ha sido motivo de diversas opiniones por parte de la doctrina, pero no de un pronunciamiento lo suficientemente enérgico a nivel jurídico-institucional. Sin lugar a duda, la presentación de la primera moción de vacancia contra Vizcarra en septiembre del año 2020 implicó no solo una amenaza de ruptura de la continuidad de su gobierno, sino también, por los argumentos que estuvieron detrás de este intento de vacancia, una fuerte disrupción al principio de separación de poderes, que finalmente motivó que el Ejecutivo presentara la demanda competencial que es materia del presente análisis.

A este respecto, la utilización de la figura de la vacancia por la causal en mención en el caso de Vizcarra supuso una afectación al principio de equilibrio de poderes, al ser usada por el Congreso como una suerte de censura que no fue objeto de algún mecanismo judicial de control ni que supuso el respeto de las garantías procesales mínimas como la imparcialidad (Quiroga, 2021, p. 136). Una de las críticas más fuertes contra la aplicación de esta figura fue que se basó en la aparente pérdida de confianza en la moral del Presidente motivada por evidencias presentadas en medios de comunicación que apuntaban a actos de corrupción durante el ejercicio del cargo.

Desde una perspectiva comparada, el constitucionalista norteamericano Cass Sunstein se pronuncia en un sentido similar, reforzando dicha crítica al enfatizar que un mecanismo de destitución presidencial (como la vacancia por incapacidad moral permanente) no puede ser usado de manera antojadiza, ya que ello provocaría que la legitimidad del Ejecutivo se vea dañada, pero lo que es más grave, haría que cada una de las decisiones tomadas por este poder del Estado signifique un peligro de vacancia (2004, p. 75).

Así, el uso de una causal que no se encuentra lo suficientemente delimitada, como la incapacidad moral permanente, ante los supuestos vínculos de Vizcarra con las contrataciones irregulares del investigado Richard Swing en el Ministerio de Cultura, sería parte de una estrategia política que aprovechaba la gran apertura para interpretar dicha figura para destituir al entonces Presidente, siendo la última de las preocupaciones garantizar principios como la presunción de legalidad de los actos del Presidente ni las del debido proceso (Valadés, 2021).

Incluso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el Comunicado N.º 280/20 se expresó en torno a la forma en la que se admitió a trámite la Moción de Vacancia N.º 12090 señalando que esta habría minado la estabilidad del sistema democrático, por lo que instó al Perú a emprender una tarea de fortalecimiento de la regulación en torno a la aplicación de la causal de incapacidad moral permanente, ya que se esa forma se podrían prevenir futuras crisis políticas que afecten al Estado constitucional de derecho (2020).

En ese sentido, el magistrado del Tribunal Constitucional Eloy Espinoza-Saldaña realizó un aporte similar en el fundamento 39 de la presentación de su voto singular en el marco de la Sentencia N.º 778/2020 que es objeto de análisis, al sostener claramente que al recurrir a una causal como la incapacidad moral -que no cuenta con estándares objetivos a nivel normativo- dicha herramienta es susceptible de transformarse en un elemento que busca desestabilizar el sistema presidencialista y, a la par, anular el ejercicio de las funciones constitucionalmente reconocidas al Jefe de Estado.

En línea con ello, en las secciones posteriores se desplegará la discusión acerca del impacto que tuvo el uso de esta causal de vacancia en el desempeño funcional del Ejecutivo.

5.6.1. ¿En qué consiste el principio de división de poderes del Estado?

Como parte del ejercicio para determinar el impacto de la decisión de admitir a trámite la primera moción de vacancia contra Vizcarra, es preciso analizar su impacto en el principio de separación de poderes. Para ello, la presente sección se concentrará en revisar los fundamentos, elementos y características de dicho principio.

A manera de introducción, el principio de separación de poderes constituye una de las bases del Estado de derecho, teniendo por finalidad que el poder no esté concentrado en una sola persona u órgano estatal, sino que se imponga un sistema de frenos y contrapesos que garantice la existencia de un equilibrio entre los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta separación tripartita del poder estatal se remonta a la fórmula propuesta por Montesquieu, por la cual, en términos generales, los tres poderes del Estado se reparten respectivamente el cumplimiento de las siguientes funciones: ejecutiva, enfocada en la aplicación y administración del gobierno; legislativa, concentrada en la propuesta y aprobación de normas; y judicial, encargada de la interpretación de estas normas para resolver controversias. Partiendo de esta premisa, un derecho fundamental como la libertad se vería seriamente comprometido si las tres funciones descritas recayeran en un solo poder (Montesquieu, 1748), de ahí la importancia de que cada una de estas funciones se repartan entre poderes diferentes que a su vez limiten entre ellos sus actuaciones.

En consonancia con lo último, desde una perspectiva contemporánea, esta separación funcional entre poderes no es tan rígida como en el modelo clásico, ya que lo que se espera es que estos poderes actúen de manera coordinada y que, a su vez, puedan ejercer mecanismos que permitan controlar sus actuaciones de forma recíproca, evitando de esta forma que se susciten escenarios de usurpación de funciones. Así, el apoyo y el equilibrio entre los tres poderes del Estado constituyen las bases de la estructura democrática en el Estado moderno (Haberle, 2003, p. 121).

Ahora bien, en nuestro país, el artículo 43° de la Constitución reconoce expresamente al principio de separación de poderes como el pilar sobre el cual se erige el Estado constitucional democrático de derecho. Asimismo, la lectura de dicho artículo debe darse de forma conjunta con los enunciados contenidos en los artículos 102°, 118° y del 138° al 143° de la Constitución, en los cuales se enlistan, respectivamente, las funciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Respecto a ello, tanto desde la doctrina como desde la jurisprudencia se han emitido opiniones que advierten sobre el peligro que supondría la inobservancia del principio de separación de poderes.

Por un lado, existe la preocupación en torno al respeto y garantía de los derechos fundamentales, en atención a que dicho principio trasciende el aspecto político al garantizar la existencia de un control de constitucionalidad de las actividades de cada poder del Estado y, al mismo tiempo, al asegurar que no se concreten abusos de poder por parte de estos poderes que puedan terminar afectando el respeto y garantía de los derechos de los ciudadanos (Ferrajoli, 2001, p. 671).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional en el fundamento 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N.º 0023-2003-AI/TC, sostiene que la distribución de las tres funciones del Estado entendida bajo una lógica de equilibrio y de restricción mutua entre los poderes que las ostentan, salvaguarda los derechos consagrados en la Constitución y, a la vez, constituye un mecanismo para contener el poder y evitar tendencias absolutistas o dictatoriales. A este respecto, el fundamento 22 de la Sentencia N.º 778/2020 materia de análisis aporta una apreciación importante, al señalar que ir al extremo de separar tajantemente las funciones de cada poder -de manera que se imposibilite un control recíproco de sus actividades- es igual de lesivo para la estabilidad institucional que ir al extremo opuesto, en el que la cooperación entre los poderes se confunda con intromisiones a sus respectivas competencias.

5.6.2. ¿Cuáles son las competencias conferidas al Poder Legislativo en la Constitución?

Partiendo de lo que se sostuvo en la sección anterior, para determinar si el Congreso rebasó los límites de sus competencias constitucionalmente conferidas al admitir a trámite la primera moción de vacancia por incapacidad moral permanente contra Vizcarra, es preciso ahondar en cuáles son dichas competencias.

Como se mencionó previamente, el artículo 102° de la Constitución contiene las competencias que se le atribuyen al poder Legislativo, siendo las más relevantes en el marco del presente caso la de creación, interpretación, modificación y derogación de normas como resoluciones legislativas y leyes, así como de hacer uso de mecanismos de fiscalización y control político con el fin de hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

Precisamente dentro de estas competencias, la que cuenta con especial protagonismo en este caso se encuentra reconocida en el inciso 2 de dicho artículo, por medio del cual, el Congreso, en su papel de garante del respeto de la Constitución y de las leyes, se encuentra habilitado para recurrir a mecanismos como la censura, la interpelación, la cuestión de confianza y, por último, la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, con el objeto de ejercer un control político sobre las actividades del poder Ejecutivo.

5.6.3. ¿Cuáles son las competencias conferidas al Poder Ejecutivo en la Constitución?

El poder Ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República, quien es el encargado de conducir las políticas de gobierno de la mano del Consejo de Ministros, cuyos miembros son designados, ratificados y retirados de sus cargos por el mandatario. En tal sentido, el artículo 110° de la Constitución reconoce la naturaleza de su cargo como Jefe de Estado.

Respecto a las competencias que son atribuidas al Jefe de Estado, estas se encuentran reconocidas en el artículo 118° de la Constitución, siendo las más relevantes para efectos del análisis del caso en cuestión encargarse de cumplir y garantizar el cumplimiento de la Constitución, los tratados internacionales, leyes, etc.; encaminar políticas y administrar el gobierno; ejercer el rol de representante del Estado a nivel nacional e internacional; y asegurar la organización interna y protección del país hacia el exterior.

Con relación a dichas competencias, en la demanda competencial que motiva la Sentencia N.º 778/2020 materia de análisis, el Ejecutivo señala que la admisión a trámite de la moción de vacancia afectó gravemente la capacidad del Ejecutivo para llevar a cabo sus funciones. Dicha afirmación es delicada, en atención a que el Ejecutivo, pero específicamente el Presidente, tiene el deber de dirigir el gobierno y de supervisar la observancia de los mandatos consagrados en la Constitución y en las leyes, para lo cual

es necesario que exista un estándar mínimo de estabilidad política que le permita proponer y ejecutar sus políticas de gobierno sin el riesgo latente de ser destituido del cargo en caso de no contar con la simpatía del Congreso.

En esa línea, la figura de la vacancia por incapacidad moral permanente y su utilización por el Legislativo en múltiples ocasiones dentro de un periodo de tiempo relativamente corto puede generar una gran afectación precisamente el principio de separación y equilibrio de poderes propio del orden democrático (Hakansson, 2020), puesto que cada moción presentada tiene como fin último impedir la continuidad del Jefe de Estado en el cargo, afectando de esta manera su capacidad de llevar a cabo sus funciones en un contexto político estable durante el transcurso del procedimiento de vacancia en el Congreso.

5.6.4. ¿Cuáles son los mecanismos de *checks and balances* constitucionalmente establecidos para preservar el equilibrio entre el poder Ejecutivo y Legislativo?

En base al principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43° de la Constitución, el Estado incorpora mecanismos de control de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, conocidos también como mecanismos de *checks and balances*. En ese sentido, ante el conflicto competencial entre el Legislativo y el Ejecutivo que es materia de discusión, se hará especial énfasis en los mecanismos de control recíproco entre ambos poderes constitucionalmente establecidos.

Por parte del Legislativo, los mecanismos de control de la actividad del Ejecutivo que se le atribuyen se encuentran reconocidos en los artículos 97°, 99°, 113°, 132° y 133° de la Constitución.

En primer lugar, el artículo 97° introduce la función fiscalizadora del Congreso de las actividades de funcionarios y entidades públicas, lo que faculta a las comisiones parlamentarias especializadas a emprender investigaciones sobre asuntos de interés público a las que dichos funcionarios y representantes de entidades públicas se encuentran en la obligación de comparecer.

En segundo lugar, el artículo 99° presenta la figura de la acusación constitucional, que apunta a todos aquellos funcionarios, entre los que se incluye tanto al Presidente como a algún miembro del gabinete ministerial, cuyas conductas hayan violentado algún mandato constitucional dentro del lapso comprendido entre el ejercicio de sus funciones hasta cinco años después de haberlas finalizado.

En tercer lugar, como se ha señalado previamente, el artículo 113° contempla la figura de la vacancia presidencial, incluyendo en su inciso 2 la controvertida causal de incapacidad moral (o física) permanente cuya declaración está a cargo del Parlamento. Junto a dicha causal figuran otras como la muerte del mandatario, la aceptación por parte del Congreso de su renuncia, su salida del territorio nacional sin la autorización respectiva del Congreso o sobrepasar el plazo autorizado por este y, finalmente, su destitución tras ser sancionado por incurrir en alguna infracción constitucional contenida en el artículo 117°.

En cuarto lugar, el artículo 132° formula el mecanismo de censura ministerial y la negativa a aceptar la cuestión de confianza por parte del Congreso, teniendo como efecto inmediato que aquel Consejo Ministerial o ministro censurado deba renunciar al cargo.

Finalmente, con relación al mecanismo anterior, el artículo 133° introduce que la negativa del Congreso a aprobar el pedido de cuestión de confianza realizada por el Presidente del Consejo de Ministros, así como la censura del Consejo, tiene como efecto inmediato que este entre en un estado de crisis total.

En este escenario, es claro que, por la naturaleza de dichos mecanismos, el Congreso no puede hacer uso de ellos sin garantizar la razonabilidad y legitimidad de sus decisiones, ya que su principal objetivo es velar por el desenvolvimiento del Ejecutivo en sus funciones acorde con la Constitución y la ley y, en paralelo, asegurarse que los representantes de este poder del Estado asuman la responsabilidad que les corresponda cuando no sea así, de manera que no se impida intempestivamente el ejercicio de sus funciones provocando un escenario de inestabilidad política (Rubio, 2020).

Por su parte, el Ejecutivo se encuentra constitucionalmente habilitado para responder ante la aplicación abusiva de los mecanismos de control previamente mencionados por parte del Legislativo. Estos mecanismos de respuesta se encuentran contenidos en la Constitución en sus artículos 108°, 118° y 134°.

Primeramente, el artículo 108° desarrolla la capacidad que tiene el Presidente de emitir observaciones sobre la producción de leyes aprobadas por el Congreso, refiriéndose a estas de forma parcial o total.

En segundo lugar, el artículo 118° inciso 19 de la Constitución reconoce la facultad extraordinaria del Presidente de emitir decretos de urgencia con fuerza de ley en torno a temas de interés nacional del ámbito económico y financiero, siempre dando cuenta de ello al Congreso.

En tercer lugar, el artículo 134° de la Constitución hace referencia a la facultad del mandatario de disolver el Congreso en un escenario en el que este último le ha negado la confianza al Consejo de Ministros en dos oportunidades, siendo entonces una respuesta directa ante un Legislativo que, ejerciendo la facultad reconocida en el artículo 132° de la Constitución, se comporta de manera hostil, en atención a que la negativa de la confianza al gabinete ministerial tiene como implicancia directa que el Ejecutivo se vea completamente imposibilitado de cumplir sus funciones (Abad, 2019).

Ahora bien, añadiendo el punto de vista del Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2018-PHC/TC este órgano colegiado aborda el cierre del Congreso realizado por el entonces Presidente Vizcarra en septiembre del año 2019 -apenas un año antes de la primera moción de vacancia presentada en su contra- bajo el argumento de que el Congreso asumió un rol obstruccionista cuando optó por negarle la confianza a dos Consejos de Ministros. En ese sentido, en el fundamento 47 de dicho

fallo, el Tribunal plantea que la aplicación de los mecanismos de *checks and balances* tanto por parte del poder Ejecutivo como del Legislativo, debe darse siempre acorde con la naturaleza democrática de la Constitución en un ánimo de mantener el equilibrio de poderes priorizando siempre la cooperación, evitando así incurrir en la desnaturalización de su propósito.

En la misma línea, desde la doctrina se ha destacado que el sistema de gobierno peruano se asimila al de un semipresidencialismo atenuado más que al de un presidencialismo puro, por lo que al momento en el que los poderes del Estado busquen hacer uso de estos mecanismos de pesos y contrapesos, deben tener en cuenta que lo más conveniente para la estabilidad institucional es asumir una actitud colaborativa en lugar de llevar la división de poderes al extremo de una separación en sentido estricto (García Toma, 2021).

No obstante, es preciso mencionar que en los últimos años se ha evidenciado que la forma en la que se han empleado estos mecanismos, que en principio buscan preservar el equilibrio de poderes, ha ocasionado la desnaturalización de su objetivo. Haciendo referencia particularmente a la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente, se ha podido constatar que el Congreso ha hecho un uso indiscriminado de este mecanismo al haber encontrado una ventaja en la ausencia de criterios claros y objetivos para su aplicación, tal como se ha venido sosteniendo a lo largo del presente análisis. Gracias a eso, en lugar de que se emplee dicha herramienta como un control legítimo y extraordinario del ejercicio de las funciones del Presidente, ésta ha pasado a convertirse en una suerte de arma política (Quiroga, 2018) que solo genera la desestabilización permanente del Estado.

6. CONCLUSIONES

A lo largo del presente informe se ha abordado el problema principal de si el Tribunal Constitucional, en la sentencia N.º 778/2020, debió declarar procedente y fundada la demanda competencial presentada por el poder Ejecutivo contra el poder Legislativo por la admisión a trámite de la moción de vacancia por la causal de incapacidad moral permanente contra el entonces Presidente Martín Vizcarra. Con el objetivo de responder a dicha pregunta, se plantearon problemas desde el ámbito procesal y el ámbito constitucional que han sido analizados a la luz de la Constitución, el NCPD y el Reglamento del Congreso, en adición a una revisión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte IDH. Además, se invocaron voces de la doctrina especializada en la materia, así como pronunciamientos e informes realizados por la CIDH y la Comisión de Venecia sobre los efectos de la vacancia por la causal en cuestión en la estabilidad democrática e institucional del país.

A) Conclusión del primer problema procesal

En la primera cuestión de índole procesal se abordó la facultad que tenía el Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre el fondo de la demanda competencial a pesar de haberse suscitado la sustracción de la materia. En ese sentido, se analizó el artículo 108º del NCPD, la jurisprudencia del Tribunal relacionada a la sustracción de la materia en el marco de los conflictos competenciales entre órganos o poderes del Estado y

algunos aportes de la doctrina constitucional. De esta manera, se llegó a la conclusión de que el Tribunal contaba con la competencia constitucional para conocer el fondo de la controversia entre el Ejecutivo y Legislativo en el caso planteado, pero, al optar por aplicar de forma mecánica la sustracción de la materia, omitió el cumplimiento de su función integradora y garante del equilibrio institucional.

B) Conclusión del segundo problema procesal

Con relación al segundo problema, se trató el cumplimiento de los requerimientos de procedencia de la demanda competencial según lo establecido por el artículo 108° al 112° del NCPC, la categorización de los distintos tipos de demandas competenciales propuesta en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los aportes de la doctrina en torno a la legitimidad de los poderes estatales y la dimensión constitucional del conflicto. En síntesis, se concluyó que se acreditaron los requisitos subjetivos y objetivos previstos en el NCPC y la jurisprudencia, con lo cual, la demanda debió haber sido admitida por el Tribunal con un pronunciamiento respecto al fondo de la controversia, en lugar de inclinarse solamente por declararla improcedente.

C) Conclusión del primer problema constitucional

Respecto a esta primera problemática del ámbito constitucional, se exploró la naturaleza e interpretación de la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente. Para ello se analizó su regulación, materializada en el artículo 113° inciso 2 de la Constitución y en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso, a la luz de aportes doctrinarios especializados en la materia, así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En esa línea, se concluyó que la regulación constitucional de dicha figura se caracteriza por ser ambigua e indeterminada. Por esta razón, la manera más coherente de interpretarla implicará que se combinen criterios objetivos y de razonabilidad que busquen armonizar el control político ejercido por el Congreso con la preservación de la estabilidad institucional.

D) Conclusión del segundo problema constitucional

En cuanto a la segunda interrogante constitucional, se abordó la legitimidad de la admisión a trámite de la moción de vacancia contra Vizcarra, lo que requirió un análisis que iba más allá de la incipiente regulación de la figura, abarcando jurisprudencia de la Corte IDH con el fin de ahondar en las garantías del debido proceso que podrían trasladarse a un procedimiento parlamentario como el de la vacancia por la causal en cuestión. De esta forma, se arribó a la conclusión de que el Congreso procedió de forma ilegítima a admitir el pedido de vacancia contra Vizcarra, ya que no contaba con un sustento fáctico, objetivo, ni con pruebas sólidas, vulnerando así las garantías del debido proceso y excediendo los límites de un control político razonable.

E) Conclusión del tercer problema constitucional

En este tercer cuestionamiento de tipo constitucional, se planteó examinar la conformidad de la aplicación de causal de incapacidad moral con estándares internacionalmente establecidos propios del Estado democrático de Derecho. En ese

sentido, se recurrió a los derechos contemplados en los artículos 8° y 23° inciso 1 de la CADH referidos respectivamente a las garantías del debido proceso y a la legitimidad de los mecanismos políticos de destitución presidencial, así como a pronunciamientos de la CIDH y de la Comisión de Venecia sobre los efectos en la democracia de la aplicación de la vacancia en nuestro país. Además, se comprobó el cumplimiento de los mencionados estándares en figuras provenientes de la experiencia comparada, haciendo especial énfasis en el *impeachment*. A este respecto, se concluyó que la causal de vacancia por incapacidad moral no satisface los estándares reconocidos a nivel internacional de legitimidad, previsibilidad, debido proceso, ni equilibrio de poderes, puesto que su carácter abierto y netamente subjetivo la hacen incompatible con el orden constitucional democrático.

F) Conclusión del cuarto problema constitucional

Finalmente, la última cuestión constitucional abarcó una evaluación acerca del impacto de la utilización de la figura de la vacancia en el ejercicio de las competencias del Ejecutivo. En este sentido, se recurrió a los artículos 43°, 102° y 118° de la Constitución referidos al principio de separación de poderes y a los distintos mecanismos de *checks and balances* desplegados por el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. De esta manera, se llegó a la conclusión de que la admisión a trámite de la vacancia por la causal mencionada entorpeció la capacidad del Ejecutivo de gobernar, en atención a que la motivación para su uso se concentró en generar inestabilidad política para debilitar el mandato presidencial, vulnerando así la dinámica de pesos y contrapesos que hace posible el equilibrio entre poderes.

G) Conclusión general y principal

Luego de ahondar en los problemas secundarios abordados a lo largo de este análisis, *se puede concluir en respuesta a la problemática principal que la demanda competencial presentada por el Ejecutivo contra el Congreso por admitir a trámite el pedido de vacancia por incapacidad moral permanente contra Vizcarra debió ser declarada procedente y fundada por el Tribunal Constitucional.*

Ello, en primer lugar, porque en virtud del artículo 108° del NCP, el Tribunal se encontraba facultado para conocer y ejercer el rol de “árbitro” ante controversias de tipo competencial que enfrenten a dos poderes del Estado, como es el caso del Ejecutivo y el Legislativo. En ese sentido, el rol integrador y pacificador de este órgano colegiado le exigía que se pronunciara sobre el fondo de la controversia para poder resguardar el equilibrio institucional; no debió limitarse únicamente a declarar su improcedencia por sustracción de la materia.

En segundo lugar, debido a que tanto el Ejecutivo como el Legislativo contaban con la legitimidad activa para ser parte del proceso competencial, además de que se cumplían los requisitos de procedencia de este tipo de casos aportados por la jurisprudencia y la doctrina. Por dicha razón, el acto que motivó el conflicto competencial -la admisión a trámite del pedido de vacancia contra Vizcarra- tenía una dimensión constitucional evidente, en la medida que generaba una afectación directa al equilibrio de poderes por

tratarse de una controversia motivada por un abuso en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reconocida al Congreso.

En tercer lugar, puesto que la omisión del Tribunal de emprender el esfuerzo de definir criterios o estándares objetivos para una interpretación constitucional clara de la figura de la vacancia por la causal en cuestión dejó un vacío normativo que hasta el día hoy es campo de cultivo de crisis políticas y de inestabilidad en el Estado. En caso el Tribunal se hubiera inclinado por declarar la sentencia fundada, se habría dado paso al desarrollo de parámetros de razonabilidad, seguridad jurídica y del debido proceso con la finalidad de imposibilitar un uso completamente discrecional de dicha figura por el Congreso.

Finalmente, las reflexiones vertidas como resultado del presente informe son relevantes en la medida que resaltan la obligación trascendental del Tribunal de ser el máximo intérprete y protector del orden constitucional, pero también porque en última instancia evidencian que este órgano colegiado perdió una oportunidad determinante para cumplir con dicho rol al decidir no pronunciarse por los criterios de fondo que justifican la utilización de una figura tan discutida como la vacancia por incapacidad moral permanente. De esta manera, se insta a promover la seguridad jurídica en torno a la aplicación de esta figura, preservando el principio de equilibrio de poderes y evitando que la ambigüedad en torno a su regulación siga generando inestabilidad y crisis.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Doctrina consultada

Abad, S. (2019). Control político y equilibrio de poderes en el sistema presidencial. Lima: Gaceta Jurídica.

Ackerman, B. (2010). *The Decline and Fall of the American Republic*. Harvard University Press.

Anderson, J. L. (2018, 24 marzo). The downfall of Pedro Pablo Kuczynski and the future of Peru. *The New Yorker*. [The New Yorker](https://www.newyorker.com/news/daily-comment/the-downfall-of-pedro-pablo-kuczynski-and-the-future-of-peru)

Bardales-Del Águila, L. (2022). Análisis interpretativo sobre la vacancia presidencial por incapacidad moral en el Perú. *Revista Científica Ratio Iure*, 2(1), e276. <https://doi.org/10.51252/rcri.v2i1.276>

Cairo, O. (2017). La responsabilidad jurídica del Presidente de la República en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 22, 9–20. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19937>

Comisión de Venecia. (2019). Informe sobre la situación constitucional del Perú (CDL-AD(2019)022).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2020). CIDH expresa preocupación por la destitución del Presidente del Perú. Comunicado de Prensa N.º 280/20.

Congreso de la República del Perú. (2020). *Moción de Orden del Día N.º 12090: Pedido de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral*. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/mociones20162021/12090

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Opinión Consultiva OC-28/21: Fortalecimiento de la Democracia y el Debido Proceso en la Remoción de Altos Funcionarios.

Crispín Sánchez, A. (2023). La vacancia presidencial por permanente incapacidad moral: Pasado, presente y futuro. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, (15), 173–211. <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/401>

Cruces, A. (2018). La interpretación constitucional de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral. *La Vacancia Por Incapacidad Moral*. https://www.academia.edu/40129418/La_interpretaci%C3%B3n_constitucional_de_la_vacancia_del_Presidente_de_la_Rep%C3%ABlica_por_incapacidad_moral?source=wp_share

Dixon, R., & Landau, D. (2018). *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*. Oxford University Press.

Durand Herrera, E. (2023). La incapacidad moral permanente como causal de vacancia presidencial en la Constitución Política del Perú. *Revista Jurídica Chomancap*, 1(2), 145–169. <https://doi.org/10.61542/rjch.53>

Eguiguren Praeli, F. (2013). El Presidente de la República en el constitucionalismo peruano: evolución histórica y situación actual [Tesis de doctorado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio de Tesis PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/c97f1bcc-e733-4a67-88d2-1223b15d962a/content>

Eguiguren, Francisco (2021). *Las relaciones entre el gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Lima: Palestra editores.

Escriba, M. (2022, 4 noviembre). *Vacancia presidencial por permanente incapacidad moral: su contenido y reformas | LP*. LP. <https://lpderecho.pe/vacancia-presidencial-por-permanente-incapacidad-moral-su-contenido-y-reformas/>

Estela, J. (2022, 20 enero). *Permanente incapacidad como causal de vacancia presidencial | LP*. LP. <https://lpderecho.pe/permanente-incapacidad-como-causal-de-vacancia-presidencial/>

Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (2.ª ed.). Madrid: Trotta.

Ferreres, V. (2016). *La mutación constitucional: una visión comparada*. Marcial Pons.

García Chávarri, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, (18), 383–402. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8962/9370>

García Chávarri, A. (2020, 17 de noviembre). *Tres maneras de conceptualizar la figura de la permanente incapacidad moral del Presidente de la República como causal de vacancia en el cargo*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/tres-maneras-de-conceptualizar-la-figura-de-la-permanente-incapacidad-moral-del-Presidente-de-la-republica-como-causal-de-vacancia-en-el-cargo-23185/>

García Chávarri, M. A. (2013). *La vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/bitstreams/e2ce15de-9870-42d0-8fb8-413d3a1ae2a4/download>

García Toma, V. (2021). *Diseño constitucional y crisis política en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

García Toma, V. (2022). "La vacancia presidencial en el Perú: entre la norma ambigua y la práctica desvirtuada". En *Revista Ius Et Veritas*, 54, 83–101.

García Toma, V. (2022). *Democracia, Organizaciones políticas y control parlamentario*. Palestra.

Gerhardt, M. (2018). *Impeachment: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.

Ginsburg, T., & Versteeg, M. (2014). *How to Save a Constitutional Democracy*. Cambridge University Press.

Gómez, Á. (1992). *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Grimm, D. (2016). *Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford University Press.

Häberle, P. (2003). *El Estado constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Hakansson, C. (2020). "El equilibrio de poderes y la vacancia presidencial". *El Montonero*.

Lampadia. (2020, 18 septiembre). *La incapacidad moral como causa de vacancia presidencial*. Lampadia. <https://www.lampadia.com/analisis/politica/la-incapacidad-moral-como-causa-de-vacancia-presidencial/>

Landa, C. (2002). *El derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional*. En *Pensamiento Constitucional* (Año VIII, N° 8, pp. 445-461). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C0C8578C81370C4005257BA600724852/\\$FILE/con_art12.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C0C8578C81370C4005257BA600724852/$FILE/con_art12.pdf)

Landa, C. (2020, 14 septiembre). "La amenaza de la vacancia exprés". *El Comercio*.

- López, D. (2016). *Eslabones del derecho: El deber de coherencia con el precedente judicial*. Bogotá: Legis Editores.
<https://diegolopezmedina.net/biblioteca/libros/eslabonesderecho.pdf>
- Miranda, E. Á., & Marquina, R. U. (2021). La permanente incapacidad moral como causal de vacancia presidencial: nociones básicas y necesidad de interpretación. *Vox Juris*, 39(2), 12-20. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8023430.pdf>
- Montesquieu, C. de S. (1748). *El espíritu de las leyes*. (Trad. y ediciones varias).
- Muñoz, C. (2023, 7 agosto). *Pleno Sentencia N° 778/2020 perteneciente al EXP. 00002-2020-CC/TC "Caso de la Vacancia del Presidente de la República por Permanente Incapacidad Moral"*. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/2ff80062-bd77-447d-83da-06040a29b719>
- Nino, C. (1992). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Pérez Manrique, R. (2019). El principio de legalidad en el derecho constitucional contemporáneo. En: *Revista de Derecho Público*, Montevideo.
- Quiroga, A. (2018). *Derecho Constitucional*. Tomo I. Lima: Palestra Editores.
- Quiroga, A. (2021). *Constitución y poder político: reflexiones sobre el presidencialismo peruano en crisis*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Quiroga, A. (2023). *Quiroga: Vacancia por incapacidad moral depende del Congreso* [Video]. MSN. <https://www.msn.com/es-pe/noticias/other/quiroya-vacancia-por-incapacidad-moral-depende-del-congreso/vi-AA1EghU4>
- Quispe, M. (2021). *Proceso competencial: Marco constitucional y procesal*. LP – Pasión por el Derecho. <https://content.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/11/Proceso-competencial.-LP-MCQP.pdf>
- Rubio, M. (2020). El control político parlamentario en el Perú. En: *Revista Derecho & Sociedad*, 55, 23–40.
- Sotomayor, J., & Marciani, B. (2020, septiembre 14). *La vacancia por "incapacidad moral permanente" en la Constitución: un ejercicio analítico a través de una conversación*. Enfoque Derecho. <https://enfoquederecho.com/la-vacancia-por-incapacidad-moral-permanente-en-la-constitucion-un-ejercicio-analitico-a-traves-de-una-conversacion/>
- Sunstein, C. (2004). *Designing Democracy: What Constitutions Do*. Oxford University Press.
- Sunstein, C. (2019). *Impeachment: A Citizen's Guide*. Harvard University Press.
- Tribe, L. (2018). *To End a Presidency: The Power of Impeachment*. Basic Books.

Valadés, D. (2020, 11 noviembre). "El caso Vizcarra: un retroceso democrático". El País.

Jurisprudencia nacional

Tribunal Constitucional del Perú. (2023). *Sentencia 437/2023*. Expediente N.º 00014-2021-PI/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00014-2021-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2023). *Sentencia 307/2023*. Expediente N.º 00004-2022-PCC/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00004-2022-CC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2023). *Sentencia 321/2023*. Expediente N.º 00007-2021-PCC/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00007-2021-CC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia recaída en el expediente N.º 5854-2005-PA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). *Sentencia recaída en el expediente N.º 0006-2019-CC/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia recaída en el expediente N.º 0005-2005-CC/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00005-2005-CC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2024, 23 de abril). Auto de admisibilidad del Expediente N.º 00004-2024-PCC/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00004-2024-CC%20Admisibilidad.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2024). *Sentencia recaída en el expediente N.º 01803-2023-HC/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/01803-2023-HC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). *Sentencia recaída en el expediente N.º 00002-2020-CC/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2007). *Sentencia recaída en el expediente N.º 03593-2006-AA/TC: Sentencia de 13 de marzo de 2007*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2003). *Exp. N.º 00006-2003-AI/TC: Sentencia del 3 de junio de 2003*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2004). *Exp. N.º 00023-2003-AI/TC: Sentencia del 17 de febrero de 2004*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00023-2003-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2018). *Exp. N.º 0006-2018-PHC/TC: Sentencia del 6 de noviembre de 2018*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-PHC.html>

Jurisprudencia internacional

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Caso Petro Urrego vs. Colombia: Sentencia de 8 de julio de 2020 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú:*

Sentencia de 28 de septiembre de 2021 (Fondo, reparaciones y costas).
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_445_esp.pdf





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 778/2020
Expediente 00002-2020-CC/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 19 de noviembre de 2020, se reunió el Pleno del Tribunal Constitucional integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, a efectos de pronunciarse sobre la demanda que dio origen al Expediente 00002-2020-CC/TC, promovida por el Poder Ejecutivo contra el Congreso de la República.

El resultado de la votación fue el siguiente:

- Los magistrados Ferrero, Miranda, Blume y Sardón votaron, en mayoría, por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda. Asimismo, los magistrados mencionados formularon fundamentos de voto.
- La magistrada Ledesma (ponente) y el magistrado Ramos votaron por declarar, entre otros aspectos, **FUNDADA en parte e IMPROCEDENTE en un extremo** la demanda de conflicto competencial.
- El magistrado Espinosa-Saldaña votó por declarar **FUNDADA** la demanda de conflicto competencial.

Estando a la votación mencionada y a lo previsto en el artículo 5, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el cual establece, entre otros aspectos, que el Tribunal Constitucional, en Sala Plena, resuelve por mayoría simple de votos emitidos, corresponde declarar **IMPROCEDENTE** la demanda interpuesta en el presente conflicto competencial.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 1

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0002-2020-CC/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19 de noviembre de 2020

Caso de la vacancia del presidente de la República por
incapacidad moral

PODER EJECUTIVO C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de conflicto competencial sobre la moción de vacancia del presidente de la
República por permanente incapacidad moral

Magistrados firmantes:

SS.

FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 2

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de noviembre del 2020, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ledesma Narváez (Presidenta), Ferrero Costa (Vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de votos de los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada, y votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 14 de setiembre de 2020, Luis Alberto Huerta Guerrero, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo, interpuso demanda competencial contra el Congreso de la República.

Por su parte, con fecha 11 de noviembre de 2020, Manuel Eduardo Peña Talavera, Procurador Público de la Defensa de los Asuntos Judiciales del Poder Legislativo, contestó la demanda.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

El demandante sostiene que el Congreso de la República ha ejercido indebidamente su competencia para iniciar el trámite de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, ya que afecta las atribuciones del presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno y la facultad de los ministros para llevarla a cabo. Así, sostiene que en el presente caso existe un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto. En ese sentido, manifiesta que los actos concretos del Congreso de la República que afectan las competencias del Poder Ejecutivo son:

- i) la admisión a trámite de una moción de vacancia contra el presidente de la República por permanente incapacidad moral (Moción de Orden del Día 12090); y,
- ii) el desarrollo del procedimiento de vacancia como resultado de la admisión a trámite de la moción.

El demandante refiere que un elemento esencial de todo Estado Constitucional es el respeto al principio de separación de poderes. Por ello, el uso indebido por parte del Congreso de la República de su competencia para tramitar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral contraviene el principio de separación de poderes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 3

El procurador público del Poder Ejecutivo manifiesta que, de acuerdo con el artículo 118 inciso 3 de la Constitución, corresponde al presidente de la República “dirigir la política general del gobierno”. Por su parte, el artículo 119 del texto constitucional reconoce la competencia de los ministros para ejecutar dicha política.

Alega que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución, todas las entidades del Estado deben respetar el período de duración del mandato presidencial. Sostiene que, aquellos mecanismos a través de los cuales se pueda constitucionalmente determinar que dicho período de gobierno debe concluir antes de lo previsto, deben cumplir determinados requisitos tanto de fondo como de procedimiento.

Añade que, una de las garantías para el adecuado desempeño de las competencias que corresponden al presidente de la República, se encuentra establecida en el artículo 117 de la Constitución. Dicha disposición constitucional tiene por objetivo garantizar que el más alto funcionario del Estado pueda ejercer adecuadamente el cargo sin que sus competencias se vean entorpecidas como consecuencia del trámite de denuncias presentadas en su contra. Refiere así que las competencias asignadas por la Constitución al Congreso de la República no pueden ser utilizadas para impedir que el presidente de la República dirija la política general del gobierno durante los cinco años por los cuales ha sido elegido, ni para impedir que los ministros de Estado la ejecuten.

Sostiene que el artículo 113 de la Constitución establece los supuestos en los cuales se produce la vacancia presidencial. Señala que dicha disposición constitucional tiene como finalidad identificar aquellas situaciones objetivas que den cuenta de un hecho concreto que impida que una persona pueda seguir ejerciendo el cargo de presidente de la República. Sin embargo, dicha institución no implica un mecanismo de control político. Pues de lo contrario se estaría afectando el modelo de frenos y contrapesos que rige en nuestro sistema constitucional. Por ello, señala que la aplicación de esta causal de vacancia debe ser restrictiva, únicamente cuando el presidente de la República se encuentre imposibilitado de ejercer el cargo por haberse configurado su permanente incapacidad moral. Alega que dicha causal no debe ser utilizada para evaluar acciones u omisiones del presidente de la República durante el período de gobierno, ya que de hacerlo se desnaturalizaría la institución de la vacancia presidencial lo cual supondría una afectación del equilibrio de poderes.

Si bien el Reglamento del Congreso establece reglas de procedimiento relacionadas con las etapas correspondientes, no define cuáles son los supuestos o criterios que deben tomarse en cuenta para identificar aquellas conductas (acciones u omisiones) por parte del presidente de la República que puedan ser calificadas como permanente incapacidad moral. Señala entonces que le corresponde al Tribunal Constitucional disponer que la vacancia presidencial por la causal de permanente incapacidad moral no puede ser considerada como un mecanismo de control político respecto del presidente de la República.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 4

Advierte que, del contenido de la Moción de Orden del Día 12090, se desprende que la causal de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral no se sustenta en algún hecho objetivo que le impida al presidente de la República continuar ejerciendo sus funciones, sino que, por el contrario, se basa en argumentos sujetos a debate e interpretación tanto desde un punto de vista jurídico como político, lo que reflejaría la intención del Congreso de emplear dicha causal como un mecanismo de control político.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El Procurador Público encargado de la defensa de los asuntos judiciales del Poder Legislativo sostiene que la demanda ha devenido en improcedente por incurrir en la causal de sustracción de la materia. Refiere que la sustracción de la materia, “solo se puede dar *ex post* de interpuesta la demanda; esto es, debe surgir la causal de la sustracción de la materia después de que se admita la demanda hasta –por lo general– antes de expedirse la sentencia final”.

Añade que “la desaparición del interés para obrar, tiene estrecha relación con la pretensión como objeto del proceso, en la medida que es sobre este último que recaerá la afectación del interés para obrar, bien debido a la satisfacción extraprocésal o a cualquier otro evento que provoque un efecto idéntico”. En ese sentido, señala que según el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, el conflicto competencial se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro. Por ello, si no existe un conflicto, no puede ser procedente una demanda competencial.

Por otro lado, manifiesta que, en el presente caso, la demanda no ha sido interpuesta en defensa de una potestad concreta del Poder Ejecutivo cuyo ejercicio esté impedido o se encuentre disminuido por causas imputables al Congreso de la República, sino que ha sido presentada en defensa del señor Martín Vizcarra Cornejo, como presidente de la República, con la finalidad de que no sea vacado del cargo por aplicación del artículo 113, inciso 2, de la Constitución.

Se sostiene que la presente demanda no tiene carácter competencial puesto que no está en discusión el ejercicio de ninguna de las competencias constitucionales que corresponden al Poder Ejecutivo, sino únicamente la continuidad en el cargo del señor Vizcarra Cornejo como presidente de la República.

Manifiesta que, las controversias que verdaderamente tienen carácter competencial suponen una discusión respecto a la titularidad y/o la forma de ejercer las competencias constitucionales, lo que es independiente de cualquier consideración *intuitio personae*. Desde el punto jurídico constitucional, el alcance y la capacidad de ejercer las competencias del Poder Ejecutivo es independiente de la identidad del presidente de la República, de los ministros o de cualesquiera otros funcionarios públicos. En tal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 5

sentido, la potestad presidencial reconocida en el artículo 118 inciso 3 de la Constitución, no se configura constitucionalmente en función de las personas o de los periodos de gobierno: le corresponde al presidente de la República por imperio de la Constitución, independientemente de quien ocupe el cargo y del periodo de gestión del que se trate.

Con relación a la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, refiere que su finalidad es impedir que el presidente de la República continúe en el ejercicio del cargo debido a circunstancias valoradas como especialmente graves, según la tipología establecida en el artículo 113 de la Constitución, la incapacidad moral como causal debe interpretarse en el sentido de un quebrantamiento de los parámetros de conducta admitidos en una época y por una sociedad determinadas que afectan gravemente la dignidad del cargo y, además, son fuente de potenciales o concretos conflictos políticos que pueden hacer inviable el normal desenvolvimiento de la comunidad política.

A la luz de estas razones, sostiene que la correcta interpretación de la incapacidad moral como causal de vacancia de la presidencia de la República es aquella que la identifica con "la falta de aptitud legal para continuar ejerciendo el cargo, por haberse acreditado objetivamente una conducta pública o social gravemente venal, corrupta, licenciosa u ofensiva a las convicciones ética de la ciudadanía, que deja constancia de una atrofia de las nociones de corrección e integridad de ánimo". Por ello, la incapacidad moral es, en definitiva, una situación pública que hace evidente la incapacidad hasta el extremo de interferir las funciones presidenciales y hacer aconsejable su remoción. Para estos efectos, señala que la permanente incapacidad moral declarada por el Congreso tiene que ser puesta en sus justos términos: es una decisión política, no técnica, que toma el Congreso, pero en función de una realidad existente que es atribución suya valorar.

Por lo tanto, manifiesta que claramente el Constituyente ha confiado al Parlamento ser intérprete de esta causal ante la comunidad política, de modo exclusivo y excluyente. A él le corresponderá determinar la existencia o no de una situación política que califique como incapacidad moral del presidente de la República suficientemente grave como para justificar vacancia de la presidencia.

B-3. AMICUS CURIAE

Con fechas 16 de octubre y 16 de noviembre de 2020, este Tribunal admitió la intervención de los siguientes sujetos como *amicus curiae*:

- Don César Landa Arroyo y otros.
- Instituto de Defensa Legal.
- Don Natale Amprimo Plá.
- Clínica Jurídica en Discapacidad y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 6

- Doña Patricia Donayre Pasquel.

FUNDAMENTOS

1. Conforme se desprende de la demanda competencial de autos, la pretensión demandada ha sido dirigida contra:

Los **actos concretos** del Congreso de la República que afectan las competencias del Poder Ejecutivo son: i) la admisión a trámite de una moción de vacancia contra el presidente de la República por permanente incapacidad moral (Moción de Orden del Día N.º 12090, aprobada por el Pleno del Congreso el viernes 11 de setiembre de 2020, y ii) el desarrollo del procedimiento de vacancia según lo previsto en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República como resultado de la admisión a trámite de la moción (sic. pag. 3 de la demanda, énfasis añadido).

2. En dicho sentido, el Poder Ejecutivo solicitó lo siguiente:

[...] en el presente caso se solicita al Tribunal Constitucional que, como consecuencia de determinar que el Congreso de la República ha hecho un uso indebido de su competencia respecto a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, declare la nulidad de la admisión a trámite de la Moción de Orden del Día N.º 12090, así como de los siguientes actos adoptados por el Congreso de la República en base a esta decisión, archivando en forma definitiva el procedimiento de vacancia (p. 4 de la demanda, énfasis añadido).

3. El primer párrafo del artículo 110 del Código Procesal Constitucional, establece que el conflicto que puede dar lugar a un proceso competencial –contemplado en el artículo 202, inciso 3, de la Constitución– «se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales [...] **adopta decisiones** o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro» (énfasis añadido).
4. Al respecto, el proceso competencial aquí planteado es uno donde se reclama por la adopción de una decisión del demandado, por lo que contiene un *acto concreto* del emplazado sobre el que este Tribunal ha de pronunciarse y eventualmente anular, en caso declare fundada la demanda (cfr. artículo 113 del Código Procesal Constitucional).
5. Como es de público conocimiento, la Moción de Orden del Día 12090, fue debatida y votada por el Pleno del Congreso de la República el 18 de setiembre



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 7

de 2020, y no prosperó porque alcanzó únicamente treinta y dos (32) votos conformes, rechazándose así el pedido de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral vinculada con los presuntos actos en los que habría intervenido el ex presidente Martín Vizcarra Cornejo para la contratación del señor Richard Cisneros.

6. En tal sentido, no corresponde a este Tribunal emitir un pronunciamiento sobre la pretensión objeto del presente proceso, por cuanto a la fecha se ha producido la sustracción de la materia controvertida. Cabe precisar que, en anterior pronunciamiento, este Tribunal ha optado por emitir una decisión similar en un proceso competencias, debido a que la duración de los plazos procesales, igualmente generaron la imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo respecto de un extremo (Cfr. sentencia emitida en el expediente 00004-2004-CC/TC). Tal forma de resolución de este proceso orgánico no resulta ajena en la jurisprudencia, pues, de hecho, sucede frecuentemente que durante el trámite del proceso pueden producirse hechos que permiten resolver el conflicto extraproceso.
7. En tales circunstancias lo que se ha venido haciendo en el ámbito de nuestra jurisprudencia es declarar la existencia de la sustracción de la materia (Cfr. sentencias emitidas en los procesos 00016-2005-AI/TC, 0020-1996-AI/TC y 00024-2006-PI/TC).
8. Sin perjuicio de ello, es importante señalar que la improcedencia por sustracción de la materia aquí declarada, no implica en forma alguna que este Tribunal Constitucional abdique de su rol de garante de los derechos fundamentales y de la primacía normativa de la Constitución, sino que, en esa misma línea, se trata de una decisión que cierra el presente proceso conforme a la Constitución y a la ley, poniendo fin a la incertidumbre sobre el sentido y las consecuencias que, en el momento actual, una decisión de este Tribunal podría tener sobre la titularidad del Poder Ejecutivo y la gobernabilidad del país.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

SS.

FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 8

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Coincidimos con la sentencia en mayoría en que la demanda es improcedente por sustracción de la materia, debido a las razones que pasamos a exponer.

Conforme al primer párrafo del artículo 110 del Código Procesal Constitucional, el conflicto que puede dar lugar a un proceso competencial –contemplado en el artículo 202, inciso 3, de la Constitución– «se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales [...] **adopta decisiones** o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro» (énfasis añadido).

En el caso de autos, la demanda versa sobre el primero de los supuestos arriba citados: la adopción de una decisión por parte del demandando (Congreso de la República) con la que el demandante (Poder Ejecutivo) entiende que se afectan sus competencias. Tal decisión está contenida en el acto reclamado en la demanda de autos: la Moción de Orden del Día 12090, que admitió a trámite la moción de vacancia contra el presidente de la República. Así lo expresa la propia demanda (p. 3):

Los **actos concretos** del Congreso de la República que afectan las competencias del Poder Ejecutivo son: i) la admisión a trámite de una moción de vacancia contra el presidente de la República por permanente incapacidad moral (Moción de Orden del Día N.º 12090, aprobada por el Pleno del Congreso el viernes 11 de setiembre de 2020, y ii) el desarrollo del procedimiento de vacancia según lo previsto en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República como resultado de la admisión a trámite de la moción (énfasis añadido).

Dicho lo anterior, la demanda solicita lo siguiente (p. 4):

[...] en el presente caso se solicita al Tribunal Constitucional que, como consecuencia de determinar que el Congreso de la República ha hecho un uso indebido de su competencia respecto a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, declare la **nulidad de la admisión a trámite de la Moción de Orden del Día N.º 12090**, así como de los siguientes actos adoptados por el Congreso de la República **en base a esta decisión**, archivando en forma definitiva el procedimiento de vacancia (énfasis añadido).

El proceso competencial aquí planteado es, pues, uno donde se reclama por la adopción de una decisión del demandado, por lo que contiene un *acto concreto* del emplazado sobre el que este Tribunal ha de pronunciarse y eventualmente anular, en caso declare fundada la demanda (cfr. artículo 113 del Código Procesal Constitucional).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 9

Tanto se dirige el presente proceso contra un acto concreto, que el demandante solicitó (sin éxito) una medida cautelar frente a éste, al amparo del artículo 111 del Código Procesal Constitucional, que autoriza a pedir «la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de conflicto».

Pues bien, en el presente caso, como ya se ha dicho, el acto o decisión objeto de conflicto, según la demanda, es la Moción de Orden del Día 12090, aprobada por el Pleno del Congreso el viernes 11 de setiembre de 2020, que admitió a trámite la moción de vacancia contra el presidente de la República por permanente incapacidad moral, conforme al artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República. Y el petitorio de la demanda también es muy concreto: que este Tribunal declare la nulidad de la admisión a trámite de la Moción de Orden del Día 12090, así como de los siguientes actos adoptados por el Congreso de la República en base a esta decisión, archivando en forma definitiva el procedimiento de vacancia.

Según señala el demandado, y es de público conocimiento, la vacancia presidencial contenida en la citada Moción de Orden del Día 12090, fue debatida y votada el 18 de setiembre de 2020, y «alcanzó únicamente treinta y dos (32) votos conformes, rechazándose así la declaración de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral» (p. 17 de la contestación de la demanda).

El artículo 321 (inciso 1) del Código Procesal Civil –de aplicación supletoria conforme al artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional–, contempla la llamada *sustracción de la materia*, en los términos siguientes:

Artículo 321.- Concluye el proceso sin declaración sobre el fondo cuando:

1. Se sustrae la pretensión del ámbito jurisdiccional.

En el caso de autos ha ocurrido la sustracción de la materia, pues el acto reclamado por el demandante como lesivo a sus competencias (la Moción de Orden del Día 12090), y cuya nulidad pretendía, fue votado y archivado por el demandado el 18 de setiembre de 2020, al no alcanzarse los votos necesarios para vacar al presidente de la República por permanente incapacidad moral.

Esta votación del Congreso de la República determina, entonces, que la pretensión haya sido sustraída del ámbito jurisdiccional, por lo que la demanda debe declararse improcedente, de conformidad con el artículo 321, inciso 1, del Código Procesal Civil, ya citado.

Antes de proseguir, es preciso recordar que la presente demanda competencial (contra la decisión adoptada con la Moción de Orden del Día 12090 del 11 de setiembre de 2020) fue interpuesta el 14 de setiembre del presente año. Este Tribunal admitió a trámite la demanda por Auto del 17 de setiembre, notificado al demandado el **30 de setiembre de**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 10

2020 a fin de que conteste la demanda. De esta forma, este Tribunal calificó positivamente la presentación de la demanda, por lo que confirió traslado al demandado para que comparezca al proceso. Es decir, el demandante ejercitó su derecho de acción, lo que propició que este Tribunal dé lugar a que el demandado ejercite su derecho de contradicción **en base a los términos de la demanda planteada.**

Como es de dominio público, luego de interpuesta la demanda de autos, se presentó en el Congreso de la República, el **20 de octubre de 2020**, la Moción de Orden del Día 12684, con una nueva declaración de vacancia de la Presidencia de la República por permanente incapacidad moral de su titular. Dicha Moción fue votada el 9 de noviembre de 2020 y aprobada por 105 votos a favor, 19 en contra y 4 abstenciones. A consecuencia de ello, por Resolución del Congreso 001-2020-2021-CR, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de noviembre de 2020, se declaró la vacancia de la Presidencia de la República por la causal de permanente incapacidad moral del Jefe del Estado (artículo 113, inciso 2, de la Constitución).

Alguno de nuestros colegas magistrados podría señalar que existe una supuesta «relación de identidad» entre la Moción de Orden del Día 12090, del 11 de setiembre de 2020, materia de la presente demanda, y la Moción de Orden del Día 12684, del 20 de octubre de 2020, que desembocó en la vacancia de la Presidencia de la República, y considerar que un pronunciamiento de este Tribunal también debería alcanzar a esta última. Discrepamos, muy respetuosamente, con este criterio.

Como ya hemos sustentado, la demanda competencial de autos fue planteada contra la decisión del Congreso de la República de admitir a trámite la vacancia contra el presidente de la República por permanente incapacidad moral, mediante la Moción de Orden del Día 12090, del 11 de setiembre de 2020; y en dicha demanda se pretendía que se «declare la nulidad de la admisión a trámite de la Moción de Orden del Día 12090, así como de los siguientes actos adoptados por el Congreso de la República en base a esta decisión, archivando en forma definitiva el procedimiento de vacancia» (p. 4 de la demanda). Sin embargo, dicha Moción fue archivada el 18 de setiembre 2020, al no alcanzar los votos necesarios para declarar la vacancia de la Presidencia de la República, por lo que se sustrajo la pretensión del ámbito jurisdiccional, deviniendo la presente demanda en improcedente.

La posibilidad de establecer esa «relación de identidad» entre una y otra Moción de Orden del Día en el presente proceso competencial, carece de sustento normativo en nuestro ordenamiento procesal constitucional.

Más aún, que este Tribunal se pronuncie por la Moción de Orden del Día 12684 del 20 de octubre de 2020, agravaría el derecho al debido proceso del demandado, pues es una decisión no demandada en el presente proceso, adoptada casi un mes después de corrido traslado al emplazado con la demanda de autos (30 de setiembre de 2020), razón por la cual éste no ha podido ejercitar su derecho de defensa (derecho de contradicción).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 11

Sólo una nueva demanda competencial contra la Moción de Orden del Día 12684, del 20 de octubre de 2020, habría permitido al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre ésta. Actuar de otra manera implicaría que este Tribunal entra de oficio a resolver sobre un acto no demandado, lo cual no sólo agravia el derecho de defensa del emplazado, sino que es imposible a la luz de los procesos constitucionales contemplados en nuestra Ley fundamental, que siempre operan a pedido de parte, nunca de oficio.

Por estas consideraciones, nuestro voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

FERRERO COSTA





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 12

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien concuerdo con la opinión de mis colegas en el sentido de que debe declararse la improcedencia de la demanda, el presente caso requiere que exprese fundamentos adicionales, lo que paso a detallar:

1. En la propia demanda competencial se describen los actos concretos del Congreso de la República que afectarían las competencias del Poder Ejecutivo:

“Los actos concretos del Congreso de la República que afectan las competencias del Poder Ejecutivo son i) la admisión a trámite de una moción de vacancia contra el presidente de la República por permanente incapacidad moral (Moción de Orden del Día N° 12090), aprobada por el Pleno del Congreso el viernes 11 de setiembre de 2020, y ii) el desarrollo del procedimiento de vacancia según lo previsto en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República como resultado de la admisión a trámite de la moción”.

2. Es por ello que la parte demandante solicitaba lo siguiente:

“...en el presente caso se solicita al Tribunal Constitucional que, como consecuencia de determinar que el Congreso de la República ha hecho un uso indebido de su competencia respecto a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, **declare la nulidad de la admisión a trámite de la Moción de Orden del Día N° 12090**, así como de los siguientes actos adoptados por el Congreso de la República en base a esta decisión, archivando de forma definitiva el procedimiento de vacancia.” (énfasis agregado).

3. Como es de público conocimiento, el pedido de vacancia que fue tramitado a través de la moción de orden del día 12090, que ha sido materia de la presente demanda, fue debatida y votada por el Pleno del Congreso de la República el día 18 de septiembre de 2020 y fue desestimado por no contar con el número de votos requeridos para declarar la vacancia.
4. Como es de verse, el acto concreto que se cuestionaba en la demanda, relativo a un concreto pedido de vacancia, ha cesado, lo que determina la sustracción de la materia en el presente caso.
5. Conforme a lo expuesto, debo precisar que la razón por la que declaro improcedente la demanda competencial se basa exclusivamente en la sustracción de la materia, por lo que me aparto de las consideraciones expresadas en el fundamento 8 de la sentencia.

S.

MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 13

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Considero que la demanda **ES IMPROCEDENTE POR HABERSE PRODUCIDO LA SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA**, en razón que el inicio y la prosecución del procedimiento de declaración de vacancia que dio origen a la demanda concluyó con el archivamiento de la solicitud de vacancia al no haberse obtenido el número de votos mínimos exigido por el artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República (87 votos equivalentes a los 2/3 del número legal de congresistas).

Sin perjuicio de ello, estimo importante enfatizar lo siguiente:

1. En primer lugar, que la forma de conclusión del presente proceso (sustracción de la materia) constituye una solución definitiva a la controversia sub litis, generada entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que ha sido sometida a dilucidación, y responde al rol pacificador del Tribunal Constitucional; máxime en el marco de las situaciones políticas y sociales que viene atravesando el país.
2. Sobre esto último, la ponencia que en su momento presentó la Magistrada Ledesma Narváez para resolver el presente caso y que no alcanzó el voto favorable de la mayoría de miembros del Colegiado Constitucional, comprendió propuestas que no contribuían a la pacificación del país y olvidó que en casos como el presente los jueces que integramos el Tribunal Constitucional tenemos la obligación de sopesar las consecuencias políticas, sociales y jurídicas que nuestra decisión podría generar; sobre todo si se tiene en cuenta que una de las finalidades que tiene el Tribunal Constitucional, además de contribuir a la pacificación del país, es la de fortalecer el Estado Constitucional, así como a las instituciones que lo integran y fortaleces el respeto a sus respectivas competencias.
3. Por lo demás, en tal dimensión deben tenerse en cuenta el conjunto de hechos y situaciones que se han producido después del archivamiento de la solicitud de vacancia materia de este proceso y que han desembocado en una segunda solicitud de vacancia, autónoma e independiente de la anterior, y en su aprobación; en la aceptación de la misma por parte del ex presidente Martín Vizcarra Cornejo; y en la aplicación de la fórmula de sucesión presidencial establecida en el artículo 115 de la Constitución hasta en dos ocasiones, para finalmente la asunción de la primera magistratura de la Nación por parte del actual mandatario Francisco Sagasti Hochhausler.
4. En segundo término, estando a que la propuesta de la Magistrada Ledesma Narváez comprendió todo un desarrollo sobre los alcances de la figura de la permanente incapacidad moral e, inclusive, perseguía acotarla, constreñirla y limitarla, desnaturalizándola y afectando en parte las competencias del Poder Legislativo y las reglas del equilibrio de poderes contenidas en la Norma Suprema de la República, debo dejar sentada mi posición discrepante de tal postura y resumir las razones de mi disidencia.



5. Al respecto, soy de la opinión de que la Constitución establece esta causal como una de carácter abierto, para atender situaciones de graves actos en los que ha incurrido el presidente de la República, quien ostenta el más alto cargo de la Nación y es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Frente a esos actos, la mencionada causal se comporta como un mecanismo de control de poder, que habilita a que el Congreso adopte una decisión política con 87 votos.
6. En tal sentido, discrepo de aquellas posiciones que pretenden restringirla por las siguientes consideraciones:
 - 6.1. La Comisión Revisora de la Reforma Constitucional, que tuve el honor de integrar, debatió sobre la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral, llegándose a concluir que su contenido se identificaba claramente con una fórmula abierta referida a toda “conducta incompatible con la dignidad del cargo” de presidente de la República, lo cual fue así plasmado en el documento emitido como resultado de dicho debate y aparece como propuesta de causal de vacancia presidencial.
 - 6.2. Ahora bien, para referirnos a la incapacidad moral permanente, debemos tener en cuenta, en primer lugar, el uso que tradicionalmente se le ha dado a dicha figura y, en segundo orden, la forma o régimen de gobierno que ha contemplado nuestra Constitución.
 - 6.3. En cuanto a lo primero, está claro que la referida figura no es una novedad en nuestro constitucionalismo. Recogida como tal por las Constituciones de 1839 (artículo 81), 1856 (artículo 83, inciso 2), 1860 (artículo 88, inciso 1), 1867 (artículo 80, inciso 2), 1920 (artículo 115, inciso 1), 1933 (artículo 144 inciso 1), 1979 (artículo 206, inciso 1) y, finalmente, 1993 (artículo 113, inciso 2), siempre ha sido considerada una facultad indiscutible del Congreso especialmente reconocida como instrumento de control político sobre la figura del Presidente de la República. No es, pues, una invención de la actual Constitución, sino parte inobjetable de lo que vendría a ser nuestra Constitución histórica o tradicional.
 - 6.4. Si nos atenemos a la práctica, que muy ocasionalmente se le ha dado, esta hace alusión a todo aquel comportamiento asumido por el presidente de la República que, visto desde los parámetros del Congreso, pueda resultar contrario a lo moral, término que no se encuentra vinculado a lo mental, como en algún momento se ha llegado a sostener, pues se trata de aspectos totalmente diferentes. Mientras que lo mental se encuentra ligado al discernimiento y raciocinio de una persona, lo moral en cambio se fundamenta en un contexto de carácter ético o rigurosamente valorativo.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 15

- 6.5. Por lo demás, la prueba de que el término mental tampoco se encuentra asociado a lo moral, la constituyen importantes normas de nuestra Constitución que con todo acierto hacen distingo entre lo físico, lo mental y lo moral (cfr. Artículo 2, incisos 1 y 24, acápite h, de la Constitución), lo que adicionalmente viene reforzado por el artículo 5, inciso 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos, que hace una clara diferenciación entre cada una de dichas categorías.
- 6.6. Ahora bien, lo moralmente inaceptable es todo aquello que desde la perspectiva de la ética o de los valores de trascendencia general, pueda resultar reprochable en cabeza del presidente de la República, dada su condición de Jefe de Estado y personificador de la Nación, correspondiendo al Congreso de la República determinar qué comportamientos son los que pueden sujetarse a dicho estándar de evaluación.
- 6.7. Siendo el Congreso de la República un órgano de naturaleza eminentemente política, el juicio que ha de efectuar en la determinación de las citadas conductas reñidas con lo moral no puede ser otro que uno de naturaleza esencialmente política, muy distinto del juicio propiamente judicial, en el que son otros los referentes a tomarse en cuenta, los que, por lo general, se encuentran regulados y reconocidos en el ordenamiento jurídico.
- 6.8. En tal sentido, en mi opinión no resulta de recibo que se pretendan tasar en un catálogo formal o matemáticamente exacto los supuestos de una hipotética conducta reñida con la moral, pues ello no solo resultaría contrario a la característica de amplitud y dinamismo esenciales en la vida, la realidad política o la coyuntura del tiempo y espacio social, sino un vano intento por circunscribir algo que por su propia naturaleza resulta imposible colocar dentro de parámetros estrictamente objetivos.
- 6.9. Naturalmente, lo dicho no significa que lo político se encuentre exento de seguir los valores constitucionales, pues siendo la Constitución la norma Suprema del Estado, a la que se encuentran sujetos tanto detentadores como destinatarios del poder, está claro que los valores que propugna condicionan y legitiman toda actuación en la vida política.
- 6.10. Sin embargo, aun aceptando la vinculación que todos tenemos para con la Constitución (incluyendo el Congreso de la República), no puede dejarse de anotar el inevitable y acaso necesario espectro de posibilidades abiertas con las que debe operar todo protagonista político. De no ser así, la política desaparecería del escenario para ser reemplazada por conductas absolutamente predeterminadas que impedirían la libertad de opción en los enfoques de cada medida o decisión política.



- 6.11. En esa dirección, mi posición va de la mano con quienes sostienen que los actos políticos son abiertos y están sujetos a la norma constitucional. Y si esta última contempla la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial es porque nuestro legislador constituyente, siguiendo la Constitución histórica, ha querido establecer un mecanismo de control político abierto para, repito, atender situaciones de graves actos en los que incurra el presidente de la República, quien ostenta el más alto cargo de la Nación; actos que agravan a la Nación y hacen desmerecer el cargo.
- 6.12. Lo segundo, que a su vez es consecuencia de la propia evolución constitucional peruana, es el hecho de que no somos en estricto un modelo presidencialista puro, con absoluta primacía del Poder Ejecutivo sobre el resto de poderes, sino uno de características semi presidencialistas¹ en el que el constituyente se decanta por un riguroso equilibrio de poderes y en el que si bien el protagonismo mayor ciertamente lo tiene el Poder Ejecutivo, ello no supone de ninguna forma ignorar o minimizar los adecuados y necesarios mecanismos de fiscalización que son expresión directa de los frenos y contrapesos que todo esquema republicano y democrático de gobierno supone.
- 6.13. En el contexto señalado, la existencia de instituciones como la vacancia presidencial no responde a un propósito de sobre empoderar al Congreso de la República, sino de fortalecer el necesario control que de manera ocasional requiere un modelo en el que se dota al presidente de la República de importantes facultades que, si bien deben estar adecuadamente garantizadas, no deben suponer un mal uso en el ejercicio del poder. La razón por la que la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente existe como una causal abierta no se atribuye pues a un deseo de permitirle al Congreso aplicarla de manera indiscriminada o abusiva, sino a la necesaria compaginación de lo que representa el control como instrumento de fortalecimiento constitucional.
- 6.14. Ahora bien, el hecho de que la citada causal pueda ser utilizada excepcionalmente y por razones perfectamente justificadas, tampoco supone, como ya lo hemos adelantado, un desconocimiento de su procedencia dentro de los estrictos parámetros constitucionales.
- 6.15. Finalmente y aunque no es materia de la controversia, dejo en claro que acorde con lo señalado en los considerandos precedentes, no encuentro

¹ El diseño de nuestro sistema de gobierno no es un sistema presidencialista propiamente dicho. Y ello es así porqué de acuerdo con Domingo García Belaúnde, Enrique Bernaldes Ballesteros, Cesar Delgado Güembes, entre otros, tenemos un régimen de gobierno que requiere necesariamente del voto de investidura del gabinete ministerial del Congreso, más tal voto de investidura carece de efectos con relación a la política general que pudiera implementar el presidente la República durante su gestión, entre otras diferencias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 17

viabile pretender establecer un quorum distinto o mucho mayor al expresamente previsto en el artículo 89A del Reglamento del Congreso de la República y que ya establece *per se* una mayoría rigurosamente calificada para que dicho Poder del Estado adopte una decisión de vacancia presidencial por incapacidad moral, no solo porque dicha norma precisamente fue adoptada como consecuencia de una exhortación realizada por el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia emitida en el expediente 0006-2003-AI/TC (lo que dice mucho de su origen razonable), sino porque limitar una atribución de modo exagerado convertiría dicha facultad congresal en una fórmula carente de todo efecto práctico, permitiendo que quienes asuman en el futuro el alto cargo de presidente de la República puedan abusar del poder que ostentan en evidente menosprecio del control auspiciado desde la propia Constitución.

- 6.16. Por lo demás, está claro que el Tribunal Constitucional no es tampoco un órgano legislativo que deba actuar con manifiesto decisionismo. Si bien puede recomendar formulas vía exhortación ello lo puede hacer en la medida de que las mismas no supongan invadir otros fueros o competencias legítimamente reconocidas sobre el resto de poderes y órganos constitucionales.

S.

BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 18

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Para evitar que otros interpreten y modifiquen mi voto, dejo constancia de que suscribo totalmente los argumentos y el fallo de la sentencia de mayoría, que declara **IMPROCEDENTE** la demanda por haberse producido la sustracción de la materia. Sin embargo, emito este fundamento de voto porque, en mi opinión, en este caso hay una razón adicional para declarar su improcedencia. El petitorio de la demanda exige también un pronunciamiento respecto a una cuestión sustancialmente igual a la que ya fue resuelta por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 00006-2003-AI/TC. Me explico:

La presente demanda competencial fue planteada el 14 de setiembre, ante la admisión de la Moción de Orden del Día 12090, Caso Richard Cisneros. Sin embargo, días después de planteada la demanda, dicha moción fue debatida y votada en el Pleno del Congreso de la República, donde no obtuvo los votos requeridos por el artículo 89-A de su Reglamento para ser aprobada; por tanto, tal moción fue archivada. De esta manera, ocurrió la sustracción de la materia controvertida en este proceso. En un proceso competencial, la materia a evaluarse debe ser un acto concreto de alguna entidad estatal que menoscaba las atribuciones constitucionales de otra entidad estatal. Al desaparecer dicho acto, ya no hay nada que analizar.

Ahora bien, ocurre que el petitorio de la demanda no es claro o preciso, y pretende ir más allá de la Moción de Orden del Día 12090. La demanda, en efecto, asegura que no busca defender al expresidente Martín Vizcarra frente a dicha moción sino que solicita que el Tribunal Constitucional “precise” la causal de vacancia del presidente de la República por “permanente incapacidad moral”, establecida en el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución, para evitar su uso arbitrario:

*La presente demanda no tiene por objetivo establecer argumentos de defensa del presidente de la República con relación a los hechos e imputaciones contenidas en la Moción de Orden del Día N° 12090, sino lograr que el Tribunal Constitucional, a partir de la *precisión sobre los alcances constitucionales de la competencia del Congreso para declarar una vacancia presidencial por permanente incapacidad moral*, garantice el ejercicio de las competencias que la Constitución Política de 1993 le otorga al Poder Ejecutivo durante el período de cinco años para el cual ha sido elegido, *evitando a su vez que sea empleada de forma arbitraria como mecanismo de control político y sanción para dar por concluido un mandato presidencial [énfasis añadido]*.*

Este asunto, sin embargo, es sustancialmente igual al que resolvió el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 00006-2003. Dicha sentencia precisó el uso de la vacancia por incapacidad moral, sugiriéndole al Congreso incluir en su Reglamento un procedimiento *ad-hoc* para el trámite de tales mociones. El Tribunal Constitucional también sugirió elevar a dos tercios del número legal de miembros del



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 19

Congreso la votación requerida para la aprobación de las mismas. Ambas sugerencias fueron recogidas por el Congreso el año 2004, introduciendo el artículo 89-A a su Reglamento. El Tribunal Constitucional no puede ir más allá, como pretenden mis colegas que acogen la presente demanda. El Tribunal Constitucional, vía interpretación, no puede reescribir la Constitución. El inciso 2 del artículo 113 de la Constitución le otorga al Congreso la atribución de declarar la vacancia por permanente incapacidad moral del presidente de la República en cualquiera de los cinco años de su mandato. El Tribunal Constitucional no puede introducir reglas que hagan inviable el ejercicio de esta atribución.

En realidad, de la revisión de los debates constitucionales de 1993 resulta claro que los constituyentes eran conscientes de que el término “incapacidad moral” podía ser interpretado de distintas maneras. Esta preocupación también está registrada en los debates que alumbraron la Constitución de 1979. A pesar de ello, los constituyentes tanto de 1993 como de 1978-79 decidieron mantener este término en el texto constitucional, considerando que estaba presente en nuestra Constitución histórica desde 1839, sin que hubiese sido prácticamente utilizado. La inclusión de la vacancia por incapacidad moral en la Constitución no fue, pues, un descuido; fue una decisión deliberada. Los constituyentes *decidieron* otorgarle al Congreso ese *mecanismo de control*, y lo hicieron:

Artículo 113.— La Presidencia de la República vaca por:

(...)

2. Su permanente incapacidad moral o física, *declarada por el Congreso* [énfasis añadido].

El 2001, la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional Peruana, convocada por Valentín Paniagua, propuso sustituir el término “permanente incapacidad moral” por el de “conducta incompatible con la dignidad del cargo”, que no es menos indeterminado. El 2002, al avanzar el proceso de reforma constitucional, en el “Anteproyecto de Ley de Reforma Constitucional”, la Comisión de Constitución del Congreso optó por la fórmula de “conducta incompatible con la dignidad del cargo o incapacidad moral”, dejando claro que ambos términos eran sinónimos. Ni siquiera en ese momento, en el que se intentaba hacer una reforma total de la Constitución, se pensó retirarle dicha atribución al Congreso.

Llama la atención la conducta del procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo. El año pasado, al contestar la demanda contenida en el Expediente 00006-2019-CC/TC, caso disolución del Congreso, nos solicitó que realizáramos una interpretación *amplia* de la facultad del Poder Ejecutivo de plantear cuestiones de confianza, de modo que incluyera competencias exclusivas del Congreso y su denegación fáctica. Hoy pretende que realicemos una interpretación *estrecha* de la atribución del Congreso de declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. El Tribunal Constitucional no debe prestarse a hacer interpretaciones *ad hoc*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 20

Finalmente, cabe recordar también que la vacancia por incapacidad moral está recogida en Constituciones de países tanto parlamentaristas como presidencialistas. Un ejemplo de los primeros es Italia, donde su sola amenaza llevó a la dimisión de Francesco Cossiga, en sus últimos meses de mandato en 1992. En los Estados Unidos de América, un ejemplo de los segundos, su uso ha sido más frecuente. En los últimos cincuenta años, han habido allí tres procesos de vacancia por incapacidad moral: en 1975, contra Richard Nixon; en 1998, contra Bill Clinton; y, en 2019, contra Donald Trump. Nixon renunció, al igual que Cossiga, ante su sola amenaza (como, por cierto, lo hizo aquí Pedro Pablo Kuczynski). Empero, en los casos de Clinton y Trump lo que evitó la vacancia fue la intervención del Senado.

Por ello, para evitar enfrentamientos políticos y sociales tan dramáticos como el presente, el Perú —cuyo sistema de gobierno combina elementos parlamentaristas y presidencialistas— debería volver a tener un Senado. Me atrevo a sugerir que el Congreso de la República pondere esta reforma constitucional puntual, que contribuiría a la afirmación de la democracia peruana. En un Congreso unicameral, pueden cometerse errores más fácilmente que en uno bicameral; una cámara de revisión, por definición, contribuye a que se reflexione más las decisiones que se adoptan. Karl Loewenstein dijo:

El control intraorgánico más importante consiste en la división de la función legislativa, que, como tal, está distribuida entre dos ramas separadas de la asamblea que se controlan y limitan mutuamente. Este es el significado del sistema bicameral.

Por tanto, ya que esto es lo que pienso sobre la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 21

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ Y DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Lo que la experiencia de la justicia constitucional ha revelado es, justamente, la aparición de un reino nuevo donde extender el imperio del Derecho, un reino hasta entonces dejado al capricho y al arbitrio de los políticos, el reino de la Constitución, concebida no como una simple decisión existencial, consumada en un momento único y remitida en su suerte a todos los avatares y las pasiones de la lucha política ulterior, sino como una norma jurídica efectiva, que articula de manera estable los elementos básicos del orden político y social y que es capaz de funcionar normativamente como clave, de bóveda del sistema jurídico entero. El sistema de la justicia constitucional ha conquistado, pues, nuevas tierras al imperio del Derecho para extender a ellas naturalmente la función pacificadora e integradora que el Derecho asegura como el primero de sus logros.

Eduardo García de Enterría

Conforme a nuestro irrenunciable deber de magistrada y magistrado constitucionales, elaboramos el presente voto porque no compartimos, de ninguna forma, ni las razones ni la decisión adoptada por la mayoría de nuestros colegas. La demanda no debió declararse improcedente por sustracción de la materia, sino más bien debió ingresarse al fondo del asunto y declararla **FUNDADA**, pues está acreditado el uso indebido de la vacancia presidencial por parte del Poder Legislativo, así como la afectación de las competencias de la Presidencia de la República para dirigir la política general de gobierno.

En los últimos años el Congreso de la República ha apelado frecuentemente a la noción de la incapacidad moral para justificar pedidos de vacancia presidencial, lo que ha generado escenarios de graves tensiones políticas, que hacían imprescindible e impostergable un pronunciamiento de fondo del Tribunal Constitucional sobre esta causal. Sólo así se hubiera hecho prevalecer sus funciones de valoración, ordenación y pacificación, y acabar de este modo con la incertidumbre e inseguridad jurídica generadas por las referidas tensiones políticas. Lamentablemente la mayoría del Tribunal ha decidido rechazar la improcedencia de la demanda por argumentos formales que carecen de justificación.

Estructuraremos nuestro pronunciamiento abordando los siguientes tópicos: 1) antecedentes del caso; 2) delimitación de la controversia competencial; 3) la vacancia



del Presidente de la República por incapacidad moral en el constitucionalismo peruano: 3.1. Historia constitucional de la vacancia presidencial por causal de incapacidad moral y 3.2. La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en la historia reciente; 4) La causal de vacancia presidencial por causal de incapacidad moral en la Constitución Política de 1993: 4.1. Sobre la naturaleza de la vacancia presidencial, 4.2. La norma constitucional contenida en el artículo 113 inciso 2 de la Constitución, y 4.3. Sobre las garantías procedimentales para que la causal de permanente incapacidad moral sea utilizada en un sentido conforme con la Constitución; 5) Análisis del caso concreto; y 6) Efectos de la sentencia en el presente caso.

§1. ANTECEDENTES DEL CASO

Demanda

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El demandante sostiene que el Congreso de la República ha ejercido indebidamente su competencia para iniciar el trámite de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, ya que afecta las atribuciones del Presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno y la facultad de los ministros para llevarla a cabo.
- Argumenta que en el presente caso existe un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto. En este supuesto, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia; sin embargo, uno de ellos realiza un indebido o prohibido ejercicio de la atribución que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.
- En ese sentido, manifiesta que los actos concretos del Congreso de la República que afectan las competencias del Poder Ejecutivo son:
 - i) la admisión a trámite de una moción de vacancia contra el presidente de la República por permanente incapacidad moral (Moción de Orden del Día 12090); y,
 - ii) el desarrollo del procedimiento de vacancia como resultado de la admisión a trámite de la moción.
- Alega que existen antecedentes, tanto a nivel interno como internacional, de acciones de control a través de instancias jurisdiccionales, sobre la actuación del Congreso de la República respecto al ejercicio de competencias que le han sido reconocidas por la Constitución.
- El procurador público de la parte demandante acota que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el caso Tribunal



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 23

Constitucional vs. Perú, determinó que el procedimiento de acusación constitucional llevado a cabo por el Congreso de la República contra los magistrados denunciados en la controversia, afectó las garantías del debido proceso reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH).

- Añade que, en el 2018, la Corte IDH en la resolución de medidas provisionales del caso Durand y Ugarte vs. Perú realizó un control sobre el proceso de acusación constitucional seguido por el Congreso de la República contra cuatro magistrados del Tribunal Constitucional y ordenó el archivo del referido proceso.
- El demandante refiere además que un elemento esencial de todo Estado constitucional es el respeto al principio de separación de poderes. Alega que el Tribunal Constitucional ha señalado que las dimensiones de dicho principio son la solución democrática, cooperación, balance entre poderes y el principio de separación de poderes propiamente dicho.
- Argumenta que, en el presente caso, el uso indebido por parte del Congreso de la República de su competencia para tramitar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral contraviene el principio de separación de poderes.
- El procurador público del Poder Ejecutivo manifiesta que, de acuerdo con el artículo 118 inciso 3 de la Constitución, corresponde al presidente de la República “dirigir la política general del gobierno”. Por su parte, el artículo 119 del texto constitucional reconoce la competencia de los ministros para ejecutar dicha política.
- Asevera que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución, todas las entidades del Estado deben respetar el período de duración del mandato presidencial. Sostiene que, aquellos mecanismos a través de los cuales se pueda constitucionalmente determinar que dicho período de gobierno debe concluir antes de lo previsto, deben cumplir determinados requisitos tanto de fondo como de procedimiento.
- Aduce que, una de las garantías para el adecuado desempeño de las competencias que corresponden al Presidente de la República, se encuentra establecida en el artículo 117 de la Constitución. Dicha disposición constitucional tiene por objetivo garantizar que el más alto funcionario del Estado pueda ejercer adecuadamente el cargo sin que sus competencias se vean entorpecidas como consecuencia del trámite de denuncias presentadas en su contra.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 24

- Por ello, concluye en este aspecto que las competencias asignadas por la Constitución al Congreso de la República no pueden ser utilizadas para impedir que el Presidente de la República dirija la política general del gobierno durante los cinco años por los cuales ha sido elegido, ni para impedir que los ministros de Estado la ejecuten.
- Sostiene que el artículo 113 de la Constitución establece los supuestos en los cuales se produce la vacancia presidencial. Señala que dicha disposición constitucional tiene como finalidad identificar aquellas situaciones objetivas que den cuenta de un hecho concreto que impida que una persona pueda seguir ejerciendo el cargo de presidente de la República.
- Sin embargo, alega que dicha institución no implica un mecanismo de control político. Pues de lo contrario se estaría afectando el modelo de frenos y contrapesos que rige en nuestro sistema constitucional.
- Por ello, señala que la aplicación de esta causal de vacancia debe ser restrictiva, únicamente cuando el Presidente de la República se encuentre imposibilitado de ejercer el cargo por haberse configurado su permanente incapacidad moral.
- Sostiene que dicha causal no puede ser empleada por el Congreso de la República como un mecanismo de control político respecto del Poder Ejecutivo. Es decir, alega que no debe ser utilizada para evaluar acciones u omisiones del presidente de la República durante el período de gobierno, ya que de hacerlo se desnaturalizaría la institución de la vacancia presidencial lo cual supondría una afectación del equilibrio de poderes.
- El demandante advierte que el procedimiento de vacancia presidencial ha sido establecido en el Reglamento del Congreso de tal manera que se asemeja a un proceso sancionatorio contra el Presidente de la República.
- Añade que, si bien dicha norma establece reglas de procedimiento relacionadas con las etapas correspondientes, no define cuáles son los supuestos o criterios que deben tomarse en cuenta para identificar aquellas conductas (acciones u omisiones) del Presidente de la República que puedan ser calificadas como permanente incapacidad moral.
- Así las cosas, alega que le corresponde al Tribunal Constitucional disponer que la vacancia presidencial por la causal de permanente incapacidad moral no puede ser considerada como un mecanismo de control político respecto del Presidente de la República.
- Advierte que, en el presente caso, del contenido de la Moción de Orden del Día 12090, se desprende que la causal de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral no se sustenta en algún hecho objetivo que le impida al



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 25

presidente de la República continuar ejerciendo sus funciones, sino que, por el contrario, se basa en argumentos sujetos a debate e interpretación, tanto desde un punto de vista jurídico como político y que, dicha situación, reflejaría la intención del Congreso de emplear la vacancia presidencial como un mecanismo de control político.

- Finalmente, el demandante enfatiza que la presente controversia debe ser analizada tomando en cuenta el actual escenario político, a fin de hacer prevalecer los límites impuestos por la Constitución a la competencia del Congreso de la República.

Contestación de la demanda

En la contestación de la demanda, se exponen los siguientes argumentos:

- El procurador público encargado de la defensa de los asuntos judiciales del Poder Legislativo sostiene que la demanda ha devenido en improcedente por incurrir en la causal de sustracción de la materia. Refiere que, según Manuel Valverde, la sustracción de la materia, “solo se puede dar *ex post* de interpuesta la demanda; esto es, debe surgir la causal de la sustracción de la materia después de que se admita la demanda hasta –por lo general– antes de expedirse la sentencia final”.
- Añade que, según Eugenia Ariano, “la desaparición del interés para obrar, tiene estrecha relación con la pretensión como objeto del proceso, en la medida que es sobre este último que recaerá la afectación del interés para obrar, bien debido a la satisfacción extraprocesal o a cualquier otro evento que provoque un efecto idéntico”.
- En ese sentido, señala que según el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, el conflicto competencial se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro.
- Argumenta que, a diferencia de lo ocurre en los procesos de inconstitucionalidad y de acción popular, el proceso competencial no está dirigido a evaluar la compatibilidad abstracta de normas jurídicas con el ordenamiento constitucional o legal.
- Refiere que, al resolver este tipo de procesos, el Tribunal Constitucional a menudo ejerce su función ordenadora y, de esa manera, contribuye a clarificar la distribución de competencias establecida por la Constitución Política del Estado. Alega que si no existe un conflicto, que debe basarse necesariamente en cuestiones de hecho, no puede ser procedente una demanda competencial.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 26

- Sostiene que, es evidente que el proceso competencial está diseñado para evaluar hechos y situaciones jurídicas concretas. Por lo tanto, desde ese punto de vista, anota que este proceso es más próximo a los procesos de la libertad (habeas corpus, amparo y habeas data) que a los de control abstracto (inconstitucionalidad y acción popular).
- Argumenta que la posibilidad de plantear una demanda competencial se encuentra supeditada a la existencia de un conflicto, ya que de lo contrario este proceso devendría en un mecanismo a través del cual los sujetos legitimados para demandar podrían solicitar que el Tribunal Constitucional se pronuncie, en cualquier momento, sobre una presunta ambigüedad en la distribución de competencias establecida por nuestra Constitución.
- El procurador público encargado de la defensa de los asuntos judiciales del Poder Legislativo sostiene que, si ello ocurriera, no estaríamos ante un proceso destinado a resolver una controversia sino, más bien, ante un mecanismo vinculante de consulta en el cual el Tribunal Constitucional estaría llamado a resolver casos hipotéticos y/o a realizar interpretaciones en abstracto, lo cual no es admisible en nuestro sistema constitucional.
- Refiere que, si se permitiera que el proceso competencial se configure como un mecanismo vinculante de consulta, se alteraría profundamente el equilibrio de poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución.
- Sobre esta base, manifiesta que, a través del proceso competencial, el Tribunal Constitucional, únicamente está autorizado para resolver los conflictos que efectivamente se producen entre los sujetos legitimados para demandar y ser demandados. Alega que, por regla general, no puede emplearse este proceso para resolver conflictos que no existen, o que han desaparecido durante la tramitación del proceso.
- Respecto al caso concreto, el procurador público encargado de la defensa de los asuntos judiciales del Poder Legislativo manifiesta que se debe considerar que en la sesión de fecha 18 de setiembre de 2020, la moción de vacancia obtuvo solo 32 votos, con lo cual se acredita que el conflicto específico que dio origen a la interposición de la demanda ha desaparecido, y, por lo tanto, la demanda deviene improcedente por haberse producido la sustracción de la materia.
- Por otro lado, sin perjuicio de ello, manifiesta que, en el presente caso, la demanda no ha sido interpuesta en defensa de una potestad concreta del Poder Ejecutivo cuyo ejercicio esté impedido o se encuentre disminuido por causas imputables al Congreso de la República. Por el contrario, ha sido presentada en defensa del señor Martín Vizcarra Cornejo, como presidente de la República, con la finalidad de que no sea vacado del cargo por aplicación del artículo 113, inciso 2, de la Constitución.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 27

- Por ello, alega que la presente demanda no tiene carácter competencial puesto que no está en discusión el ejercicio de ninguna de las competencias constitucionales que corresponden al Poder Ejecutivo, sino únicamente la continuidad en el cargo de un funcionario público, concretamente, el señor Martín Vizcarra Cornejo como Presidente de la República.
- Manifiesta que, como resulta evidente, las controversias que verdaderamente tienen carácter competencial suponen una discusión respecto a la titularidad y/o la forma de ejercer las competencias constitucionales, lo que es independiente de cualquier consideración *intuitu personae*.
- Añade que, desde el punto jurídico constitucional, el alcance y la capacidad de ejercer las competencias del Poder Ejecutivo es independiente de la identidad del presidente de la República, de los ministros o de cualesquiera otros funcionarios públicos.
- Refiere que, la potestad presidencial reconocida en el artículo 118 inciso 3 de la Constitución, no se configura constitucionalmente en función de las personas o de los periodos de gobierno: le corresponde al presidente de la República por imperio de la Constitución, independientemente de quien ocupe el cargo y del periodo de gestión del que se trate.
- Por otro lado, subraya que, la doctrina entiende por capacidad a la aptitud o posibilidad jurídica de gozar y obrar los derechos, o la aptitud para adquirir y contraer deberes jurídicos, y también, como la aptitud otorgada por el ordenamiento jurídico, para ser titular de relaciones jurídicas.
- En esta línea, asevera que existe un consenso que tiende a identificar a la capacidad jurídica como la aptitud para ser titular de situaciones jurídicas, mientras que la capacidad de ejercicio es la aptitud para ponerlas en actuación. Por ello, ambas, constituyen el momento estático y dinámico de la categoría jurídica denominada sujeto de derecho.
- Manifiesta que, la incapacidad moral es una expresión que proviene del derecho canónico y del derecho privado francés, en oposición a la incapacidad física y equivalente de incapacidad intelectual.
- Añade que, la interpretación de la incapacidad moral formulada desde el derecho civil se corresponde con una de las acepciones recogidas del vocablo moral en el Diccionario de la Real Academia Española, que la identifica como el "conjunto de facultades del espíritu, por contraposición a físico".
- Argumenta que esta interpretación civilista de la incapacidad moral como causal de vacancia de la presidencia de la República presenta, no obstante, una



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 28

importante limitación: ya que no alcanza a cubrir todos los aspectos de lo que debe entenderse como lo moral, en especial, en su relación con la aptitud del presidente de la República para ejercer la más alta magistratura de la Nación.

- Por ello, se adhieren a la postura de Paul Ricoeur, que concibe a la moral en su relación con el campo de lo obligatorio, marcado por las normas, las obligaciones, las prohibiciones, caracterizadas a la vez por una exigencia de universalidad y por un efecto de coerción. Añade que, desde este enfoque, toda referencia que se haga a la moral está indudablemente relacionada con las costumbres, las reglas de conducta admitidas en una época y en una sociedad determinada.
- Para el procurador público encargado de la defensa de los asuntos judiciales del Poder Legislativo, hablar de lo moral es aludir a un parámetro obligatorio de conducta fijado por una sociedad determinada que, como tal, es susceptible de ser transgredido debido a diversos factores y no, únicamente, por deficiencias psíquicas de un sujeto dado.
- Refiere que, si se tiene en cuenta que la finalidad de la vacancia presidencial es impedir que el presidente de la República continúe en el ejercicio del cargo debido a circunstancias valoradas como especialmente graves, según la tipología establecida en el artículo 113 de la Constitución, la incapacidad moral como causal debe interpretarse en el sentido de un quebrantamiento de los parámetros de conducta admitidos en una época y por una sociedad determinadas que afectan gravemente la dignidad del cargo y, además, son fuente de potenciales o concretos conflictos políticos que pueden hacer inviable el normal desenvolvimiento de la comunidad política.
- A la luz de estas razones y citando a Emile Durkheim, sostiene que la correcta interpretación de la incapacidad moral como causal de vacancia de la presidencia de la República es aquella que la identifica con "la falta de aptitud legal para continuar ejerciendo el cargo, por haberse acreditado objetivamente una conducta pública o social gravemente venal, corrupta, licenciosa u ofensiva a las convicciones éticas de la ciudadanía, que deja constancia de una atrofia de las nociones de corrección e integridad de ánimo".
- Refiere que, la incapacidad moral es, en definitiva, una situación pública que hace evidente la incapacidad hasta el extremo de interferir las funciones presidenciales y hacer aconsejable su remoción. Para estos efectos, señala que la permanente incapacidad moral declarada por el Congreso tiene que ser puesta en sus justos términos: es una decisión política, no técnica, que toma el Congreso, pero en función de una realidad existente que es atribución suya ameritar.
- Por lo tanto, asevera que claramente el Constituyente ha confiado al Parlamento ser el intérprete de esta causal ante la comunidad política, de modo exclusivo y excluyente. A él le corresponderá determinar la existencia o no de una situación



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 29

política que califique como incapacidad moral del Presidente de la República suficientemente grave como para justificar vacancia de la presidencia de la República.

- Por otro lado, aduce que, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se desprende que la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente se relaciona con el voto de censura ministerial, ya que ambos constituyen procedimientos de control político.
- A partir de ello, señala que, desde una interpretación acorde con los criterios jurisprudenciales establecidos por el propio Tribunal Constitucional, el artículo 113 inciso 2 de la Constitución, debe interpretarse en el sentido que el Congreso de la República puede declarar la vacancia de la presidencia por permanente incapacidad moral cuando el titular del Poder Ejecutivo incurre en conductas reprochables que resultan incompatibles con la dignidad de su cargo, independientemente de si tales conductas corresponden a las descritas en el artículo 117 de la Constitución.
- Arguye que nuestra tradición constitucional, que ha reconocido desde la Constitución de 1839 la potestad del Congreso de la República para declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, ha admitido en modo uniforme su intrínseca relación con la comisión por parte del presidente de la República de conductas reñidas con la dignidad de su cargo, con prescindencia de si constituyen o no delitos previstos y penados por la legislación vigente
- Refiere que esta figura no tiene nada que ver con el desequilibrio y/o incapacidad mental de la persona que ejerce el cargo presidencial, ya que dicho supuesto se ha trasladado a la permanente incapacidad física, que también es una causa de declaración de vacancia presidencial, conforme lo establece el mismo artículo 113 inciso de la Constitución.
- Alega que, la propia aplicación de la vacancia presidencial en nuestra historia republicana revela que las razones que motivaron la vacancia presidencial partieron de una evaluación política de la idoneidad moral de los presidentes de la República involucrados y no de la pérdida de la integridad psíquica o mental.
- Finalmente, enfatiza que la Moción de Orden del Día 12090 fue admitida a trámite, discutida y desestimada dentro de los márgenes de un debido proceso en sede parlamentaria. Refiere que la vacancia presidencial solicitada obedeció a una evaluación política de los graves hechos que suscitaron la presentación de la moción de vacancia.
- Agrega que, habiéndose fijado el 18 de septiembre de 2020 como fecha para el debate y votación del pedido de vacancia, se presentaron en esa fecha, tanto el presidente de la República, Sr. Martín Vizcarra, como su abogado defensor, los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 30

cuales hicieron uso de la palabra y luego de un extenso debate se terminó rechazando la moción de vacancia, con lo cual se acredita también la sustracción de la materia en el presente proceso competencial.

§2. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA COMPETENCIAL

1. De lo expuesto precedentemente, se desprende para resolver la presente controversia debe determinar:
 - i) Si el acto de admitir a trámite una moción de vacancia presidencial por incapacidad moral realizado por el Congreso de la República fue irregular; y, solo en el caso de que lo haya sido, verificar si esa actuación irregular afectó el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo; lo que exige, a su vez, determinar,
 - ii) Cuáles son los alcances normativos de la disposición constitucional establecida en el artículo 113 inciso 2 sobre la vacancia presidencial originada en la causal de permanente incapacidad moral.
2. El Congreso de la República sostiene que la demanda debe ser declarada improcedente por incurrir en causal de sustracción de la materia, toda vez que en la sesión del Pleno de fecha 18 de setiembre de 2020, el pedido de vacancia fue desestimado ya que solo contó con el respaldo de 32 votos. Por ello, sostiene el demandado que carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el supuesto conflicto competencial incoado.
3. No compartimos tal criterio y ratificamos la competencia jurisdiccional que le asiste al Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre el fondo de la discusión en el presente caso, principalmente, por las siguientes razones:
 - i) De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 112 del Código Procesal Constitucional, el procedimiento en el proceso competencial se sujeta, en lo que resulte pertinente, a las reglas propias del proceso de inconstitucionalidad. En consecuencia, resulta aplicable el artículo 106 del Código Procesal Constitucional, y, por lo tanto, corresponde concluir que, una vez admitida la demanda competencial, independientemente de la actividad o interés de las partes, el Tribunal Constitucional, atendiendo al interés público de la pretensión discutida, impulsa el proceso y este solo concluye con la emisión de la sentencia;
 - ii) La resolución de un conflicto competencial no depende de que el procedimiento en el que se enmarca el acto presuntamente viciado haya concluido, porque, como establece el artículo 113 del Código



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 31

Procesal Constitucional, la sentencia estimatoria “anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia”. Es decir, que si el Tribunal Constitucional considera que un acto se encuentra viciado dicha resolución supondría también la nulidad de todos los actos acaecidos con posterioridad que sean resultado o consecuencia de aquel primero;

iii) Si como aduce el demandado, el Tribunal Constitucional se encontrase impedido de abordar la cuestión controvertida porque el pedido de vacancia fue finalmente desestimado con anterioridad a la emisión de la sentencia, ello conllevaría a sostener que bastará que un procedimiento viciado se lleve a cabo con suficiente celeridad como para frustrar la intervención de este órgano de control de la Constitución. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que sería suficiente con que la actuación que manifiesta el presunto menoscabo a las competencias de un poder del Estado u órgano constitucional cese antes de la expedición de la sentencia para que carezca de objeto el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Un razonamiento en ese sentido resulta contrario a los fines que cumple este Tribunal, que integra, ordena y pacifica las relaciones entre los poderes públicos entre sí, como lo exige la naturaleza del caso de autos.

4. Por todo lo expuesto, concluimos que independientemente del resultado del procedimiento de vacancia derivado de la Moción de Orden del Día 12090, es decir, aun cuando finalmente dicha iniciativa hubiese sido desestimada con anterioridad a la expedición de esta sentencia o, en todo caso, luego de la admisión a trámite de la demanda, el Tribunal Constitucional mantiene su competencia para emitir una decisión sobre el fondo de la controversia en atención a los principios y reglas que rigen los procesos constitucionales y que, en particular, son aplicables al conflicto competencial.

§3. LA VACANCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR INCAPACIDAD MORAL EN EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO

5. Como ha quedado establecido, en el caso de autos, la controversia a resolver es una de carácter competencial que requiere tomar en cuenta la interpretación que el Tribunal Constitucional ha de realizar sobre los alcances normativos de la disposición constitucional establecida en el artículo 113, inciso 2 sobre la vacancia presidencial originada en la causal de permanente incapacidad moral.
6. Sin perjuicio de ello, consideramos indispensable determinar los términos en que fuera incorporada esta causal al ordenamiento constitucional peruano, ya que se ha conservado en el artículo 113.2 de la Constitución vigente con ligeras variantes y, su desarrollo en la constitución histórica, puede colaborar a determinar su alcance.



3.1. HISTORIA CONSTITUCIONAL DE LA VACANCIA PRESIDENCIAL POR CAUSAL DE INCAPACIDAD MORAL

7. La historia de la incapacidad moral en el constitucionalismo peruano aparece incluso antes de que este exista propiamente. En efecto, la Constitución española de 1812 es una norma extranjera que se juró en territorio peruano y establecía que el gobierno sería asumido por la Regencia cuando el Rey “se halle imposibilitado de ejercer su autoridad por cualquier causa física o moral”.
8. La Constitución Política de la República Peruana de 1823 y la Constitución para la República Peruana de 1826 no incluyeron previsión alguna respecto de la vacancia por incapacidad moral. Sin embargo, ello no impidió la existencia de considerables tensiones entre el Ejecutivo y el Congreso. Sobre ello, uno de los primeros enfrentamientos entre ambos poderes se pudo advertir a propósito de los constantes conflictos entre José de la Riva Agüero y el Congreso de la República en el año 1823, el cual generó desde la expedición de un decreto para la disolución del Congreso hasta la declaración de exoneración para que el Presidente de la República deje su cargo. El primero de estos actos se había justificado en la “seguridad de la obra independizante que se estaba realizando y la remoción de los obstáculos que se opusieran a lograr la libertad” [De Rávago, Enrique (1999). El Gran Mariscal Riva Agüero, primer Presidente y Prócer de la peruanidad. Lima: Edición privada, p. 138]. Por otro lado, en relación con lo dispuesto por el Poder Legislativo, en el “Decreto del Congreso Constituyente exonerando a Riva Agüero del Gobierno del Perú” se indicaba que

“[t]eniendo en consideración lo expuesto verbalmente por el Presidente de la República a los Señores Presidente y dos diputados del Soberano Congreso, asegurando que estaba llano a dimitir el mando y retirarse al punto que la Representación Nacional designase, y siendo indispensable tomar las medidas necesarias para conservar la unión y activar la cooperación de todas las autoridades y ciudadanos para el grande objeto de salvar la patria y afianzar la libertad; ha venido en decretar y decreta: 1. Que el Gran Mariscal D. José de la Riva Agüero queda exonerado del gobierno”.

9. Otro de los episodios en los que se va a presenciar una fuerte pugna entre el Presidente de la República y el Congreso -esta vez, en el marco de la vigencia de la Constitución de 1828- se presentará a raíz de una fuerte polémica que involucraría a Agustín Gamarra y a Francisco de Paula González Vigil. La Constitución de 1828 establecía que le correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, y otros altos funcionarios por diversos delitos e infracciones a la ley fundamentales. De este modo, el Consejo de Estado había enviado a la Cámara de Diputados una lista de todas aquellas infracciones cometidas en las administraciones de Gutiérrez de la Fuente y Agustín Gamarra. El procedimiento iniciado en el Congreso en contra de este último tuvo como protagonista, por ser la persona que sustentó la



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 33

acusación, a Francisco de Paula Gonzáles Vigil. En su conocido discurso, y al hacer referencia a la acusación, sostuvo que

en las infracciones declaradas por la Cámara hay algunas en que el Ejecutivo ha puesto contribuciones, ha impedido a las juntas departamentales el libre ejercicio de sus funciones, y ha atacado las garantías individuales. El Ejecutivo ha doble el impuesto sobre el papel sellado, ha disuelto en esta ciudad la junta departamental mandando salir a fuera tres de sus miembros, y ha expulsado del país sin preceder sentencia judicial al ciudadano Jaramillo, siendo de notarse que ésta última infracción ha sido declarada tal por las dos Cámaras. Estos hechos (o uno que fuera) aun cuando no hubiese otros, serían bastantes para proceder con toda justicia y entablar la acusación” [Gonzáles Vigil, Francisco (2019). Yo debo acusar, yo acuso. En: Bákula, Cecilia (compiladora). Textos y testimonios para comprender el Perú en el bicentenario. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, p. 378].

10. Pese a lo elocuente del discurso, en aquella oportunidad no prosperó la acusación en contra de Agustín Gamarra al no contarse con los votos suficientes para dicha empresa.
11. Con la Constitución Política de la República Peruana de 1834 se incorporó a nuestro ordenamiento constitucional un listado de causales de vacancia presidencial al establecer en su artículo 80 que:

“La presidencia de la República vaca por muerte, admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física, destitución legal y término de su período constitucional”.

12. En tanto que la causal específica de vacancia presidencial por incapacidad moral se estableció por primera vez en la Constitución Política de 1839, al disponer en su artículo 81 que “[l]a presidencia de la República vaca de hecho por muerte, o por cualquier pacto que haya celebrado contra la unidad e independencia nacional y de derecho, por admisión de su renuncia, **perpetua imposibilidad física o moral**, y término de su período constitucional” (énfasis nuestro). Al respecto, Toribio Pacheco, el que quizás sea uno de los principales comentaristas de este texto, sostenía que “[e]l presidente puede ser acusado por la cámara de representantes por traición, dilapidación del tesoro público, por otros grandes crímenes (indeterminados) o por mala conducta (*misdemeanors*)” [Pacheco, Toribio (2015). Cuestiones Constitucionales. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, p. 270]. Este procedimiento era considerablemente complejo, ya que iniciaba en la Cámara de Diputados, y luego era el Senado el encargarse de derivar este enjuiciamiento a la Corte Suprema de Justicia. Se puede perfilar que ya existía en la doctrina de la época una aparente distinción entre la determinación de supuestos de responsabilidad penal y aquellos supuestos en los que podía advertirse la existencia de actos graves que pudieran comprometer gravemente la imagen del Presidente de la República. Sin embargo, también se puede destacar que existía la necesidad de



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 34

establecer un procedimiento riguroso y detallado para la determinación de responsabilidad del Jefe de Estado.

13. Por su parte, la Constitución de 1856 amplió los supuestos, ya clasificados como de hecho y de derecho por el texto fundamental anterior, que configurarían una vacancia presidencial:

“Art. 83. La Presidencia de la República vaca de hecho:

1° Por muerte.

2° Por celebrar cualquier pacto contra la independencia ó integridad nacional.

3° Por atentar contra la forma de Gobierno.

4° Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones ó 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” (énfasis nuestro).

14. La Constitución de 1860, sin embargo, redujo las causales en virtud de las cuales se podía declarar la vacancia. Así, se limitó a establecer en su artículo 88 que:

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

1° Por **perpétua incapacidad, física ó moral del Presidente.**

2° Por la admisión de su renuncia.

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

4° Por terminar el período para que fué elegido” (énfasis nuestro).

15. Bajo la vigencia de este mismo texto constitucional, José María Químper, al referirse al Poder Ejecutivo, señalaba en 1877 que

[e]l pueblo debe además ser muy reflexivo y muy justo apreciador de los méritos de sus conciudadanos, para designar como jefe ejecutivo al que más garantías preste, por sus virtudes y por su carácter. Se necesita pues buena organización y hombre competente: garantías legales y garantías personales. o lo así será bien desempeñado el Poder Ejecutivo [Químper, José María (2017). Derecho Político General. Tomo II. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, p. 200].

16. La regulación constitucional fijada por la Constitución Política de la República de 1867 regresó a la distinción entre causales de hecho y de derecho planteada en 1839, disponiendo que:

“Art. 79. La Presidencia de la República vaca de hecho:

1° Por muerte del Presidente.

2° Por celebrar cualquier pacto contra la Independencia ó integridad nacional.

3° Por atentar contra la forma de gobierno.

4° Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones ó disolverlo.

Art. 80. Vaca de derecho:



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 35

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

17. Otro fuerte enfrentamiento entre estos dos poderes del Estado se pudo apreciar en el episodio relacionado con la censura al Ministerio “Tiberiópolis” en 1867. Este tuvo lugar a propósito del Gabinete del que formaba parte el General Pedro Bustamante, el Reverendo Pedro José Tordoya, Obispo de Tiberiópolis, el Coronel Juan Miguel Gálvez, el Dr. Simón Gregorio Paredes y el Dr. José Narciso Campos. Luego de una tensa reunión, los integrantes de este colegiado procedieron a abandonar el salón, lo cual fue apreciado como una afrenta por parte del Poder Legislativo. A ello se agregó que, en un posterior oficio del Ministerio de Gobierno, se había solicitado enjuiciar al congresista Casós, el cual había realizado severas críticas en contra de los ministros. Luego de ello, serían nuevamente convocados, negándose a concurrir porque, según alegaban, solamente se iba a repetir el altercado.
18. Todos estos sucesos generaron que el Congreso envíe una comisión para interpelar al Presidente. Las tensiones terminaron con la presentación de la dimisión del Gabinete, y con el intento de vacancia presidencial (presentado por el mismo Casós), este último rechazado debido a que existieron solo 27 votos a favor y 42 en contra de la referida propuesta [*cfr.* Villarán, Manuel Vicente (1994). *Posición Constitucional de los Ministros en el Perú*. Lima: Cultural Cuzco S.A, p. 153].
19. Por su parte, los cuatro textos constitucionales que rigieron el siglo pasado – incluida la vigente Constitución de 1993– mantuvieron una regulación de la vacancia presidencial bastante similar a la ya establecida en las cartas previas. No obstante ello, a partir del primer texto constitucional del siglo XX se incorporó expresamente la regla de que la vacancia por permanente incapacidad física o moral debía ser declarada por el Congreso.
20. Así, y ya durante el siglo XX, uno de los casos más conocidos relativos a pugnas entre el Ejecutivo y el Legislativo se pudo apreciar en la administración de Guillermo Billinghurst. Sobre ello, recuerda el historiador peruano Jorge Basadre que “[n]o existía precedente en el país de una pugna tan grave, salvo en el caso de Riva Agüero en 1823. Parlamentos hubo que, en momentos de gran agitación política, pretendieron fulminar al Presidente con una acusación como en 1832 o con la declaración de vacancia de la Jefatura de Estado en 1858 y 1867, pero sin lograr esos radicales objetivos” [Basadre, Jorge (1970). *Historia de la República del Perú*. Tomo XII. Lima: Editorial Universitaria, pp. 274 y 275]. En aquella oportunidad, el intento de disolver el Congreso de la República, para la posterior iniciación de un proceso de consulta popular, fueron los que



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 36

motivaron el *impasse* entre ambos órganos. De este modo, el Congreso de la República elaboró un comunicado en los siguientes términos:

[...] si el Presidente de la República, no ha sabido aprovechar en beneficio del Perú, la enorme fuerza ocasional que lo llevó al poder, si su Gobierno, con pasmosa fecundidad para el mal, ha empequeñecido y desorganizado todo, la causa es exclusivamente suya y su responsabilidad le alcanza á él sólo.

No es menester repetirlo porque está en la conciencia pública: este desquiciamiento y esta anarquía, este desgobierno y esta ruina legal y social del Perú, es el producto desventurado, pero ineludible, de una voluntad personalista que, falta de control propio, rehacia al consejo, rebelde á la cultura é insujeta á la ley, maltrata y daña los intereses del Estado.

[...]

En presencia de situación tan grave, el Congreso asume sin vacilar la defensa de la República, y hace un llamamiento al civismo de la Nación, para que reivindique los fueros de su cultura, reconquiste su constitucionalidad, defienda el honor de la Patria y salve el honor del territorio y su integridad.

[...]

El momento es decisivo para la Nación, el Presidente de la República, colocándose fuera del régimen constitucional y legal, la precipita por pendiente pavorosa. Es preciso salvarla.

Con este propósito el Congreso Nacional asume la defensa de la República.

Y teniendo en consideración la serie de delitos perpetrados por el Jefe del Poder Ejecutivo, que causan irreparable daño á la nación y que revelan absoluta incapacidad moral para regir los destinos del Perú, el Congreso ejerce la atribución que le confiere el inciso 12 del artículo 59 de la Constitución y de conformidad con el artículo 88 de la misma, declara:

1°.- Que ha vacado la Presidencia de la República, porque don Guillermo Billinghurst, está absolutamente incapacitado para continuar ejerciendo el mando que le confirió el Congreso en 1912 y en el cual cesa desde este momento;

2°.- Que don Guillermo Billinghurst queda fuera de la Constitución y de las leyes, conforme al precedente parlamentario de 23 de julio de 1872.

3°.- Que las fuerzas de mar y tierra no deben obediencia á don Guillermo Billinghurst; y

4°.- Que mientras el Congreso resuelve lo conveniente al ejercicio del Poder Ejecutivo, inviste de autoridad bastante para que en su nombre ejecute cuantos actos fueren necesarios al restablecimiento del régimen constitucional á una junta de representantes presidida por el Diputado por Lima doctor don Augusto Durand. Las autoridades y funcionarios públicos, el Ejército, la Armada y las fuerzas de policía de la Nación, acatarán en consecuencia sus disposiciones” [Diario El Comercio. Lima, 4 de enero de 1914].

21. Superado este episodio, con posterioridad asumió el poder Augusto B. Leguía, quien promoverá la aprobación de la Constitución de 1920. El artículo 115 de este documento establecía que

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

1° Por **permanente incapacidad física o moral del Presidente declarada por**



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 37

el Congreso;

2° Por admisión de su renuncia;

3° Por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el artículo 96 (énfasis nuestro).

22. Por su parte, la Constitución Política de la República de 1933, en el artículo 144, estableció que:

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 (énfasis nuestro).

23. Ahora bien, en el debate constituyente realizado durante el siglo XX sobre el tema que se viene abordando, se expresará preocupación sobre el alto grado de indeterminación semántica que caracteriza al concepto de incapacidad *moral*. Así puede observarse de la Sesión realizada el 4 de abril de 1932 por el Congreso Constituyente que aprobó la Constitución de 1933:

El señor **Paredes**.- [...] En efecto, el término moral, de suyo genérico, creo que ha sido tomado por la Comisión de Constitución, en el sentido de incapacidad mental, como acaba de explicar el señor Arca Parró; por lo que juzgo, como él, que debe emplearse la palabra mental, en vez de moral [...].

El señor **Bustamante de la Fuente**.- Yo creo que hay que mantener la redacción del Artículo propuesto por la Comisión de Constitución, dejando al congreso la facultad de apreciar la incapacidad del Presidente. No podemos entrar en detalles; y por esos es preferible usar un término general [...].

El señor Guevara.- [...] Teniendo en cuenta la incapacidad física, en el seno de la Comisión se había propuesto el término; pero, con el objeto de contemplar una mayor afluencia de facultades para el Congreso, se ha adoptado el otro término de incapacidad moral, que es mucho más amplio [...]. La incapacidad moral puede ser consecuencia de enajenación mental. Hay ciertas formas de enajenación mental que se traducen en manifestaciones inmorales. En el terreno de la moralidad, es frecuente que esas manifestaciones inmorales produzcan la vesania o alguna otra forma de locura. El criterio del Congreso será, pues, fuera de sus antecedentes y de los hechos realizados, resolver si se trata de una incapacidad moral o de una incapacidad física. Si la locura es una forma tan grave como, por ejemplo, la locura paranoica, que incapacita fisiológicamente al individuo, esta incapacidad no sólo será incapacidad mental son incapacidad física.

Es claro que estos casos de incapacidad moral tienen relación con las buenas costumbres, y entre las buenas costumbres, con la forma como deben administrarse las rentas públicas, es decir, con la debida honradez, con la necesaria honorabilidad, tal como deben acatarse los principios constitucionales



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 38

y el principio de las libertades (...).

El señor **Cuculiza**.- Refiriéndome a la ampliación propuesta por el señor Escardó alazar, para que se diga: “incapacidad psíquica, física y moral”, debo manifestar que, en mi concepto, el término psíquico comprende la incapacidad moral, puesto que dicho vocablo comprende todo el espíritu, con sus tres facultades bien definidas, que son: pensamiento, sentimiento y voluntad. Por consiguiente, encuentro que estaría de más la palabra moral.

24. Finalmente, la Constitución Política del Perú de 1979 al regular la incapacidad moral, al igual como lo hicieran en su momento los constituyentes de 1856 y de 1867, no exigió que dicha incapacidad sea permanente. Así, dispuso en el artículo 206 que:

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 éste. Y
- 4.- Destitución al haber sido sentenciado por alguno de los delitos mencionados en el artículo 210° (énfasis nuestro).

25. También existió en torno a esta carta un importante nivel de preocupación en la Asamblea Constituyente de 1979. En el debate llevado a cabo en el marco de la Vigésimo Tercera Sesión Permanente de la Comisión Principal de Constitución celebrada el 22 de febrero de 1979², los constituyentes expresaron:

El señor CORNEJO CHÁVEZ.- Pregunto, señor Presidente, si es deliberada la posibilidad de que un enfermo mental pueda ser Presidente de la República, porque dice “por incapacidad física o moral”. ¿Así que el enfermo mental sí puede serlo? ¿Qué razones ha tenido la Comisión para proponer esta innovación?

[...]

El señor MELGAR.- No se ha puesto el término de enfermedad mental, porque la psiquiatría, feliz o lamentablemente, ahora ha ampliado su catálogo de diagnóstico de tal manera que no es posible hablar de una enfermedad mental. De repente el hombre más sano resulta con el diagnóstico de enfermo mental. Por eso hemos tenido el cuidado de no usar ese término.

[...]

El señor CHIRINOS SOTO (Enrique).- [...] En cuanto a la incapacidad moral que está considerada en la Constitución, es evidentemente difusa, la califica el Congreso por supuesto. Declarada por el Congreso es el tipo de incapacidad que se vio en Estados Unidos para precipitar la renuncia de Nixon. No había cometido tales o cuales delitos, pero había tenido una conducta inmoral. Entonces, a un hombre de esa conducta inmoral se le amenazó con el juicio constitucional. En este caso sería un tipo de incapacidad que, sin haber llegado el Presidente a la perpetración de delitos, moralmente lo inhabilita por razón muy difícil de determinar, pero que tendría que ser declarada.

² Diario de los Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Tomo IV. Disponible en el sitio web del Congreso de la República: <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const79DD/Comiprin/TomoCompleto/TomoIV.pdf>
Consulta realizada el 5 de noviembre de 2020.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 39

Es de advertir que nunca en nuestra historia constitucional se han dado estos casos, pero podrían darse. Yo no sé si el señor Melgar estaría de acuerdo en poner, “por incapacidad física, mental o moral permanente”.

[...]

El señor VALLE RUESTRA.- El inciso está mal redactado de todas maneras, señor Presidente. Porque interpretándolo textualmente, se deduce lo siguiente: “Por incapacidad física o moral permanente”, de donde una incapacidad moral transitoria o accidental no sería causa de destitución. Quiere decir que, si el Presidente se redime de su inmoralidad o alguien la considera tal, entonces ya no hay una incapacidad permanente sino subjetiva.

Ahora lo de la “incapacidad física”, tal como está redactado, podría haber significado que Roosevelt no habría sido Presidente de los Estados Unidos. Tiene que ser, como dice el señor Aramburú: Incapacidad que lo imposibilite para el ejercicio de su cargo. Esto es cierto en la Constitución actual, pero está redactado mejor, porque dice, “por permanente incapacidad física o moral del Presidente”. Se está haciendo énfasis en la incapacidad física permanente y lo de la moral no lo pone.

El señor CHIRINOS SOTO (Enrique).- (...) Por ejemplo, en el caso de un ebrio, no comete delito; y el caso se ha dado en Ecuador, con el Presidente Arosemena; hasta en un escándalo, no hay delito, no puede ser enjuiciado, pero hay una incapacidad moral.

Yo estoy de acuerdo con que la expresión es vaga, pero es indispensable, porque el Presidente podría incurrir en incapacidad moral”.

26. Asimismo, en el debate llevado a cabo en el marco de la 76^o sesión de la Comisión Principal de Constitución realizada el 27 de junio de 1979³ se sostuvo lo siguiente:

El señor RAMÍREZ DEL VILLAR.- [...] El primer problema que tenemos es que no hay permanente incapacidad inmoral; la incapacidad es física o mental, pero no es moral; y el segundo que, en nuestro concepto, debe decirse: “el Congreso por una votación calificada”. Esa debe ser los dos tercios o algo por el estilo, porque no puede el Congreso por simple mayoría de asistentes declarar la incapacidad del Presidente de la República.

[...]

El señor CHIRINOS SOTO (Enrique).- Así es, hay incapacidad moral. La incapacidad moral consiste en que el Presidente de la República pueda incurrir en algún tipo de actos que no estén considerados en el artículo por el cual se pueda acusar; determinados tipos de actos que lo hacen moralmente incapaz; tipo “Watergate”. Ahora, el ponerle un quórum a esto, es alterar absolutamente nuestra tradición constitucional. Este artículo siempre está en todas las constituciones tal cual. Y la razón es muy sencilla: si el Presidente de la República va en un caso de incapacidad moral al Congreso, creo que el solo hecho de que vaya al Congreso hará que el Presidente se retire; (...). Nada de

³ Diario de los Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Tomo VIII. Disponible en el sitio web del Congreso de la República: <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const79DD/Comiprin/TomoCompleto/TomoVIII.pdf>
Consulta realizada el 5 de noviembre de 2020.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 40

quórum, el quórum no salva al Presidente.

27. De todo lo expuesto, se infiere que el constitucionalismo histórico del Perú ha considerado entre los supuestos para vacar al Presidente de la República, el hecho de que este padezca una incapacidad física o que su comportamiento personal adolezca de falta de corrección moral, es decir, que sea tan reprobable que ya no es digno de seguir personificando a la Nación tal como establece el artículo 110 de la Constitución. Para nuestra Constitución histórica, al Presidente se le puede vacar por actos o por conductas, que, a pesar de no configurarse como delitos de función o infracciones a la *ley fundamental*, ponen en entredicho el valor que representa para la Nación el cargo de Presidente de la República.

28. Y, finalmente, el artículo 113 inciso 2 de la actual Constitución Política del Perú precisa que

“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” (énfasis nuestro).

29. Tal como se observa de este recuento, salvo las constituciones de 1856, 1867 y 1979, el resto determinan el carácter permanente de la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial. Por ello, resultaba necesario precisar cuál ha sido el significado de este supuesto y la importancia de la tradición constitucional preexistente, a pesar de que, como se verá más adelante, la aplicación práctica de esta figura constitucional en nuestra vida republicana haya sido escasa.

3.2 LA INCAPACIDAD MORAL COMO CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL EN LA HISTORIA RECIENTE

30. En aplicación de la Constitución de 1993, desde el año 2000 a la fecha en que se presentó la Moción de Orden del Día 12090 sobre el pedido de vacancia presidencial en contra de Martín Alberto Vizcarra Cornejo, se han tramitado en el Congreso de la República tres procedimientos de vacancia presidencial invocando la causal de incapacidad moral establecida en el artículo 113, inciso 2.

31. El 19 de noviembre de 2000, Alberto Kenya Fujimori Fujimori envió desde Japón una comunicación al despacho presidencial a través de la cual presentaba su renuncia al cargo. Fujimori había sido autorizado para viajar desde el 11 de



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 41

noviembre de ese año, a fin de participar en la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) que se realizaría en Brunei y luego se dirigiría a Panamá para asistir a la Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado. Sin embargo, el 15 de noviembre, luego de realizar unas escalas no contempladas en el itinerario autorizado por el Congreso⁴, llegó a Brunei y abandonó la Cumbre antes de su culminación para dirigirse a Tokio.

32. El Congreso de la República, mediante Moción de Orden del Día 251, promovió su vacancia y la aprobó luego de haber rechazado su renuncia. Así, luego de un debate que se centró en la forma cómo había ejercido el poder durante su gestión presidencial y cómo había renunciado al cargo, a través de la Resolución Legislativa 009-2000-CR, de fecha 21 de noviembre de 2000, se declaró su permanente incapacidad moral y la consecuente vacancia de la Presidencia de la República, disponiéndose la aplicación de las normas de sucesión contenidas en el artículo 115 de la Constitución.

33. Casi dos décadas después, el 15 de diciembre de 2017 se presentó ante el Congreso de la República el pedido de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral contra Pedro Pablo Kuczynski Godard a través de la Moción de Orden del Día 4710, considerándose que antepuso sus intereses personales a los del Estado Constitucional de Derecho. Así pues, para los congresistas que presentaron la moción, Kuczynski:

(...) realizó un conjunto de actos reñidos con la moral, que evidencian un abierto comportamiento mitómano y un grave conflicto de intereses que favorecieron tanto a él como a una corrupta empresa privada [Odebrecht], en detrimento de los intereses del Perú⁵.

34. La falta a la verdad, de honestidad y de transparencia al ocultar sus vínculos contractuales con empresas investigadas en el marco del caso de corrupción internacional Lava Jato, en particular, con la empresa Odebrecht, fueron las razones que a juicio de los congresistas sustentaban la declaración de su vacancia por incapacidad moral. Pero, como es conocido, el pedido fue finalmente rechazado al no alcanzar los votos necesarios para tal efecto.

⁴ En el Informe Final de la Subcomisión Investigadora designada por la comisión permanente para investigar las denuncias constitucionales 57, 58 y 87, respecto del delito de abandono de cargo se sostiene que "... el ex Presidente hizo escalas en Acapulco (México), an Francisco (EE.UU) y Manila (Filipinas) que no fueron debidamente explicadas, dejando el avión presidencial en San Francisco para continuar su recorrido de San Francisco a Filipinas en una nave de "Philippine Airlines" y de Filipinas a Brunei en un vuelo comercial de "Royal Brunei", donde llegó el día 15 de Noviembre a la 1:30 de la madrugada, hora local de Brunei". Disponible en el sitio web del Congreso de la República:

<http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/destrada/denuncias/informe-final-57.pdf>

⁵ Moción de Orden del Día 4710, de fecha 15 de diciembre de 2017. Disponible en el sitio web del Congreso de la República:

http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/5AFBF4FA4D598CCC052585E00032F3E7/SFILE/MC0471020171215.pdf



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 42

35. Sin embargo, unos meses después, el 8 de marzo de 2018, se presentó un segundo pedido de vacancia (Moción de Orden del Día 5295⁶) en contra de Kuczynski. Días previos, a través de medios periodísticos, se dieron a conocer las relaciones del expresidente con representantes de la empresa Odebrecht, así como del movimiento de capitales a paraísos fiscales. No obstante, el procedimiento de vacancia quedó inconcluso y se aceptó la renuncia de Kuczynski tras ser difundidos unos audios que evidenciaban una concertación para rechazar la vacancia.

§4. LA CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL POR INCAPACIDAD MORAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

36. Hasta el momento, la vacancia presidencial originada en la causal de permanente incapacidad moral establecida en el artículo 113, inciso 2 de la Constitución no ha sido objeto de interpretación constitucional por el Tribunal Constitucional. No obstante ello, en el año 2003 el Tribunal publicó su sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-AI en la que analizó la constitucionalidad del inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso, referido al procedimiento de acusación constitucional contenido en los artículos 99 y 100 de la Constitución, y advirtió sobre la ausencia de regulación legislativa sobre el procedimiento de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral.
37. Así, en el fundamento 26 de la referida sentencia, dejó establecido lo siguiente:

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

⁶ Moción de Orden del Día 5295, de fecha 8 de marzo de 2018. Disponible en el sitio web del Congreso de la República:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/D2EEE33CFC595394052585E000303D98/\\$FILE/MC0529520180308.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/D2EEE33CFC595394052585E000303D98/$FILE/MC0529520180308.PDF)



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 43

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.

38. Y, en virtud a la exhortación citada que hiciera el Tribunal, mediante Resolución Legislativa 030-2003-CR, publicada el 4 de junio de 2004, el Congreso de la República modificó su reglamento e incorporó el artículo 89-A con el objeto de establecer las reglas para tramitar el pedido de vacancia presidencial por la causal específica de permanente incapacidad moral:

- 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.

39. A continuación, se analizará la naturaleza de esta figura a la luz del texto incorporado en la carta política vigente.



4.1. SOBRE LA NATURALEZA DE LA VACANCIA PRESIDENCIAL

40. **La vacancia presidencial por incapacidad moral es un mecanismo de control institucional** que el constituyente puso en manos del Parlamento para que, frente a la conducta personal altamente reprobable de quien ejerce la Presidencia de la República, pueda declararla y apartar al Presidente de su cargo.
41. En modelos de gobierno de base presidencial, como es el régimen político peruano, el Presidente de la República es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, personifica a la Nación y es elegido popularmente.
42. El titular del Poder Ejecutivo es Jefe de Gobierno, pero no es ni nombrado, ni removido discrecionalmente por el Congreso, como ocurre en los sistemas parlamentarios donde la figura del Jefe de Gobierno se sostiene en la confianza otorgada por el Parlamento.
43. El Presidente de la República asume sus funciones con poderes plenos como consecuencia de la elección popular y sin que para mantenerse en el cargo dependa de la confianza del Congreso, como sucede en el caso del Presidente del Consejo de Ministros de acuerdo con lo establecido por el artículo 130 de la Constitución.
44. Este diseño orgánico obliga, entonces, a que en la Constitución existan mecanismos de control institucional con el propósito de garantizar un ejercicio razonable y responsable del poder, salvaguardar una legítima representatividad y estabilidad democrática, así como garantizar el equilibrio de poderes. Pero, también que se establezcan mecanismos que aseguren el comportamiento cívico que se espera de todos los ciudadanos, y, sobre todo, de las autoridades que los representan.
45. La estabilidad de la comunidad política constituye un pilar de la democracia en un Estado constitucional. Solo si se respeta los acuerdos básicos que la sociedad adopta y plasma en la Constitución que aprueba con el objeto de asegurar su regular funcionamiento, es posible la estabilidad democrática de un país. Y dicho respeto es exigible de los ciudadanos, pero sobre todo de las autoridades representativas, porque son estas quienes están constitucionalmente comprometidas con el bien común. De ahí que nuestra propia *ley fundamental* señala que quienes ejercen el poder “lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen” (artículo 45).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 45

4.2 LA NORMA CONSTITUCIONAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 113 INCISO 2 DE LA CONSTITUCIÓN

46. El artículo 113, inciso 2 de la Constitución Política del Perú de 1993 precisa que:

“La Presidencia de la República vaca por:

(...)

2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso (...).”

47. Una lectura sistemática y preliminar del texto constitucional, permite concluir que la norma que se infiere de esta disposición constitucional es aquella que expresa la decisión política del Congreso de la República en virtud de la cual se aparta al Presidente de la República de su cargo por razones distintas a:

i) los supuestos expresamente establecidos en el artículo 117 de la Constitución (traición a la patria; impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; disolver el Congreso, salvo los casos previstos en el artículo 134, y por impedir su reunión o funcionamiento; o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral); y

ii) la comisión de un delito de función o al hecho de haber incurrido en una infracción constitucional, conforme ordena el artículo 99 de la Constitución.

48. No podría inferirse otra norma del citado artículo 113, inciso 2, porque quien ostenta la más alta magistratura en nuestro país, como es la Presidencia de la República (artículo 110), al tener la responsabilidad de dirigir el gobierno nacional con el compromiso de alcanzar el bienestar general para todos los ciudadanos (artículo 44), está vinculado por el deber de lealtad a la patria (artículo 38) y su comportamiento personal no puede restarle legitimidad al importante cargo que ejerce (artículo 118).

49. Como ya se ha afirmado *supra*, el régimen político peruano regulado por la Constitución se asienta en un modelo de gobierno presidencial, pero que incluye adaptaciones propias de nuestra realidad política y de la práctica constitucional. En dicho contexto se incluyó la vacancia presidencial por incapacidad moral declarada por el Congreso de la República, la que además forma parte de nuestra Constitución histórica.

50. Este mecanismo, ha sido recogido no con el objeto de perturbar el equilibrio de poderes que la Constitución persigue conforme al principio de separación de poderes, ni mucho menos para restarle relevancia a la institución de la Presidencia de la República que personifica a la Nación, sino con el propósito de garantizar la gobernabilidad del país, la legítima representatividad y la



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 46

estabilidad democrática que se asienta en el correcto funcionamiento institucional.

51. Ahora, es cierto que la causal de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral contiene un alto grado de indeterminación semántica –lo que fuera una preocupación del constituyente peruano durante el siglo pasado, tal como ha quedado expuesto–; pero, también es cierto que esta indeterminación solo está referida a aquellos casos que propiamente se configuran como un hecho reprobable e incompatible con la dignidad de la función, con lo cual su aplicación solo se enmarca a este supuesto.
52. Al respecto, debe entenderse que cuando la Constitución Política de 1993 establece que al Presidente de la República se le puede vacar por su permanente incapacidad moral, lo que está disponiendo es que la razón que sustenta esa vacancia está referida a su comportamiento personal, que adolece de falta de corrección moral, es decir, que es tan reprobable que le impide seguir representando a la ciudadanía que lo eligió para que ejerza la más alta magistratura del país.
53. En ese sentido, cuando se invocan hechos realizados por quien detenta el cargo de Presidente de la República como expresión de un comportamiento altamente reprobable e incompatible con la dignidad de la función, el análisis que de aquellos vaya a realizar el Parlamento con la finalidad de declarar la vacancia presidencial, consistirá en verificar, cuando menos:
 - i) que se trate de hechos de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad, que deterioran en gran magnitud la dignidad presidencial y que hacen insostenible la permanencia en tan importante cargo público, independientemente de que con posterioridad pueda determinarse que tales conductas tuvieran, además, relevancia penal; y,
 - ii) que estén claramente evidenciados ante la opinión pública y generen un notorio desequilibrio social, de modo tal que en esa extraordinaria circunstancia, dado nuestro modelo presidencialista y democrático, la valoración del Congreso sobre su verificación, no puede hacerse al margen de interpretar un sentimiento social que mayoritariamente y de forma patente ha consolidado un repudio hacia la figura presidencial, haciendo insostenible para la estabilidad social y el orden público su mantenimiento en el poder.
54. El análisis del caso que realice el Parlamento, a su vez, no puede estar librado de la previsión de consecuencias de la decisión política que vaya a adoptar. En efecto, para declarar la vacancia presidencial por incapacidad moral, el Congreso



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 47

de la República también deberá tomar en consideración las circunstancias fácticas que describen la realidad del país en ese momento.

55. De otro lado, es importante enfatizar también que el texto constitucional no solo hace referencia a la “incapacidad moral”, sino que enfatiza una característica relevante, que es su “permanencia”. De ello se desprende que no cualquier cuestionamiento efectuado en contra del Presidente de la República puede ser catalogado, por la simple imposición de los votos, como una razón válida desde la Constitución para poder solicitar su vacancia. Esta apreciación no solo se deduce de las constantes preocupaciones que los propios constituyentes, en diversos momentos históricos, demostraron por un eventual uso arbitrario de esta figura, sino que además encuentra una especial lógica en el régimen político que es posible desprender de la Ley Fundamental.
56. En efecto, la Constitución de 1993 ha dispuesto el reconocimiento de diversas garantías para que el Presidente de la República solo pueda ser acusado en supuestos específicos. Ello se deriva tanto de la lógica que subyace a la forma de gobierno en la Constitución de 1993, como en la propia necesidad de garantizar un importante nivel de estabilidad institucional. Lo contrario sería asumir que la noción de moral quedará expuesta a la mayoría legislativa de turno, la cual bien puede calificar un acto como contrario a la moral dependiendo de si el Jefe de Estado es (o no) aliado a las posiciones políticas trazadas. En el caso concreto de un Presidente de la República con un grupo parlamentario minoritario en el Congreso -o, peor aún, en caso no lo tenga- esto supondría un recurrente escrutinio de “moralidad” por parte del Poder Legislativo.
57. A diferencia de otros modelos, la forma de gobierno peruana se caracteriza por contar con un Jefe de Estado y de Gobierno de origen popular -esto es, a través de las elecciones-, y esta condición debería generar un importante nivel de deferencia por parte del Congreso de la República al momento de decidir iniciar una moción de vacancia por incapacidad moral. Evidentemente, esto no supone que este órgano se encuentre vedado de emprender esta clase de medidas, pero de la estructura constitucional de la Carta de 1993 se desprende que ello solo puede realizarse ante un escenario que comprometa, severamente, la dignidad del cargo.
58. En este punto, es importante destacar que la fórmula de “incapacidad moral” a la que se refiere la Constitución de 1993 no es una que suponga un simple agregado de preferencias o simpatías personales. Si, como se indica en el artículo 93, “los congresistas representan a la Nación”, entonces ellos no pueden activar recurrentemente esta clase de mociones para solicitar un posible apartamiento de alguna moral en particular o algún cuadro de valores específico. La vaguedad que caracteriza a la fórmula empleada en nuestro texto constitucional no puede suponer que la regla sea el cuestionamiento moral a las conductas del Presidente de la República, ya que esta indeterminación solo desea



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 48

resaltar que es aquello que pueda ser razonablemente entendido como algo pernicioso lo que puede ser pasible de iniciar una vacancia. Como se pudo apreciar *supra*, la recurrente preocupación de nuestros constituyentes (tanto de los actuales como los de los textos anteriores del siglo XX) no hace más que confirmar la necesidad de que esta fórmula no sea entendida como un cheque en blanco a favor del Poder Legislativo, a través del cual pueda constantemente someter al Presidente de la República a mociones de vacancia en caso este cargo no esté ocupado por alguien que sea de su simpatía o preferencia.

59. La referencia a una situación de incapacidad moral permanente se vincula, en consecuencia, con aquellas conductas que cualquier persona racional y razonable pueda aprehender como incorrecta, y que justificarían el hecho que una alta autoridad no deba desempeñarse más en el cargo. En este orden de ideas, esta conducta debe ser probada más allá de alguna duda razonable, ya que la consecuencia de la declaración de incapacidad moral es una restricción al derecho a participar en la vida política del país que debe encontrarse, por ello mismo, claramente justificada. En ese sentido, las especulaciones, las declaraciones no corroboradas o la falta de pruebas contrastables sobre la vinculación del Jefe de Estado con alguna conducta reprochable no deberían justificar una decisión tan severa como la declaración de la incapacidad moral.
60. De todo lo hasta aquí expuesto se desprende la necesidad de precisar que la incapacidad moral permanente refleja no cualquier acto criticable desde la perspectiva de la moral social, sino que debe ser entendida como aquella conducta que impide que el Jefe de Estado tenga la mínima aptitud de dirigir los designios del país. Nuestra historia constitucional corrobora este entendimiento. A ello es importante agregar que no debe tratarse de una simple especulación, sino que debe ser una conducta atribuida al Presidente cuya realización no esté expuesta a conjeturas o controversias. Si esta no fuera la interpretación del Tribunal Constitucional, cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, podría ser separada de la función pública ante hechos no corroborados. No es ese el propósito de nuestra estructura constitucional.
61. Ahora bien, es ciertamente una tarea idealista asumir que este entendimiento de lo que debería ser una suerte de moral crítica sea respetado, en todos los casos, por el Poder Legislativo. Sin embargo, en determinados casos, puede ser palpable que una conducta del Presidente de la República deba ser inmediatamente analizada por parte del Poder Legislativo, ya que ella ha comprometido la dignidad del principal cargo estatal. Ello es importante porque, si esta clase de condiciones se cumplen para el caso de otras altas autoridades del Estado (las cuales, incluso, pueden seguir desempeñando sus cargos pese a la existencia de múltiples denuncias en el Ministerio Público o en el Poder Judicial), también deberían serlo para la autoridad del más alto rango.
62. En ese sentido, y a fin de evitar calificaciones abruptas, es importante diseñar un



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 49

procedimiento para la declaración de incapacidad moral que pueda aproximarse, razonablemente, a una alternativa válida que justifique la vacancia. Por ello, en esta decisión se desarrollarán un conjunto de garantías que permitan resguardar que la calificación del Congreso de la República no sea un simple agregado de preferencias personales, sino que se aproxime, realmente, al cuestionamiento de una conducta sobre la cual exista un importante nivel de consenso sobre su gravedad.

4.3 SOBRE LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES PARA QUE LA CAUSAL DE PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL SEA UTILIZADA EN UN SENTIDO CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN

63. El procedimiento establecido en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso para tramitar el pedido de vacancia presidencial por causal de permanente incapacidad moral tiene las siguientes particularidades:

- i) Consta de tres etapas: (1) la presentación de la moción, (2) la admisión de la misma y (3) el debate con la consecuente votación del pedido de vacancia;
- ii) Las exigencias para su regularidad constitucional se centran en verificar que los fundamentos de hecho, de derecho y los medios probatorios tengan una relación directa con la causal de vacancia por permanente incapacidad moral;
- iii) Los plazos previstos para cada etapa son perentorios;
- iv) La votación para declararla es calificada; y,
- v) El derecho garantizado a quien ejerce el cargo de Presidente de la República, es el derecho a la defensa técnica.

64. Al respecto, estimamos que, de una interpretación sistemática de los artículos 43 (principio de separación de poderes), 112 (el mandato presidencial es de 5 años), 113.2 (causal de vacancia de la Presidencia de la República por permanente incapacidad moral), 103 (la Constitución no ampara el abuso del Derecho), 139.3 (garantías del debido proceso), 139.14 (derecho de defensa), 201 (el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución), 202.3 (el Tribunal Constitucional conoce los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución), de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como de sus funciones de valoración, ordenación y pacificación, entre otros, es indispensable establecer, además, los siguientes criterios, a fin de que la causal de permanente incapacidad moral sea utilizada en un sentido conforme con la Constitución. Tales criterios serían los siguientes:



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 50

- i) congruencia entre lo que se pide y lo que se resuelve, es decir, que los fundamentos de hecho y de derecho del pedido de vacancia, deben ser los mismos que sean objeto de pronunciamiento en el respectivo debate y votación por el Pleno del Congreso;
- ii) los documentos o medios probatorios que acrediten o corroboren los hechos deberán ser examinados por una Comisión Especial de Investigación que presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso de Investigación (al igual que en otros procedimientos parlamentarios); y,
- iii) del otorgamiento del tiempo y los medios necesarios para la preparación de la defensa de quien ostente la Presidencia de la República.
- iv) no procede dicha causal de vacancia en el último año de ejercicio de la Presidencia de la República. Ello tiene pleno sentido a partir del principio de seguridad jurídica y efectos de evitar graves situaciones de inestabilidad política, económica y social. Además es plenamente con lo dispuesto en el artículo 134 cuando establece que “No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato”.
- v) Se requiere una segunda votación. Esto como mecanismo adicional de reevaluación y reflexión dada la magnitud de las consecuencias que la vacancia de la Presidencia de la República representa, y,
- vi) La vacancia presidencial no puede utilizarse como mecanismo de control político ni para discutir la posible comisión de delitos.

En efecto, la vacancia presidencial es un mecanismo de control inter-orgánico previsto en la Constitución de 1993, y que se deriva de nuestra forma histórica de gobierno. En efecto, ya en otra oportunidad habíamos destacado que el modelo de la carta vigente es de fuerte tendencia presidencialista, pero con la inserción de distintas formas de control parlamentario [STC 0006-2019-CC]. Ahora bien, cierto es que la explicación de esta fórmula se explica en la idea, que proviene desde el siglo XIX, de los parlamentarios como representantes de la nación. Así, en uno de los primeros manuales de derecho constitucional -publicado en 1855- ya sostenía Felipe Masías que

[e]l derecho que tienen las personas investidas con el poder Legislativo, para acusar en el seno de sus respectivas cámaras a uno o a todos los ministros, y para proponerlas que exijan la responsabilidad de tales funcionarios, y aun la del presidente o jefe supremo del poder Ejecutivo en las repúblicas, así como también la de cualquiera de los funcionarios del poder Judicial, el derecho pues de acusación se funda,



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 51

según lo hemos indicado, en el principio general de que siendo dichos legisladores verdaderos representantes de la nación, en virtud del poder que ejercen, y debiendo en tal calidad velar por el respeto de todos los derechos reconocidos, están perfectamente obligados a entablar semejante acusación contra los ministros o contra el presidente, o contra los funcionarios del poder Judicial, que se hagan merecedores de ella, puesto que entablándola llenan en parte los deberes de su mandato [Masías, Felipe (2019). Breves nociones de la ciencia constitucional. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, pp. 173 y 174].

Evidentemente, muchas cosas han cambiado desde el lejano siglo XIX. Acaso uno de las modificaciones más relevantes sea que, en el modelo de la Constitución de 1993, tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo provienen de mandato popular. De hecho, en el caso de este último, su condición de Jefe de Estado implica que deba representar a la nación peruana en su conjunto. En ese sentido, ambos poderes cuentan con grado de *legitimidad de origen* que es ciertamente relevante y que genera, de hecho, que cualquier decisión que suponga algún eventual quebrantamiento de sus mandatos deba obedecer a situaciones especialmente sensibles.

Es por ello que, por ejemplo, la Constitución solo permite la disolución del Congreso luego de la denegación de la confianza en dos oportunidades al Consejo de Ministros, y se añaden garantías adicionales como la que dispone que ello no puede operar en el último año del mandato legislativo. De similar forma, se insertan mecanismos de control inter-orgánico del Congreso hacia el Ejecutivo. Ahora bien, de conformidad con la lógica de equilibrio de poderes que se ha desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, resulta evidente que también tengan que existir diversas garantías para evitar que la vacancia presidencial pueda transformarse simplemente en un instrumento de responsabilidad política.

Este último punto es de considerable relevancia. A través de la vacancia presidencial el Congreso de la República no debe medir la aprobación de la gestión realizada por el Poder Ejecutivo. Del mismo modo, no es un instrumento a través del cual se deban reflejar simpatías o antipatías por el programa de gobierno. Ello se desprende no solo de la lógica subyacente a un modelo predominantemente presidencialista, sino que además es posible deducirlo del principio de la proscripción del ejercicio arbitrario del poder. Tampoco pasa desapercibido que el Presidente de la República sea la principal autoridad dentro del Estado peruano, lo cual supone que su mandato deba estar impregnado de un conjunto de garantías que permitan



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 52

estabilidad en la gestión. Esto, evidentemente, no implica que no se le pueda exigir algún nivel de rendición de cuentas, sino que el control que eventualmente pueda activarse -tal y como ocurre en el caso de la vacancia presidencial- obedezca solo a contextos en los que el nivel de consenso sobre la realización de conductas que hagan indigno el cargo se encuentre fuera de toda duda. Privar al Congreso de esta facultad de control impediría sancionar todos aquellos casos en los que sea insostenible la permanencia del Presidente de la República en su cargo. Sin embargo, la severidad de la medida adoptada debe, a su vez, generar que se implementen diversas garantías para evitar el simple apasionamiento en esta clase de procedimientos.

65. En cuanto a los plazos fijados para el desarrollo del procedimiento de vacancia, si bien es cierto son cortos, ello tiene explicación en la situación de inestabilidad gubernamental que genera un escenario como es el de la vacancia presidencial por incapacidad moral. Por ello, la determinación de si se ha configurado o no el supuesto que habilita la vacancia de la Presidencia de la República, debe absolverse en un plazo breve pero razonable.
66. Sobre la votación para declarar la vacancia presidencial, el Tribunal Constitucional en su oportunidad dejó establecido que a efectos de no incurrir en aplicaciones irrazonables del artículo 113, inciso 2 de la Constitución, debía estipularse una votación calificada *no menor* a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso de la República [cfr. STC 0006-2003-AI, fundamento 26]. Y, ello, debía ser así porque el más alto cargo de la Nación no podía quedar vacante como consecuencia de una mayoría simple que sea incapaz de representar a esa voluntad popular que directamente eligió al Presidente; pero, también porque una votación calificada, opera como una garantía procedimental capaz de asegurar la preservación del funcionamiento democrático de la sociedad y garantizar la estabilidad y gobernabilidad del país.
67. Sin embargo, cabe precisar que cuando el Tribunal Constitucional estableció que la votación para aprobar la vacancia presidencial por incapacidad moral *no debe ser menor* a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso de la República, no dejó establecido que sea igual a ese número de votos; sino, que dicha votación, debía ser considerada como la mínima a exigir para el efecto.
68. En ese sentido, consideramos la votación exigible para declarar la vacancia presidencial por incapacidad moral debería ser igual o mayor a los 4/5 del número legal de Congresistas, y, básicamente por dos razones:

La primera, atendiendo a que el cargo de la Presidencia de la República es uno de elección popular y representa a la Nación, por tanto, la votación para impedir



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 53

el desempeño de dicho cargo por el ciudadano electo también debe ser expresión de la mayor representatividad nacional.

La segunda razón, es porque el propio Congreso de la República ha entendido que esta fórmula numérica opera como una garantía procedimental, toda vez que en el inciso c) del artículo 89-A de su Reglamento ha establecido que para modificar el plazo en el trámite del procedimiento de vacancia (debate y votación del pedido) se requiere del acuerdo de las cuatro quintas partes del número legal de parlamentarios.

§5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

69. De acuerdo a lo establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución, corresponde al Tribunal Constitucional conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley. La legitimación en el proceso competencial alcanza a las entidades estatales previstas en la Constitución, y en él pueden oponerse:

- i) el Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales;
- ii) dos o más gobiernos regionales o municipales entre sí; y,
- iii) cualesquiera poderes del Estado u órganos constitucionales entre sí.

70. El artículo 110 del Código Procesal Constitucional establece que el conflicto competencial se produce cuando alguna de las referidas entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones que afectan las competencias o atribuciones que de acuerdo con el marco constitucional y legal corresponden a otra.

71. El proceso de conflicto competencial encuentra justificación material en el principio de separación de poderes, y, a su vez, opera como un mecanismo para su garantía en el Estado constitucional, contribuyendo al proceso de juridificación de las relaciones de poder.

72. Tal como el proceso de conflicto competencial ha sido concebido en nuestra Constitución, y, de recibo en el Código Procesal Constitucional, la labor que realiza el Tribunal Constitucional en el marco de este proceso está orientada a la resolución de las controversias concretas que se susciten entre los distintos poderes y órganos constitucionales como consecuencia del ejercicio de sus competencias, así como a la interpretación que de estas corresponda realizar conforme hayan sido establecidas por la Constitución.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 54

73. En efecto, la tarea del Tribunal Constitucional no puede ser otra, porque en un conflicto constitucional de competencias la existencia de una controversia concreta y su resolución mediante la interpretación de la norma constitucional, como sucede en el caso de autos, están unidas. Entender lo contrario, sería desconocer la naturaleza del Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional que resuelve controversias constitucionales concretas. De ahí que, el proceso de conflicto competencial presupone la existencia de una relación jurídico constitucional entre las partes del conflicto, donde este se sustenta en las posibles consecuencias que resultan de esa relación jurídica.
74. Por tanto, en un proceso de conflicto competencial no basta con que se someta al Tribunal Constitucional una cuestión constitucional abstracta originada en diferencias interpretativas. El conflicto competencial surge en torno al ejercicio de las competencias (facultades y obligaciones) de determinados órganos y es la instancia de la jurisdicción constitucional la que deberá dilucidar la controversia con el objeto de que se preserve el orden competencial constitucional.
75. Ello explica que, en el presente caso, el Poder Ejecutivo haya promovido una demanda de conflicto competencial con el objetivo de garantizar la competencia del Poder Ejecutivo elegido en el año 2016 para llevar a cabo, durante cinco años, su política general de gobierno, conforme lo señalan los artículos 112° y 118°, inciso 3, de la Constitución de 1993. Así en la demanda precisó:
- “1. (...) el Poder Ejecutivo interpone demanda competencial contra el Congreso de la República por el uso indebido de la competencia para declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, prevista en el artículo 113°, inciso 2, de la Constitución, por cuanto afecta la competencia del presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno durante el período de cinco años para el que ha sido elegido (artículos 112° y 118°, inciso 3 de la Constitución) y la competencia de los ministros para ejecutar dicha política en el mismo período (artículo 119° de la Constitución).
2. La presente demanda no tiene por objetivo establecer argumentos de defensa del Presidente de la República con relación a los hechos e imputaciones contenidas en la Moción de Orden del Día N° 12090, sino lograr que el Tribunal Constitucional, a partir de la precisión sobre los alcances constitucionales de la competencia del Congreso para declarar una vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, garantice el ejercicio de las competencias que la Constitución Política de 1993 le otorga al Poder Ejecutivo durante el período de cinco años para el cual ha sido elegido, evitando a su vez que sea empleada de forma arbitraria como mecanismo de control político y sanción para dar por concluido de forma anticipada un mandato presidencial” (página 1 de la demanda competencial).
76. Esto se ha pedido y precisado mejor en el escrito presentado por el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional con fecha 16 de noviembre de 2020.



77. El Poder Ejecutivo considera que la atribución del Presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno establecida en el artículo 118 se ha visto interferida inconstitucionalmente por la decisión del Congreso de la República.
78. La Moción de Orden del Día 12090, de fecha 10 de setiembre de 2020, tal como señala el Procurador Público de la Defensa de los Asuntos Judiciales del Poder Legislativo, fue notificada al Presidente de la República mediante Oficio N° 078-2020-2021-ADP/PCR, suscrito en la misma fecha, para su conocimiento. Y, con fecha 11 de setiembre de 2020, el Pleno del Congreso de la República admitió a trámite la moción de vacancia, la misma que fue aprobada con sesenta y cinco (65) votos a favor, treinta y seis (36) en contra y veinticuatro (24) abstenciones.
79. El Procurador Público Especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo, con fecha 14 de setiembre de 2020, promovió la presente demanda competencial, la misma que fue admitida por el Tribunal Constitucional con fecha 29 de setiembre de 2020.
80. Como es de público conocimiento, el 18 de setiembre de 2020, el Pleno del Congreso de la República, luego de la presentación del Presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo y de su abogado defensor, rechazó la Moción de Orden del Día 12090 por setenta y ocho (78) votos en contra, treinta y dos (32) a favor y quince (15) abstenciones.
81. No obstante que la tramitación del presente proceso competencial se había iniciado, que el Poder Legislativo aún no había contestado la demanda y, por tanto, estaba pendiente el pronunciamiento definitivo del Tribunal Constitucional sobre la causa; el Congreso de la República, con fecha 20 de octubre de 2020, presentó la Moción de Orden del Día 12684⁷ promoviendo otra vez la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral de Martín Vizcarra, cuya admisión a trámite fuera aprobada mediante votación nominal el 2 de noviembre de 2020 [sesenta (60) votos a favor, cuarenta (40) en contra y dieciocho (18) abstenciones], y declarándose la vacancia presidencial el 9 de noviembre de 2020, después del debate realizado el mismo día, con ciento cinco (105) votos a favor, diecinueve (19) en contra y cuatro (4) abstenciones.
82. Ahora bien, el Tribunal Constitucional, en reiteradas oportunidades, ha sostenido que la jurisdicción constitucional “no es simple pacificadora de intereses de contenido y alcance subjetivos, sino del orden público en su conjunto. Con

⁷ Disponible en el sitio web del Congreso de la República: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/mociones20162021/12684?OpenDocument



relación a la Constitución, la jurisdicción constitucional no actúa ni puede actuar como un órgano *neutro*, sino, por el contrario, como su principal promotor” [STC 0005-2005-CC, fundamento jurídico 4]. En efecto, cuando este supremo intérprete de la norma fundamental activa su competencia –particularmente en los procesos de control orgánico–, no solo se encarga de analizar la validez constitucional de las leyes o el adecuado reparto de competencias de conformidad con nuestra ley fundamental, sino que también contribuye a la protección del orden público.

83. El adecuado resguardo de la supremacía de la Constitución permite preservar el justo equilibrio entre los distintos actores políticos. Ello es un corolario no solo del principio de separación y del equilibrio de poderes, sino que se relaciona con el deber de este intérprete de la norma fundamental de armonizar la vida en comunidad.
84. Lo político y lo social no se desenvuelven en compartimentos estancos, y ello genera que los casos sometidos a control del Tribunal Constitucional generen incertidumbre en la ciudadanía respecto de aquello que cuenta (o no) con respaldo constitucional. e ha destacado, en este sentido, que “[l]a supremacía constitucional tiene el mismo fundamento que la constitución misma, un principio de eficacia externo al propio sistema que a su vez remite a las prácticas de reconocimiento institucional y de los propios ciudadanos” [Prieto, Luis (2013). *El constitucionalismo de los derechos*. Madrid: Editorial Trotta, p. 157].
85. Esta función de custodia del orden público constitucional tiene considerables repercusiones de índole procesal, las cuales han sido destacadas a lo largo de nuestra jurisprudencia.
86. El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de declarar la inconstitucionalidad de leyes que, inicialmente, no habían sido impugnadas en una demanda de inconstitucionalidad al constatarse la reproducción de su contenido en normas anuales sucesivas [cfr. STC 0003-2013-PI, 0004-2013-PI y 0023-2013-PI (acumulados), fundamento 99]; a examinar la validez constitucional de disposiciones que, al momento de su cuestionamiento, habían superado el plazo para su control a través del proceso de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 del Código Procesal Constitucional, y ello en aras de “consolidar los márgenes del ejercicio de sus competencias en materia de control constitucional de normas, [lo cual] fortalece la seguridad jurídica, pues le permite, en los procesos de inconstitucionalidad, optimizar su rol de supremo intérprete de la Constitución, integrando y unificando interpretaciones que, en caso contrario, podrían permanecer discordantes y antinómicas en el marco de la labor de la justicia ordinaria [cfr. RTC 00024-2010-PI, considerando 3].



87. En el caso de los procesos competenciales, el Tribunal Constitucional también ha tenido la ocasión de pronunciarse a propósito de reglamentos que, a la fecha de la deliberación de la causa por parte del Pleno, ya no se encontraban vigentes, y ello en aras de contribuir a la pacificación de las relaciones entre órganos estatales [cfr. STC 00002-2011-PCC, fundamentos 61 y 62].
88. En esta oportunidad, es nuevamente dicha necesidad de preservar el orden público y el adecuado equilibrio entre los actores políticos el que justifica la posibilidad de emitir un pronunciamiento de fondo a propósito de todos los actos desarrollados a partir de la presentación y admisión a trámite de la Moción de Orden del Día 12684, y que culminaron con la aprobación de la Resolución del Congreso 001-2020-2021-CR de vacancia presidencial por incapacidad moral del señor Martín Vizcarra Cornejo. A dicha se justificación se suma la habilitación del artículo 113 del Código Procesal Constitucional cuando posibilita que el Tribunal Constitucional anule “las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia” y que “resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos”.
89. Ello resulta una cuestión inaplazable en el contexto de la prolongada crisis política que ha aquejado al país. Si bien es cierto que la Constitución otorga un margen de discrecionalidad a los órganos políticos, también lo es que no precisar los conceptos o el rol que desempeñan ciertas instituciones coloca a la Nación en general en una situación de zozobra, y ello perjudica la misión estabilizadora de la norma fundamental. En ese sentido, “[l]a Constitución debe contener indicaciones practicables, a fin de que tras la fase constituyente puedan evitarse luchas de competencia costosas” [tern, Klaus (1987). Derecho del Estado de la República Federal Alemana. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 240].
90. Siendo así, teniendo en cuenta entre las dos mociones de orden del día referidas existe una *relación de identidad* (naturaleza de los hechos, sujetos involucrados y competencias) y además que, como ya se ha mencionado, el objetivo de la demanda de autos es garantizar la competencia del Poder Ejecutivo elegido en el año 2016 para llevar a cabo, durante cinco años, su política general de gobierno, estimamos que el pronunciamiento de esta causa también alcanza a la Moción de Orden del Día 12684.
91. En el caso de la **Moción de Orden del Día 12090**, se observa que los fundamentos fácticos de la incapacidad moral invocada estaban referidos a una falsedad reiterada en las declaraciones del Presidente de la República y a la utilización del aparato estatal para obstruir la investigación sobre la contratación pública del señor Richard Cisneros.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 58

92. Sin embargo, estos hechos que para el Congreso de la República resultaban constitutivos de la incapacidad moral del Presidente de la República, requerían de una interpretación previa, a efectos de que pudieran ser determinados con claridad; así como de una justificación probatoria más sólida y que no solo estuviera basada en un reportaje periodístico.
93. En tal sentido, consideramos que el Congreso de la República hizo un ejercicio irregular de su competencia cuando admitió a trámite la Moción de Orden del Día 12090, porque esta se basó en hechos interpretables, sustentados únicamente en información periodística. Por tanto, dicho acto devino en inconstitucional, ya que, al no tratarse de hechos claramente determinados, el Presidente de la República no podía ejercer una debida defensa a su favor a fin de demostrar que en su caso no se había configurado el supuesto de incapacidad moral.
94. Por su parte, en el caso de la **Moción de Orden del Día 12684** se observa que los hechos que sustentan la incapacidad moral invocada estaban referidos a distintos actos de corrupción en que habría incurrido el Presidente de la República cuando ejerció el cargo de Gobernador Regional de Moquegua. Además, como es de público conocimiento, el debate y votación del referido pedido de vacancia, incluyó otros hechos, muchos de ellos en nada relacionados con los que se consignaron inicialmente en la aludida moción.
95. Al igual que en el caso de la Moción de Orden del Día 12090, se trataba de un conjunto de hechos interpretables de los cuales también se tomó conocimiento solo a través de un reportaje periodístico difundido en los medios de comunicación.
96. Por tanto, consideramos que el Congreso de la República hizo un ejercicio irregular de su competencia cuando tramitó la Moción de Orden del Día 12684, porque esta se basó, como ya se ha mencionado, en un conjunto de hechos controvertidos y diferentes a los referidos en la aludida moción de orden del día. En consecuencia, dicho acto estuvo viciado de inconstitucionalidad, ya que al no tratarse de hechos claramente determinados, no permitía que quien ejercía la Presidencia de la República pudiese ejercer una debida defensa a su favor.
97. Como ha quedado establecido *supra*, las exigencias de la fundamentación de hecho y de derecho del pedido de vacancia, así como la exigencia de su sustento a través de medios probatorios, encuentran justificación en el principio de interdicción de la arbitrariedad y razonabilidad, así como en las garantías del debido proceso extensibles a los procedimientos parlamentarios, los que deben guiar toda actuación de los poderes públicos en un Estado constitucional.
98. De ahí que, el cumplimiento de estos requisitos deba verificarse desde el momento de la presentación de la moción, en la misma que deberán quedar claramente delimitados los hechos sobre los cuales el Presidente de la República



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 59

ejercerá su defensa. Caso contrario, este ejercicio competencial del Congreso de la República, esto es, admitir mociones de vacancia por incapacidad moral que no tienen la justificación y garantías suficientes, terminará interfiriendo en el ejercicio de las funciones de la Presidencia de la República, que tiene a su cargo la ejecución de las políticas públicas que orientan el gobierno del país.

§6. EFECTOS DE LA SENTENCIA EN EL PRESENTE CASO

99. Conforme a lo establecido en el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en un proceso competencial:

“vincula a todos los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anulan las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. **Asimismo resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos**”. [resaltado agregado]

100. En el presente caso, se ha determinado que la tramitación de las Mociones de Orden del Día 12090 y 12684 realizados por el Congreso de la República estuvieron viciados de inconstitucionalidad al haber ejercido irregularmente su competencia reconocida en el artículo 113, inciso 2 de la Constitución.

101. Ahora bien, teniendo en cuenta lo previsto en el último extremo del citado artículo 113 del Código Procesal Constitucional, estimamos que los efectos de la presente sentencia deben modularse tomando en cuenta el principio de previsión de consecuencias, a fin de evitar mayores distorsiones en el sistema de competencias de los órganos en conflicto.

102. Por tanto, dada la forma en que se ha configurado el presente conflicto competencial, el Tribunal Constitucional estima que los efectos de la presente sentencia deben establecerse a futuro, específicamente los criterios de interpretación del artículo 113 inciso 2 de la Constitución, no correspondiendo atender al extremo en que se solicita garantizar el ejercicio de las competencias como Presidente de la República de Martín Alberto Vizcarra Cornejo.

103. Finalmente, cabe precisar que en ningún caso podrá interpretarse que se ha afectado el respectivo calendario electoral aprobado, el mismo que ha previsto Elecciones Generales para el día domingo 11 de abril del año 2021.

Por estos fundamentos, nuestro voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda competencial y, en consecuencia, declarar que el Poder Legislativo ha hecho un uso indebido de su competencia respecto a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 60

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que se solicita garantizar el ejercicio de las competencias como Presidente de la República de don Martín Alberto Vizcarra Cornejo.
3. Establecer, como interpretación constitucional de obligatoria aplicación, que la competencia del Poder Legislativo para declarar la **vacancia presidencial por permanente incapacidad moral**, sólo será conforme a la Constitución, siempre y cuando se interprete que el artículo 113 inciso 2 de la Constitución y las disposiciones del Reglamento del Congreso de la República, conforme a los siguientes criterios, entre otros:
 - a. Sólo será aplicable a aquellos hechos de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad y que hacen insostenible la permanencia en tan importante cargo público.
 - b. La denunciada conducta reñida con la moral de quien ostente la Presidencia de la República, para considerarse incurso dentro de la causal tratada, debe además estar ocasionando un notorio desequilibrio social.
 - c. Esta causal no puede ser utilizada como mecanismo de control político o para debatir la posible comisión de delitos.
 - d. Se respeten escrupulosamente garantías del debido procedimiento tales como: i) congruencia entre lo que se pide y lo que se resuelve, es decir, que los fundamentos de hecho y de derecho del pedido de vacancia, deben ser los mismos que sean objeto de pronunciamiento en el respectivo debate y votación por el Pleno del Congreso; ii) los documentos o medios probatorios que acrediten o corroboren los hechos deberán ser examinados por una Comisión Especial de Investigación que presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso (al igual que en otros procedimientos parlamentarios); y, iii) se otorgue el tiempo y los medios necesarios para la preparación de la defensa de quien ostente la Presidencia de la República.
 - e. La votación para proceder a declarar la vacancia por la causal de permanente incapacidad moral deba ser igual o mayor a los 4/5 del número legal de Congresistas.
 - f. Se requiere una segunda votación.
 - g. No procede el pedido de vacancia en el último año de ejercicio de la Presidencia de la República.

Dichos criterios serán obligatorios a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 61

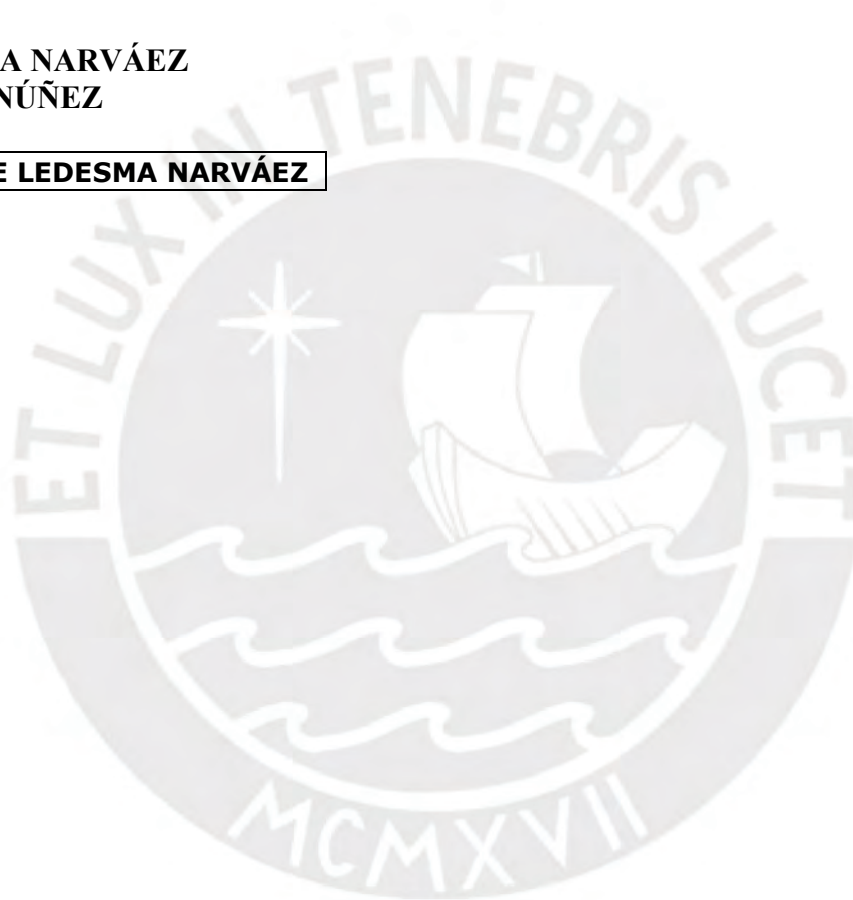
4. Declarar que en ningún caso podrá interpretarse que se ha afectado el calendario electoral aprobado, el mismo que ha previsto Elecciones Generales para el día domingo 11 de abril del año 2021.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ
RAMOS NÚÑEZ**

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 62

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Con el debido respeto, me aparto de lo resuelto por la mayoría de mis colegas, por las razones que a continuación expongo:

§ 1. Respecto a la posibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo

1. Discrepo de lo decidido en este caso por la mayoría de mis colegas, quienes han declarado improcedente esta demanda, la cual, quizás, era la más importante que le ha tocado resolver este Tribunal en toda su historia, y ciertamente, sin duda, la más relevante desde que se cambió sustancialmente su composición el año 2014.
2. En efecto, considero que el Tribunal Constitucional no solo estaba habilitado, sino que su deber era, con base en una adecuada comprensión del rol que te toca cumplir a este órgano en el marco de los Estados Constitucionales, pronunciarse sobre el contenido y alcances de la pretensión planteada (lo que habitualmente se denomina el fondo de la demanda), determinando en primer lugar el contenido que le corresponde a la causal de vacancia presidencial intitulada “permanente incapacidad moral”, con el objeto de ayudar a pacificar y a racionalizar la cuestión sometida a litigio.
3. Tal como he explicado en varios pronunciamientos, sostengo consistentemente que el papel de un juez o jueza constitucional dentro de un Estado Constitucional ha cambiado, y se espera que hoy asuma roles distintos a los tradicionales, destacando entre otros un rol de “integración social” (v. gr. en mis votos en las SSTC Exp. n.º 00025-2013-PI (acumulados), 03376-2016-PA y 00019-2013-PI, 00889-2017-PA, 05501-2014-PA, entre otros). Se busca, en síntesis un rol integrador (de búsqueda de generación de consensos y eliminación de exclusión de alguien en la generación de los mismos), pacificador (composición de conflictos y actuación previsor para que no vuelvan a generarse nuevos conflictos) y ordenador (generador de pautas predecibles para poder desenvolvernos dentro de lo considerado constitucionalmente posible o respetando lo constitucionalmente necesario). Esta afirmación, que no puede ser considerada como una muestra de mero voluntarismo o hiperactivismo judicial, en realidad se sustenta en una evolución jurídica y política de lo que la más calificada doctrina y jurisprudencia de la actualidad entiende por Constitución, Estado y por la labor de los jueces y juezas en general.
4. Y es que si se analizan las primeras concepciones que se tuvieron sobre la jurisdicción o justicia constitucional, podemos encontrar que se ha pasado de concebirla como un contrapeso político dentro de un constitucionalismo de límites a afirmar su carácter jurisdiccional en el escenario que va desde un constitucionalismo de los derechos a un constitucionalismo de la satisfacción de necesidades humanas básicas y del desarrollo de capacidades para atenderlas. Por



ende, la labor de jueces y juezas constitucionales es la de interpretar (en clave de concretización) una Constitución que es norma jurídica que se sustenta en grandes acuerdos o consensos políticos. Aquello, en consecuencia, le permite legitimar su rol de mediación bajo parámetros jurídicos en los conflictos más importantes en la sociedad. Esta transformación de la jurisdicción o justicia constitucional se da de la mano de otros importantes acontecimientos como, por ejemplo, la constitucionalización del Derecho, la constitución de la política, y la convencionalización del Derecho. Es en mérito a todo lo expuesto que se asume la juridicidad de la Constitución, y, como consecuencia de ello, la irradiación de sus disposiciones, preceptos, derechos y valores a todas las ramas del Derecho, así como a la labor de las diversas instituciones (públicas o privadas) y al quehacer político.

5. Además de lo indicado, es necesario anotar que la singularidad de la interpretación constitucional ha llevado también a que esta tarea interpretativa no pueda entenderse de forma simplista, sin tomar en cuenta la complejidad y la textura abierta del texto constitucional que debe buscar concretizar. Y es que la Constitución no solamente contiene reglas que responden al clásico silogismo jurídico, sino que fundamentalmente contiene principios y valores que orientan el alcance de su interpretación. Por ende, no suele existir en la interpretación un resultado unívoco, sino que se proyecta un espectro de diversas posibilidades interpretativas, y dentro de las cuales se construye una respuesta con las herramientas que otorga la propia Constitución, así como los tratados y las normas que conforman un bloque de constitucionalidad en diversos tópicos o materias.
6. Ahora bien, lo indicado, insisto, no debe ser considerado solo como una cuestión de mero voluntarismo que, por ser tal, permitiría llegar a cualquier resultado con base en los valores o principios, como parecen considerar algunos críticos que creen que el Derecho puede ser entendido como moral o justicia, al margen de las disposiciones autoritativas o de las formalidades en las que también consiste el fenómeno jurídico.
7. De otro lado, el planteamiento del presente proceso competencial tenía por objeto delimitar los alcances de una atribución del Congreso que, por ser planteada en términos absolutamente laxos, podían originar un menoscabo en la actuación del Presidente de la República (el desarrollo de su plan de Gobierno). Aquello excede con amplitud lo que puede involucrar la existencia de un caso concreto. Más bien, una lectura del Código Procesal Constitucional apoyada supletoriamente por lo señalado en el Código Procesal Civil obliga a que, en el análisis del ejercicio de competencias que ha sido cuestionado, se proceda a tomar en cuenta situaciones planteadas por la entidad demanda sobre la institución demandante, máxime si la causal alegada para incidir en la continuidad de la labor de la institución demandante era la misma referencia a una “grave incapacidad moral permanente”. Dicho en términos simples, este no es un caso entre unos congresistas y un Presidente de la República, sino más bien un debate sobre cómo el ejercicio de



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 64

una competencial, desempeñada según quien demanda en términos inconstitucionales, podía menoscabar el ejercicio regular de las atribuciones de la Presidencia de la República.

8. Luego de lo expuesto, y en lo que concierne al caso, considero que se entienden las razones por las cuales la demanda no debía haber sido rechazada como improcedente, sino ser declarada más bien **FUNDADA**, lo cual a su vez hubiese requerido que se regulen los eventuales efectos nulificantes del fallo.
9. Y es que, como es de conocimiento general, el artículo 113 del Código Procesal Constitucional prescribe literalmente que:

“Artículo 113.- Efectos de las Sentencias

La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. **Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia.** Asimismo resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos.”

10. De otro lado, y como bien puede constatarse, la sentencia en los procesos competenciales tiene dos efectos: determinar los alcances o contornos de una competencia conforme a la Constitución (efecto delimitador de la competencia) y declarar la nulidad de diversos actos fácticos o normativos que se hubieran emitido en el marco que un ejercicio indebido de las competencias (efecto nulificante).
11. Siendo así, como he venido explicando reiteradas veces, lo que le tocaba responder al Tribunal en esta controversia es, muy claramente, delimitar lo relacionado con el adecuado ejercicio de la competencia del Congreso de vacar a un presidente por la causal de incapacidad moral permanente contenida en el artículo 113, inciso 2 de la Constitución, y luego, con base en lo anterior, pronunciarse sobre los posibles efectos nulificantes respecto de actos que pudieran encontrarse viciados.
12. En este punto, y debido a algunas acciones ya tomadas por el Congreso de la República, corroboradas con lo que la misma Procuraduría del Poder Ejecutivo planteó y justificó en la audiencia pública, de manera expresa, a este Tribunal ya no le correspondía pronunciarse en torno a alguna eventual reposición sobre el expresidente vacado, al momento de abordar los posibles efectos nulificantes de esta sentencia. Ya el propio Congreso había materializado varias acciones tendientes a la reparación del vicio alegado (cambio de la mesa directiva que encabezó Manuel Merino, nombramiento de una mesa directiva encabezada por Francisco Sagasti (y por ende, el establecimiento de un encargado de la Presidencia de la República conforme a los parámetros constitucional y



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 65

legalmente establecidos), conformación de una Comisión Investigadora responsable de revisar la actuación de Manuel Merino y otros altos funcionarios). Es más, el mismo Martín Vizcarra públicamente acató la moción de vacancia en su contra (aun cuando también la calificó de inconstitucional), y luego, envió una felicitación pública a Francisco Sagasti por su elección como Presidente de la República. Por ende, siendo así, únicamente subsisten como objeto de este proceso los extremos relacionados con la determinación del contenido y alcances de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral y los efectos de la sentencia en el acto (y resolución del Congreso) de vacancia.

13. En este orden de ideas, voy a analizar ampliamente los alcances de dicha causal, para lo cual es necesario contextualizar la discusión en el marco de las instituciones y principios que rigen nuestra forma de gobierno.

§ 2. Forma de gobierno en la Constitución de 1993

14. Para analizar y resolver adecuadamente la presente controversia es necesario partir, cuando menos de manera general, cuál es la forma de Gobierno que ha adoptado el Perú, así como alcances del principio de separación de poderes, ambos con reconocimiento o desarrollo en nuestra Constitución. Lo anterior es importante, debido a que es en ese marco que podrá entenderse debidamente los contornos constitucionales de las relaciones entre los llamados “poderes del Estado” (e incluso entre y con los órganos constitucionales autónomos), y más específicamente, el margen de las relaciones entre el Poder Ejecutivo(Gobierno) y el Poder Legislativo(Congreso).
15. Al respecto, lo primero que debe señalarse es que esta no es la primera oportunidad en la que el Tribunal Constitucional va a referirse a este tema. Por el contrario, debido a su función de moderadora del poder y pacificadora de conflictos, ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre ello y esclarecer algunas cuestiones.
16. Así, se ha referido por ejemplo al valor de la separación de poderes en el marco del constitucionalismo. En efecto, este Tribunal ha recordado que la separación de poderes es una técnica que tiene como finalidad evitar la concentración del poder y, en ese sentido, se encuentra encaminada asimismo a salvaguardar los derechos fundamentales de algún eventual ejercicio abusivo del poder político:

“La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder



frente al absolutismo y la dictadura.” (TC Exp. n.º 0023-2003-AI, f. j. 5).

17. Por otra parte, este Tribunal ha señalado que la separación de poderes no debe entenderse como una división tajante, sin puntos de contacto o interrelación entre los denominados poderes del Estado, sino que esta debe ser considerada incluso en clave de equilibrio, de controles recíprocos, de freno y contrapesos, e incluso más, que debe ser entendida sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación estos poderes:

“[L]a separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104 de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129.º de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto” (TC Exp. n.º 00004-2004-CC, f. j. 24)

“Uno de esos principios constitucionales que el Poder Judicial debe respetar, como todo Poder del Estado y todo órgano constitucional, es el de separación del poder, reconocido en el artículo 43 de la Constitución. Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado –*checks and balances of powers*– y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos. Esto explica el hecho de que si bien la Constitución establece que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones (artículo 138º inciso 2), dimana de ella también la prescripción de que el Poder Judicial no ha de turbar, ilegítimamente, el ejercicio de las atribuciones de otros poderes del Estado” (TC Exp. n.º 00006-2006-CC, f. j. 15).

18. Finalmente, este Tribunal Constitucional ha precisado que la distribución de poderes, o de funciones desde una perspectiva más amplia, no se reduce a tomar en cuenta tan solo a los tres “poderes del Estado”, sino que debe considerarse asimismo el papel que juegan en dicha configuración de funciones



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 67

constitucionalmente relevantes para el contrapeso y control del poder, a los órganos constitucionales autónomos:

“[E]l principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Norma Fundamental ha establecido órganos constitucionales tales como el Tribunal Constitucional (artículo 201 y ss.), Jurado Nacional de Elecciones (176 y ss.), Ministerio Público (artículo 158 y ss.), Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150 y ss.), Defensoría del Pueblo (artículo 161 y ss.), Gobiernos locales y Gobiernos regionales (artículo 190 y ss.), entre otros.

Como se aprecia, el Poder Constituyente ha dividido el poder no solo entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino también entre órganos constitucionales, sin desconocer, inclusive, que también es posible explicar la moderna materialización del principio de separación de poderes con la división entre órganos de decisión política (parlamento y gobierno) y los órganos de decisión jurisdiccional (judicatura ordinaria y constitucional, entre otros). Pese a la extensión del número de instituciones que administran el poder, se mantiene el núcleo esencial del principio, el mismo que consiste en evitar la concentración del poder en un solo ente” (TC Exp. n. 00005-2007-AI, f. j. 21)

19. Expresado este marco, es necesario hacer algunas precisiones sobre nuestra forma de gobierno. A saber, conforme a los modelos “clásicos” formulados idealmente, se suele distinguir entre un modelo parlamentario y otro presidencial.
20. En el caso del régimen presidencial, este se caracteriza básicamente porque hay un jefe de Gobierno, denominado por lo general Presidente, que proviene de una elección popular, y que cuenta simultáneamente con la condición de jefe de Estado. Por ende, y no es nombrado por el Congreso, entidad que solamente podrá removerlo en circunstancias especiales , y a través de mecanismos particulares (como, por ejemplo, el impeachment).
21. En el caso del régimen parlamentario, por el contrario, tenemos que el jefe de gobierno es elegido por el Parlamento, que lo puede remover discrecionalmente, y por lo general la jefatura del Estado recae en alguien distinto al jefe de Gobierno (que puede ser un monarca constitucional o un Presidente, por ejemplo).
22. En el caso peruano, si bien partimos de un modelo inicialmente presidencial, en la medida que nuestro Jefe de Gobierno se denomina Presidente de la República, es electo popularmente, cumple las funciones de jefe de Estado y no es nombrado por el Congreso de la República, nuestras diversas Constituciones han



incorporado al modelo algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales desdibujan la estricta división de poderes que distingue al modelo ideal presidencial, pues implican, por ejemplo, que el Presidente de la República requiera de la aprobación política del Congreso para la conformación del gobierno y para su eventual cambio. Lo expuesto que en el Perú contemos con instituciones de control político interórganos. Entre ellas tenemos a la interpelación, el voto de confianza, la censura ministerial y las cuestiones de confianza, por referirnos a cuestiones que se plantean en este primer punto.

23. En efecto, nuestra Constitución, al regular nuestra forma de gobierno, recoge diferentes instituciones que permiten distinguirla de los modelos ideales o clásicos presidencial o parlamentario. Frente a ello, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos. Por ejemplo, al nuestro se le ha llamado régimen “semipresidencial”, en el sentido de que no es uno en estricto presidencialista, pues se incorpora, como ya fue indicado, mecanismos de control y límites propios del régimen parlamentario. Sin embargo, esto es erróneo, pues el semipresidencialismo parte más bien de bases propias de un régimen parlamentario a las cuales matiza con la incorporación de aspectos propios del sistema presidencial. En nuestro país ocurre exactamente lo inverso, pues a un modelo presidencial se les han incorporado elementos de un régimen parlamentario, no siempre necesariamente con mucha fortuna.
24. También se ha considerado que el nuestro puede calificarse más bien de un régimen “hiperpresidencialista”, en atención a los descomedidos poderes con los que aparentemente cuenta el Presidente, en especial cuando tiene mayoría oficialista en el Congreso, y también en atención a nuestras experiencias de caudillismo y autoritarismo. Adicionalmente, se ha hecho uso también de los calificativos “mixto” o “híbrido” con lo cual, si bien se da cuenta de sobre la dificultad para encasillar nuestra forma de gobierno en alguno de los modelos clásicos, se elude afrontar la necesidad de definir o calificar lo existente en atención a sus propios contornos y especificidades.
25. Ahora bien, nuestro modelo de gobierno nace de la propia Constitución y, por ende, únicamente es con base en el referido parámetro constitucional que en esta sentencia podría desarrollarse sus contenidos y alcances. En el mismo sentido, solo podría ser a partir de lo que nuestra norma Fundamental ha establecido que a nivel legislativo se podría regular, tanto lo concerniente a nuestra forma de gobierno, como a las competencias y funciones de los poderes públicos y los órganos constitucionales autónomos, así como a las relaciones entre estas instituciones u órganos.
26. En este orden de ideas, adicionalmente, es claro que cualquier deseo o intención de modificar o incidir en el modelo de gobierno adoptado constitucionalmente requeriría de una reforma constitucional.



27. De hecho, la separación de poderes es un rasgo identitario, no solo de nuestra actual Constitución, sino del constitucionalismo en general. En dicho sentido, este mismo Tribunal Constitucional (STC 00023-2003-AI, f. j. 4) ha recordado cómo, en la emblemática obra *El espíritu de las Leyes*, Montesquieu sostuvo que:

“No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y vida de los ciudadanos; como que el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes. El de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones judiciales y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares”.

28. Y en este mismo sentido es que se ha entendido como un contenido mínimo, el cual hace reconocible al constitucionalismo desde el siglo XVIII, lo dispuesto en su momento en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia el año 1789:

“Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”

29. Con base precisamente a este rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo el Tribunal ha expresado de manera categórica que lo concerniente a la “separación de poderes” (e incluso al “régimen político”) constituye un límite para la reforma ordinaria de la Constitución. Esto es, forma parte de una especie de, si cabe, un “núcleo duro”, el cual comprende a los “principios y presupuestos básicos de la organización política, económica y social” de nuestra Carta Fundamental. Por ende, dicho ámbito no puede ser objeto de una reforma constitucional apelando únicamente a las competencias de reforma con las que cuenta el Congreso, el cual es un poder constituido, sino que dicho cambio sería expresión de una “reforma total” de la Constitución, la cual requiere de la anuencia del poder constituyente soberano, por ejemplo, a través de una consulta o referéndum:

“Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprendiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido” (TC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 75)



“Los límites materiales [a la reforma constitucional], están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución (...) [Los l]ímites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado” (TC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 76)

“[L]a elaboración del proyecto de la nueva Constitución [o la “reforma total”] en sede parlamentaria, necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad de dicho proceso. Es preciso, pues, que de continuarse como se está haciendo el proceso de cambio de Constitución, la aprobación de la nueva Norma Fundamental tenga que realizarse a través del referéndum, la única forma como puede expresarse directamente el Poder Constituyente. Y es que cuando mediante referéndum se aprueba sólo una reforma parcial de la Constitución, en tal caso la intervención del pueblo se presenta como un elemento que incide exclusivamente sobre la eficacia. Lo que no sucede, por cierto, cuando el pueblo actúa en calidad de Poder Constituyente, en cuyo caso la aprobación de la Constitución la realiza él mismo y su decisión es un elemento constitutivo de su elaboración” (TC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 115)

30. Señalado todo esto, y siendo clara entonces la importancia de la forma de gobierno constitucionalmente establecida, es necesario que el Tribunal Constitucional precise o desarrolle una descripción o definición, cuando menos general, sobre sus contornos, siempre a partir de lo constitucionalmente previsto.
31. Al respecto, una primera cuestión tiene que ver con la nomenclatura que mejor permitiría calificar o denominar a nuestro régimen. Desde luego, si bien el nombre no es lo más importante a efectos de reconocer los contornos del modelo, atribuir uno sin duda ayuda a reconocer sus rasgos de identidad, sus alcances, potencialidades y límites. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado similares calificaciones, siempre precisando sus alcances, al referirse, por ejemplo, a nuestra forma de Estado (Estado unitario y descentralizado), a nuestro régimen político-económico (Economía social de mercado), a las relaciones entre Estado y religión (Estado laico), a nuestro estadio constitucional (Estado Constitucional o Estado constitucional de Derecho), entre varias otras.



32. Señalado esto, es importante expresar, en primer lugar, que las relaciones entre el Poder Ejecutivo(Gobierno) y el Poder Legislativo(Congreso), tanto atendiendo a lo que dice la Constitución, como a la concreción de sus instituciones en la práctica reciente, pueden ser de distinto tipo y con diferentes efectos, hasta diametrales entre sí.
33. Efectivamente, en el marco de lo constitucionalmente previsto, hay dos escenarios o supuestos extremos, en los cuales nuestro modelo se manifiesta de modo muy diferente. En el primer escenario tenemos a un gobierno que cuenta una mayoría parlamentaria absoluta (escenario de “oficialismo robusto”), mientras que el opuesto es el del gobierno con una oposición parlamentaria arrolladora (supuesto de “oposición robusta”).
34. Cuando estamos ante un gobierno que cuenta con un “oficialismo robusto”, como puede preverse, al ponerse en riesgo la separación de poderes debido a un eventual fortalecimiento excesivo del Poder Ejecutivo o Gobierno, juegan un especial papel los mecanismos que permiten el control político por parte de las minorías parlamentarias, como es el caso, verbigracia, de la interpelación ministerial, la moción de censura o las demandas de inconstitucionalidad.
35. En el segundo caso, de “oposición robusta”, más bien adquieren relevancia los mecanismos de diálogo y coordinación, de contrapeso político, o, finalmente, los de solución de controversias políticas en contextos de crisis de gobernabilidad o institucional. Siempre en un contexto de gobierno con “oposición robusta”, y de enfrentamiento entre poderes o crisis institucional, pueden presentarse dos supuestos totalmente extremos: el del impulso de la salida del Presidente de la República por mecanismos como el de la vacancia por incapacidad moral(entendida erróneamente en base a escenarios que son más bien propios de un juicio político ya previsto en nuestra Constitución, pero que es bastante más complejo de seguir y materializar), y de un eventual cierre del Congreso de la República como consecuencia de que se haya producido dos crisis totales del gabinete por denegatoria de confianza o por censura al Presidente del Consejo de Ministros.
36. Visto así, no es posible calificar a nuestro sistema de gobierno solo poniendo énfasis en uno de estos dos escenarios, es decir, solo atendiendo a la posible concentración del poder en manos del Ejecutivo en escenarios de “oficialismo robusto”, ni a una supuesta actitud obstruccionista, o que hace imposible la gobernabilidad, en el marco de Ejecutivos que se enfrentan a una “oposición robusta” en el Congreso. Más aun, es necesario considerar que, además de los supuestos extremos esbozados, entre ellos puede haber escenarios variopintos, tales como gobiernos con primera mayoría parlamentaria, gobiernos con segunda mayoría congresal, gobiernos con mayoría parlamentaria a través de alianzas con otras agrupaciones (cogobierno), gobiernos con minoría parlamentaria y



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 72

governabilidad a través acuerdos coyunturales, gobiernos con minoría congresal y sin gobernabilidad por dispersión política (no existen coincidencias políticas o programáticas), etcétera

37. Con base a lo señalado, es posible calificar nuestra forma de gobierno como “presidencialismo asimétrico” o “intermitente”, en atención a que las instituciones, e incluso el propio régimen de gobierno, no operan siempre del mismo modo o con la misma intensidad. Por ello, en diferentes contextos algunas instituciones, sus alcances y límites adquieren diferente entidad; y además, plantean cuestiones y problemas de carácter constitucional que deberán ser enfrentados teniendo en cuenta el contexto indicado.
38. Señalado esto, es claro que una descripción o delimitación de nuestro modelo en manos de la jurisdicción o la justicia constitucional debe ser realizado evitando o previniendo los excesos, las desviaciones y la desnaturalización del régimen, lo cual implica actuar siempre dentro de los términos constitucionalmente dispuestos. Al respecto, y tal como ya ha sido señalado, el Tribunal Constitucional a estos efectos debe hacer uso de su rol de “poder moderador”, conforme al cual trata de evitar o apaciguar los posibles conflictos que puedan dañar la institucionalidad del país, aunque desde luego sin invadir competencias que le sean ajenas.
39. En este orden de ideas, es posible definir los contornos de nuestro régimen de gobierno sobre la base de los siguientes principios de identidad:

Principio de separación de poderes: hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales, políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo (Congreso), o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo (Gobierno)). Este principio, desde luego, conlleva a reconocer las eventuales tensiones que puedan surgir entre los denominados poderes políticos.

Con base al principio de separación de poderes es claro que nuestro modelo no aspira entonces –a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario– a la confusión o subordinación entre los poderes, o a la asunción de que existe algo así como un “primer poder” de Estado. e reconoce, pues, la división de poderes y se prevé formas razonables para resolver o superar las diferencias entre ellos.

Principio de balance entre poderes: alude a la existencia de *mecanismos de coordinación* (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión confianza, las



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 73

coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo (Gobierno) o los órganos constitucionales autónomos, etc.), *de control recíproco* (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos), y *de equilibrio entre poderes* (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.)

Además de que no hay poderes subordinados, a lo cual se refería el principio anterior, el principio de balance entre poderes permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes estatales, como también los órganos constitucionales autónomos, se conciben en una dinámica de balance o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de equilibrio y control constitucionalmente previstos.

Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo.

Principio de cooperación: conforme a este principio, la interpretación de las competencias y las funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (todos ellos, pudiéndose mencionar a modo de ejemplo lo señalado en los artículos 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).

De esta manera, entre los poderes públicos y órganos constitucionales autónomos resulta de aplicación el principio de “lealtad constitucional”, lealtad que, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.

Así visto, con base en este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Al respecto, si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, vinculada a la lucha entre los diversos actores involucrados, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social,



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 74

la unidad política, y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros aspectos. Lo anterior, desde luego, resulta especialmente cierto en el caso del análisis que le corresponde realizar el Tribunal Constitucional en los casos sometidos ante él, atendiendo al su rol moderador y pacificador de conflictos.

Principio de solución democrática: este principio pone de relieve que frente a un entrapamiento o crisis política o institucional que no puede superarse a través de los medios institucionales habituales, debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberativas (es decir, mediante el diálogo institucional, o a través de los espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos) y, únicamente en su defecto, apelar a la elección popular como *ratio final* y superior.

De esta manera, el sistema de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias sin apelar, en primer término, a formas plebiscitarias o meramente mayoritarias de democracia. En ese sentido, corresponde a los actores políticos e institucionales, y desde luego en ello juega también un rol central el Tribunal Constitucional, promover que en las instancias de discusión institucional se produzcan diálogos robustos e inclusivos, lo cual comprende la necesidad de incorporar a los ciudadanos, en especial a los directamente perjudicados por alguna medida, y a los especialistas, en el proceso de toma de decisiones. Cuando dicho diálogo fracasa, y se produce una crisis política o institucional irresoluble, será necesario apelar al depositario originario del poder político: los ciudadanos, el pueblo.

40. Al tratarse todos estos de principios que identifican a nuestra forma de gobierno presidencialista asimétrico, y que permiten delimitar debidamente las relaciones entre los denominados poderes del Estado, su regulación y ejercicio deben estar siempre encaminados al respeto de estas señas de identidad previstas en la Constitución, sin desnaturalizarlas ni vaciarlas de contenido. Son parte, pues, del ya referido “núcleo duro” de nuestra Norma Fundamental, en los términos ya recordados en esta sentencia.

§ 3. La vacancia presidencial y la causa de permanente incapacidad moral en el constitucionalismo peruano

41. Si bien pueden tener diversas manifestaciones, las relaciones entre los Poderes Ejecutivo (Gobierno) y el Legislativo (Congreso) siempre deben darse dentro de los márgenes establecidos por la Constitución, es decir, dentro de lo constitucionalmente posible. Al respecto, como ha sido expresado ya, la



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 75

regulación constitucional de dichas relaciones ha ido cambiando con el tiempo, con base a coyunturas o necesidades históricas específicas. En el marco de estas relaciones, aparece precisamente en nuestro constitucionalismo la figura de la vacancia por “incapacidad moral”.

42. Al respecto, y como se destaca en varios textos de lectura obligatoria del profesor Omar Cairo sobre la materia, así como en el informe de *amicus curiae* presentado por profesor Leysser León, es necesario empezar señalando que la noción de incapacidad moral fue importada del Derecho francés y replicada tanto en los códigos civiles peruanos como en las constituciones del siglo XIX. Implicaba identificar a la incapacidad moral con incapacidad de tipo mental.
43. Sobre la expresión *morale*, en primer lugar, se detecta que en el marco de la referida doctrina francesa tiene actualmente dos acepciones principales: la primera para hacer referencia a *incapacité physique* y *morale*, es decir, básicamente a la capacidad física e intelectual; la segunda para hacer referencia a la *personne physique* y a la *persona morale*, que en español alude a la persona natural y la persona jurídica⁸.
44. Como se desprende del informe de *amicus curiae* y los textos antes indicados, es necesario precisar que el origen francés de la incapacidad moral surge en el derecho eclesiástico, “devenido luego del derecho civil de la familia, donde la expresión *incapacité morale*, se volvió común para graficar una hipótesis de nulidad de matrimonio, la referida a la incapacidad mental congénita o sobrevenida de uno de los contrayentes”. Esta referencia de contenido jurídico estuvo en sintonía con obras dedicadas a las frenopatías (hoy psiquiatría), en las cuales se incluía a la *incapacité morale*⁹.
45. Ciertamente, este lenguaje privatista francés en torno a la incapacidad moral no estuvo ajeno para la Constitución de Cádiz, que es el texto que sirve de base para las constituciones de las nacientes repúblicas de América Latina, y tampoco lo fue para los primeros constituyentes peruanos que la incorporaron como causal de vacancia del presidente de la república. En relación con la Constitución de Cádiz, en el artículo 25, inciso 1 se estipuló que el ejercicio de la ciudadanía española se perdía “en virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral”, lo cual aludía claramente a ineptitud personal como a ineptitud mental o intelectual.

8 Ver: MEZA, Yelena. “Vacancia por «incapacidad moral» a la luz del derecho francés”. En La Ley el ángulo legal de la noticia. (<https://laley.pe/col/551>). [22/09/2020]

9 El médico francés Guilain precisa que los dementes tienen una incapacidad especial, la cual es *incapacité morale*. Asimismo, señala que un demente no entiende sus intereses, apenas se concibe a sí mismo y comprende la realidad. Cfr. GUISLAIN, Joseph. Leçons orales sur les phrénopathies, ou traité théorique et pratique des maladies mentales: cours donné à la Clinique des établissements d'aliénés à Gand, Gand, 1852, p. 55.



46. Esta discusión sobre incapacidad física o moral (mental) se mantendría inalterada hasta la Constitución de 1933. En el diario de debates del Constituyente de 1931 se puede constatar que se usaba y discutía a la incapacidad moral como incapacidad mental. Allí más bien la discusión se centró en determinar si la incapacidad física ya incluía a la mental (moral) y que por tanto debía prescindirse de dicho término en la Constitución como precisaré más adelante.
47. Además de ello, resulta pertinente realizar algunas precisiones históricas ulteriores sobre la figura de incapacidad moral permanente, pues es mucho lo que ha sostenido o especulado al respecto. En este sentido, se ha señalado que, en la historia de nuestro país, la *exoneración* del cargo supone el primer antecedente histórico a lo que significó la incapacidad moral. Al respecto consideramos que en primer lugar debe tenerse en cuenta el acta de sesión de 23 de junio de 1823 del Congreso de la República, a partir del decreto de 19 de junio expedido por Riva-Agüero, en el cual se cesa de sus funciones al presidente de la República.

“Que en fuerza de los decretos de 19 y 21 del que rige acerca de la creación de un supremo poder militar revestido de todas las facultades necesarias para salvar la república, *se declara haber cesado el Presidente de ella, D. José de la Riva Agüero, en el ejercicio de sus funciones*”¹⁰ (resaltado nuestro).

48. Teniendo en cuenta el contexto convulso de esa época, Riva-Agüero expide el decreto de 19 de junio para que Sucre consolide poder en el Perú a fin de configurarse como antesala del arribo de Simón Bolívar. Este mencionado decreto surgió como producto de una negociación entre Riva-Agüero y el Congreso, y concluyó con la salida del primero del ejecutivo. Así, el Congreso emitió el decreto de 23 de junio, con el cual lo exoneró del cargo. Debido a que Sucre delegó el poder en Torre Tagle el 17 de julio, Riva-Agüero desde Trujillo se autoproclamó presidente del Perú y decretó la disolución del Congreso el 19 de julio, con el cual además desconoció el decreto de 23 de junio de 2020¹¹. El Congreso, una vez reinstalado el 8 de agosto, confirmó el decreto de 23 de junio y declaró a José de la Riva Agüero como reo de alta traición¹².
49. Y es sobre los delitos que fueron expresados por el Congreso que la Corte Suprema evaluó posteriormente los cargos contra Riva Agüero, determinando inclusive el tiempo en el que ejerció legítimamente el poder¹³. Por ello, de esta pugna entre el Congreso y Riva Agüero, en una etapa convulsa para la

10 Ver: RIVA-AGÜERO Y SÁNCHEZ BOQUETE, José de la. *Memorias y documentos para la historia de la independencia del Perú y causas del mal éxito que ha tenido ésta*, Tomo I, Librería de Garnier Hermanos, París, 1858, pp. 219-220.

11 Íbidem, pp. 191-192.

12Cfr. BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. Empresa Editora El Comercio, Lima, 2005, p.69.

13 RIVA-AGÜERO Y SÁNCHEZ BOQUETE, Loc. Cit. p. 218.



consolidación de la independencia, no puede desprenderse que nos encontramos ante un caso histórico relacionado con la incapacidad moral, en el cual se haya evaluado la aptitud o dignidad en el cargo de Riva Agüero, a modo de antecedente vinculado con la mencionada causal objetiva de vacancia. Ello más aún si la Constitución de 1823 no se encontraba vigente durante los acontecimientos aquí revisados y tampoco regulaba una disposición semejante.

50. El segundo caso en que se alude la aplicación de vacancia por incapacidad moral fue el de Guillermo Billinghurst. En efecto, tras su propuesta de reforma en la cual convocaba a un plebiscito para que las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizasen en la misma fecha, los congresistas firmaron una petición de vacancia por incapacidad moral. Sin embargo, esta no se llevaría a cabo, pues Billinghurst sufrió un golpe de estado militar comandado por Oscar R. Benavides.
51. Además de lo indicado, debo precisar que durante el mandato de Billinghurst no se encontraba vigente la Constitución de 1867, como se afirma en el escrito de contestación de la demanda. En efecto, como se sabe, esta Carta fundamental duró cinco meses, lo cual se confirma con la dimisión de Prado el 5 de enero de 1868, para que luego se recupere la vigencia de la Constitución de 1860 planteada por el Presidente interino Diez Canseco, quien además convocó a elecciones según las disposiciones de esta última.
52. Por otra parte, siguiendo con las precisiones, encontramos que el término *incapacidad moral* estuvo acompañado, desde su génesis en la historia constitucional peruana, del adjetivo *permanente* o expresiones sinónimas. Lo anterior puede constatare desde su incorporación a través de la Constitución de 1839, bajo los términos de “perpetua incapacidad moral” (art. 81), o en uno de los textos de mayor vigencia como es la Constitución de 1860, la cual la reguló como “perpetua incapacidad moral del Presidente” (art. 88). Ello, claro está, salvo las excepciones de la Constitución de 1856 (art. 83) y la Constitución de 1867 (art. 80).
53. Así las cosas, el adjetivo de *permanente* tampoco resulta trivial para los constituyentes del siglo XX. En los debates del Constituyente de 1931 se observa la preocupación por precisar la incapacidad moral, diferenciándose de incapacidad física, así como por mantener el adjetivo *permanente*.

“El **Relator** leyó: Artículo 10º.- La presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: 1.- Por permanente incapacidad física o moral del Presidente, declarada por el congreso. [...]

El señor **Gamarra**: [...] i el Congreso ha de declarar la vacancia del Presidente de la República, no habrá de hacerlo arbitrariamente, sino que lo hará en vista de instrumentos, de documentos que acrediten esa



incapacidad [...] ¹⁴

El señor **Arca Parró**: Señor Presidente: Creo que es conveniente que se aclare el término “incapacidad moral” que contiene el artículo en debate. Al hablar de incapacidad moral, deseamos que la Comisión aclare si dentro de este término está la rigidez mental; porque puede hacer la distinción entre la incapacidad física propiamente dicha y el hecho tangible de que una persona que se encuentra privada de una función cualquiera esté perfectamente capacitado para realizar sus funciones intelectuales. La incapacidad moral, tal como se dice simplemente, en el Artículo, puede ser materia de apreciaciones más o menos elásticas. Queremos saber, pues, si el término incapacidad moral es suficiente para comprender el estado de rigidez mental. En nuestro concepto, no lo es

El señor **Tirado**.- [...] Ahora bien, si el Presidente adquiere una enfermedad que le imposibilita, material o mentalmente, para el ejercicio de sus funciones, es claro que está físicamente incapacitado [...].

El secretario señor **Escardo Salazar**.- [...] La palabra “Permanente” descarta, por completo, la posibilidad de que se rehabilite el sujeto para actuar posteriormente ¹⁵.

El señor **Arca Parró**.- La objeción fundamental se refiere a saber si dentro del término que se emplea el Artículo: “incapacidad moral”, se comprende la incapacidad mental, porque nos resistimos a creer que ésta se comprenda dentro de la incapacidad física, [...]. Insisto señor Presidente, en que el término incapacidad moral es demasiado elástico, porque si fuéramos a interpretarlo en su sentido corriente, su primera acepción se referiría, seguramente no al aspecto mental, sino, más que todo, a la conducta del sujeto. Por lo menos, ésta es la interpretación vulgar; e interpretar, es este aspecto, la vida de un sujeto y, más que todo la vida de un político, es susceptible de demasiada elasticidad; unas veces puede ser beneficioso, pero en otras puede ser con desmedro de los intereses nacionales [...].

El señor **Paredes**.- [...] En efecto, el término moral, de suyo genérico, creo que ha sido tomado por la Comisión de Constitución, en el sentido de incapacidad mental, como acaba de explicar el señor Arca Parró; por lo que juzgo, como él, que debe emplearse la palabra mental, en vez de moral [...].

14 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1931, 18ª sesión: debate constitucional, 4 de abril 1932, p. 2414.

15 Íbidem, p. 2415



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 79

El secretario señor **Escardo Salazar**.- En realidad es importante la indicación del señor Arca Parró, y creo, por lo mismo, que se podría enmendar el artículo con la frase: “Permanente incapacidad física, psíquica y moral”. El factor psíquico representa el estado mental del individuo.

El señor **Bustamante de la Fuente**.- Yo creo que hay que mantener la redacción del Artículo propuesto por la Comisión de Constitución, dejando al congreso la facultad de apreciar la incapacidad del Presidente. No podemos entrar en detalles; y por eso es preferible usar un término general: incapacidad [...] ¹⁶

El señor **Guevara**.- [...] La incapacidad no es una enfermedad pasajera, sino un defecto orgánico permanente del individuo [...] Teniendo en cuenta la incapacidad física, en el seno de la Comisión se había propuesto el término; pero, con el objeto de contemplar una mayor afluencia de facultades para el Congreso, se ha adoptado el otro término de incapacidad moral, que es mucho más amplio [...] La incapacidad moral puede ser consecuencia de enajenación mental. Hay ciertas formas de enajenación mental que se traducen en manifestaciones inmorales. En el terreno de la moralidad, es frecuente que esas manifestaciones inmorales produzcan la vesania o alguna otra forma de locura. El criterio del Congreso será, pues, fuera de sus antecedentes y de los hechos realizados, resolver si se trata de una incapacidad moral o de una incapacidad física. Si la locura es en una forma tan grave como, por ejemplo, la locura paranoica, que incapacita fisiológicamente al individuo, esta incapacidad no sólo será incapacidad mental, sino incapacidad física [...]

El señor **Cuculiza**.- Refiriéndome a la ampliación propuesta por el señor Escardó Salazar, para que se diga: “incapacidad psíquica, física y moral”, debo manifestar que, en mi concepto, el término psíquico comprende la incapacidad moral, puesto que dicho vocablo comprende todo el espíritu, con sus tres facultades bien definidas, que son: pensamiento, sentimiento y voluntad. Por consiguiente, encuentro que estaría de más la palabra moral.

El señor **Presidente**.- [...] e va a votar el Artículo, tal como ha sido propuesto en el proyecto de la Comisión del Constitución. [...] (Votación).- Ha sido aprobado ¹⁷.

16 Íbidem, p. 2416

17 Íbidem, p. 2417



54. Como se puede observar respecto a este debate existen dos posiciones: mientras unos consideran que lo físico incluía lo mental [moral] (Tirado y Cuculiza); otros, por el contrario, consideraban que lo mental era independiente de lo físico e incluían la incapacidad mental dentro de lo moral (Arca Parró). En todo caso, se verifica además que el término permanente no era decorativo, implica el modo de la incapacidad que estaba condicionada a ser una definitiva. En este escenario, es evidente que se valoró el riesgo de incluir la incapacidad moral en dichos términos, aún cuando la mayoría consideró que por incapacidad moral se aludía a enajenación mental, se comenzaron a dar elementos que hubiesen podido relacionarse también a la conducta del mandatario.
55. Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, se entiende la redacción del artículo 144 de la Constitución de 1993¹⁸. Ahora bien, una situación distinta sucedió en el diario de debate del Constituyente de 1979, en el cual se dispuso la eliminación de *permanente* respecto de la incapacidad moral. Es pues necesario analizar el diario de debates sobre el particular:

“El **Relator** leyó: “Artículo 7.- La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: 1.- Por permanente incapacidad física o moral del Presidente, declarada por el Congreso. (...)

El señor **Cornejo Chávez**.- Pregunto señor Presidente, si es deliberada la posibilidad que un enfermo mental pueda ser Presidente, porque dice “por incapacidad física o moral”. ¿Así que el enfermo mental sí puede serlo?, ¿Qué razones ha tenido la Comisión para proponer esta innovación?

El señor **Melgar**.- No se ha puesto el término de enfermedad mental, porque la psiquiatría, feliz o lamentablemente, ahora ha ampliado su catálogo de diagnóstico de tal manera que no es posible hablar de una enfermedad mental. De repente el hombre más sano resulta con el diagnóstico de enfermo mental. Por eso hemos tenido el cuidado de no usar ese término.

El señor **Cornejo Chávez**.- [...] [] i no se pone esa explicación científica o sudo-científica, resulta literalmente que la persona que no padece incapacidad física, ni moral, sino mental, un esquizofrénico declarado que tira piedras a la calle, puede ser Presidente de la República. Muy bien, debe ser “incapacidad física, mental o moral”. La moral es lo que me parece más difícil de calificar.

El señor **Chirinos Soto**.- [...] [E]n cuanto a la incapacidad moral que está considerada en la Constitución, es evidentemente difusa, la califica el Congreso por supuesto. Declarada por el Congreso es el tipo de incapacidad que se vio en Estados Unidos para precipitar la renuncia de Nixon. No había cometido tales o cuales delitos, pero había tenido una conducta inmoral. Entonces, a un hombre de esa conducta inmoral se le amenazó con el juicio constitucional. En este caso sería un tipo de incapacidad que sin haber llegado el Presidente a la

18 “La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: 1. Por permanente incapacidad física o moral del Presidente declarada por el Congreso;(...)”



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 81

perpetración de delitos, moralmente lo inhabilita por razón muy difícil de determinar, pero que tendría que ser declarada.

El señor **Valle Riestra**.- El inciso está mal redactado de todas maneras, señor Presidente. Porque interpretándolo textualmente, se deduce lo siguiente: “Por incapacidad física o moral permanente”, de donde una incapacidad moral transitoria o accidental no sería causa de destitución. Quiere decir que si el Presidente se redime de su inmoralidad o alguien la considera tal, entonces ya no hay una incapacidad permanente sino subjetiva.

Ahora lo de la “incapacidad física”, tal como está redactado, podría haber significado que Roosevelt no habría sido Presidente de los Estados Unidos. Tiene que ser, como dice el señor Aramburú: Incapacidad que lo imposibilite para el ejercicio de su cargo. Esto es cierto en la Constitución actual, pero está redactado mejor, porque dice, “por permanente incapacidad física o moral del Presidente” e está haciendo énfasis en la incapacidad física permanente y lo de moral no lo pone.

El señor **Chirinos Soto**.- Por ejemplo en el caso de un ebrio, no comete delito; y el caso se ha dado en el Ecuador, con el Presidente Arosemena; hasta en un escándalo, no hay delito, no puede ser enjuiciado, pero hay una incapacidad moral. Yo estoy de acuerdo con que la expresión es vaga, pero es indispensable, porque el Presidente podría incurrir en incapacidad moral.

El señor **Melgar**.- Señor Presidente; el problema original es si lo mental se cubre de alguna manera. Hemos creído que lo mental se cubre con lo físico. No hemos querido connotar el término mental, porque es problemático. La psiquiatría, no obstante las informaciones últimas que nos ha dado el señor Cornejo Chávez, en este momento tiene una vastísima controversia respecto a qué es una enfermedad mental. Ahí sí podría haber argumentos para debilitar una posición o hacer prospera determinados intereses o intenciones. Lo físico cubre lo mental. Lo moral consideramos que es forzoso poder presentarnos con cierta pulcritud ante la opinión pública y consagrar en la Constitución ese objetivo de pulcritud, porque retirar lo moral va a ser un poquito raro máxime que la Constitución actual lo consagra. De modo, señor Presidente, que la Comisión mantiene el texto¹⁹.

56. Al respecto, observo que, si bien los constituyentes discutieron en torno a los conceptos de incapacidad moral, física y mental, la principal diferencia con la Constituyente de 1931 fue que mientras esta última entendía la incapacidad moral dentro de lo mental, la Comisión de la Asamblea Constituyente de 1979 “consideró que la incapacidad física incluía la enfermedad mental”²⁰. Asimismo, que finalmente se haya suprimido el adjetivo permanente para incapacidad moral es relevante, en tanto había el riesgo de que se pudiera relacionar a la conducta del

19 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Diario de los debates, Asamblea Constituyente 1978-1979, tomo IV, 1979, pp. 8-9.

20 EGUIGUREN, F. “La responsabilidad constitucional y penal del presidente de la república del Perú”. Lima: Tesis para optar el grado académico de Doctor en Humanidades en la PUCP, 2007, p. 229.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 82

mandatario (inmoralidad) debía apartarse de lo permanente o transitorio para no ser incongruente. La idea entonces que prevaleció fue de una causal abierta, una “salida política” en términos de Chirinos Soto, para que el Congreso evalúe políticamente la conducta del presidente que era reprobable sin configurarse en delitos²¹.

57. Si bien la posición del Constituyente de 1979 era novedosa para la tradición histórica sobre *incapacidad moral*, esta fue rechazada por la mayoría del Constituyente de 1993 y, por el contrario, se retomó el sentido interpretativo del constituyente de 1931, plasmado en la Constitución de 1933.

“El señor Presidente [**Torres y Torres Lara**].- Muy bien, hablaré a título personal indicando que la mayoría coincide conmigo.

En cuanto al inciso 1), "Incapacidad permanente física o moral, declarada por el Congreso", nosotros consideramos que debe quedar como está, por las siguientes razones. Este inciso ha sido materia de modificación en la Constitución de 1979 y ha generado constantes conflictos y tensiones.

Durante el período de su aplicación, en muchas oportunidades, parlamentarios con poca prudencia han amenazado constantemente con la aplicación de este inciso, con lo cual generaron permanente inestabilidad en los gobiernos.

Este concepto se ha originado, en consecuencia, por el cambio que se estableció en la Constitución de 1979, donde se señaló, como se está planteando ahora, que por una simple incapacidad moral pueda ser removido el Presidente de la República. Como la incapacidad moral no está precisada, puede llegarse a situaciones extremas.

He tenido la oportunidad de leer, como siempre lo hago, los textos de los constitucionalistas más distinguidos, como es el doctor Chirinos Soto. Él menciona en su texto el caso del Presidente de un país vecino que incurría en algún tipo de excesos menores, pero que podrían haber sido calificados de incapacidad moral: un pequeño exceso de consumo de alcohol en alguna reunión que tuvo y que refiere el doctor Chirinos Soto en su obra.

El concepto de incapacidad moral, así señalado en la Constitución, muy genéricamente, puede desestabilizar a cualquier gobierno, y consideramos que esto no es prudente. Por eso creemos que debemos regresar al concepto de que la remoción del Presidente debe producirse cuando tiene incapacidad física o moral permanente; no por un acto con

21 Ídem



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 83

que dé la apariencia de incapacidad moral, sino que se presente como una persona que es permanentemente incapacitada moral.

Quiero referirme, en este sentido, a la Constitución de 1933, cuyo artículo 144 decía: "La Presidencia de la República vaca, además de caso de muerte: 1) Por permanente incapacidad física o moral del Presidente, declarada por el Congreso", que es un texto distinto del actual, el cual dice: Incapacidad moral o permanente incapacidad física. Nosotros queremos retornar al concepto establecido en la Constitución del año 1933"²².

58. Ahora bien, es posible comprobar entonces, a partir de un tipo de interpretación histórica, que el inciso 113 inciso 2 al hacer referencia a *permanente incapacidad moral* se refiere a una enfermedad mental definitiva que padece el Presidente de la República del Perú y, por ello, es que terminaría siendo declarada por el Congreso. El método histórico que he evaluado tiene sentido en cuanto la institución de incapacidad moral permanente es de larga data en el Perú. Asimismo, ha estado contenida en ocho disposiciones constitucionales en la historia peruana. De allí que es imprescindible su análisis como punto de partida a partir de este método de interpretación.

§ 4. La causal vacancia al presidente por “permanente incapacidad moral” en el marco de la Constitución de 1993

59. Realizado este repaso histórico, es necesario abordar ya de manera directa la causal de “permanente incapacidad moral” en el marco de nuestra actual Constitución. En este orden de ideas, en primer término me encargaré de analizar más específicamente qué significa el contenido “moral” en la expresión incapacidad “moral”.
60. Como ya fue indicado, desde diferentes especialidades (Derecho Comparado, Historia Constitucional, Derecho privado), la incapacidad “moral” hace referencia prima facie a una incapacidad “mental”, en la medida que aparece de manera complementaria y junto a la “incapacidad física”.
61. Como también fue precisado la expresión “moral” aparece como un galicismo que alude a la voz francesa *morale*, que se usa para hacer referencia a un contenido variado, pero que no se relaciona con los valores morales o éticos. Además de ello, es necesario tomar en cuenta que, en el idioma castellano, y más específicamente en el lenguaje jurídico, aparecen diversos usos de la palabra “moral” que podrían dar cuenta fácilmente de este uso: daño moral (daño emocional o psicológico), persona moral (persona jurídica), autonomía moral

22 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Diario de los debates del Congreso Constituyente Democrático, 33ª sesión, 24 de marzo de 1993, p. 1264.



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 84

(discernimiento, capacidad de juicio), integridad moral (indemnidad de la autonomía personal), violencia moral, etc. En estos casos, resulta indubitable, la palabra “moral” no se refiere esencialmente a contenidos morales, en el sentido de “hacer lo debido” o del “razonamiento práctico”.

62. En este sentido, además, es muy claro por qué la “incapacidad moral” se encuentra regulada junto con la vacancia por “incapacidad física”. Efectivamente, la causal de la referencia dice que la Presidencia de la República vaca por “ u permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso”. Esta relación entre las referidas incapacidades viene dada porque ambas deben ser entendidas en el marco de una situación de salud que constituyan un impedimento para el desempeño de las facultades del presidente.
63. No obstante, queda claro que si bien son muchas y muy diversas las situaciones que un estado de salud puede deteriorarse, no todas ellas podrían constituirse en justificación razonable para invocar a la así llamada “incapacidad moral”, entendida como incapacidad mental. Y es que, si bien la incapacidad mental, de manera general, es pasible de ser comprobada objetivamente a través de una evaluación médica, no sucede lo mismo, en principio, con la relación existente entre los distintos niveles de incapacidad mental y las aptitudes necesarias y específicamente relacionadas con el ejercicio del cargo de presidente de la República.
64. En ese entendimiento, y para evitar una discrecionalidad tal que resulte ajena a lo advertido precedentemente, estimo que la denominada “incapacidad física y moral permanente” requiere no solo ser precisada en cuanto a sus alcances, sino también, y en base a una interpretación aditiva, ser comprendida en el sentido de que la misma deba ser declarada expresamente, para no otorgar margen de duda sobre su contenido y aplicación. Veamos esto con más detalle a continuación.
65. En línea con lo recientemente expuesto, es necesario indicar que la causal de vacancia contenida en el artículo 113, inciso 2 hace referencia a una incapacidad moral “permanente” y “declarada por el Congreso”. Ambas nociones están relacionadas con la objetividad de la causal (que, como veremos luego, es una característica de todas las causales de vacancia) y, siendo así, debe quedar claramente delimitado que es lo que ellas exigen.
66. En primer lugar, encontramos que la incapacidad debe ser *declarada* por el Congreso de la República en el sentido de que tan solo resulta necesario constatar una situación fáctica, y por ende tampoco se trata de una situación jurídica que el Poder Legislativo(Congreso) pueda constituir al margen de los hechos del mundo. En este sentido, la incapacidad regulada hace referencia una realidad que es independiente de la voluntad política del Congreso y que a este solo le correspondería “declarar”. No olvidemos que el concepto de vacancia apela, desde siempre, a la existencia de una circunstancia objetiva que demuestre que el



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 85

Presidente o Presidenta de la República no se encuentra en condiciones de ejercer su cargo. Estamos hablando entonces de una constatación, y no de una evaluación subjetiva, y menos aún, sustentada en razones de cálculo político.

67. Al respecto, y en el caso de la incapacidad física, la situación no parece revestir mayor complejidad, pues bastaría con informes médicos emitidos por comisiones médicas del Ministerio de Salud y Essalud, en tanto que representan documentos públicos dotados de fe pública y que tendrían plena validez probatoria respecto al estado de salud del presidente. Obviamente, y para no contradecir los parámetros convencionales y constitucionales existentes, el grado de deterioro físico debe ser de tal magnitud que objetivamente resulte imposible que quien se venía desempeñando como presidente o Presidenta desempeñe la función que se le había encomendado.
68. En el caso de la llamada “incapacidad moral”, y en la medida que debe ser entendida como incapacidad mental grave, ella prima facie también debe aparecer expresamente determinada en informes médicos o expertos emitidos con dicha finalidad. Y es que, como bien se ha señalado en el *amicus curiae* presentado por la Clínica Jurídica de Derechos Humanos y Discapacidad de la Facultad de Derecho de la PUCP, el solo hecho de tener una discapacidad mental no puede ser tomado como una excusa o razón suficiente para impedir el ejercicio del derecho fundamental a la participación política, consagrado en el artículo 31 de la Constitución Política, en relación con el principio-derecho de igualdad.
69. Lo anterior, desde luego, va de la mano con el reconocimiento de la capacidad de las personas con discapacidad a través de la modificación y derogación de, por ejemplo, algunos artículos del Código Civil, del Código Procesal Civil y del Decreto Legislativo del Notariado, mediante la aprobación del Decreto Legislativo 1384, que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de setiembre de 2018.
70. Al respecto, en aras de precisar que no toda discapacidad mental resulta inhabilitante, sino que, por el contrario, el Estado (y la sociedad) no les debe restar indebidamente su autonomía, vale la pena mencionar algunos de los cambios más significativos introducidos por la referida normativa, los cuales, tal como fue sintetizado en su exposición de motivos, son los siguientes:

Se elimina del Código Civil la referencia a personas 'incapaces' así como las categorías 'incapacidad absoluta' e 'incapacidad relativa'. De esta manera, se derogan las disposiciones de los artículos 43 y 44, que hacen referencia a 'los que por cualquier causa se encuentren privados de discernimiento' 'los retardados mentales' y 'los que adolecen de deterioro mental que les impide expresar su libre voluntad'. [...] Se modifica el artículo 3 del Código Civil, estableciéndose que la capacidad de goce no es objeto de limitación; es decir, se preserva el



Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 86

reconocimiento de la personalidad jurídica de la persona como sujeto de derecho y deberes imposibilitando que sea suplantada por otra bajo ninguna circunstancia. No obstante ello, la capacidad de ejercicio, al no ser un derecho absoluto, es pasible de limitaciones legales en el marco de los estándares internacionales de los derechos humanos. Cabe resaltar que estos límites han sido eliminados para las personas con discapacidad con excepción de 'las personas que no puedan manifestar su voluntad de manera expresa ni tácita, temporal o permanentemente'. Se elimina del todo la figura de la curatela del Código Civil para las personas con discapacidad y, en el caso de la excepción de 'las personas que no puedan manifestar su voluntad de manera expresa ni tácita, temporal o permanentemente', se les aplica la designación de apoyos judicialmente de forma excepcional.

71. De este modo, lo que corresponde es más bien reivindicar a las personas con discapacidad, devolviéndoles el estatus de verdaderos sujetos de Derecho, de conformidad con los estándares actuales en materia de protección de los derechos humanos (cfr. STC 00194-2014-PHC y STC 05048-2016-PA).
72. En este orden de ideas, los informes médicos propuestos para sustentar una discapacidad mental dirigida a sustentar una posible vacancia solo resultarán atendibles si la referida discapacidad es expresa e indubitablemente grave, que inhabilite definitivamente a una persona para ejercer el cargo (en sentido similar a como se comprendería una incapacidad física permanente), pues solo en aquel supuesto no sería posible darle continuidad a las distintas labores y competencias que ejerce el Presidente o Presidenta de la República. Por lo demás, una interpretación como esta no solo sería respetuosa de los derechos fundamentales reconocidos en la actual Constitución, sino que también guarda concordancia con una lógica de convencionalización del Derecho, en donde debe tomarse en cuenta, para este caso en particular, lo señalado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).
73. De otro lado, en cuanto al contenido vinculado con la expresión *permanente*, se trata de un concepto descriptivo que, se refiere a algo que podría ser determinado de manera indubitable y comprobada, a través de medios objetivos y técnicos (como fue indicado, del modo análogo e igual de riguroso que al que permitiría acreditar una incapacidad física de carácter permanente).
74. Para aclarar el panorama al respecto, y como se ha señalado dentro de este proceso competencial, esta causal de vacancia se refiere “a los casos en que el primer mandatario, como consecuencia de una situación sobrevenida, se vea afectado en su salud mental o física, y de manera irreversible, o sea, que no pueda ser objeto de tratamiento terapéutico” (*amicus curiae* presentado por el abogado Leysser León Hilario, subrayado nuestro).



75. Como puede apreciarse entonces, lo permanente no depende de una correlación de votos, sino de una acreditación objetiva, no solo sobre un padecimiento de una incapacidad física o mental grave, sino también de que la misma no puede revertirse ni con un tratamiento médico al respecto. Una vez más, ello debe quedar fehacientemente acreditado en los informes médicos emitidos por comisiones médicas, por ejemplo, del Ministerio de Salud o Essalud, en tanto que ellas pueden emitir documentos públicos dotados de fe pública, convocadas para el particular.
76. Además de lo señalado, me parece importante mencionar que, de una lectura integral del artículo 113 de la Constitución, el cual regula las causales de vacancia presidencial, puede apreciarse que allí, en concordancia con el concepto de vacancia ya explicado en este mismo texto, se hace referencia a supuestos en los que solo se requiere constatar la ocurrencia de hechos objetivos, como son, por ejemplo: la muerte del presidente, su renuncia, que este haya salido del territorio nacional sin permiso del Congreso o que no haya vuelto en el plazo indicado, o que haya sido destituido por juicio político.
77. Como puede apreciarse, todos estos supuestos tan solo implican constatar situaciones de hecho en las que prácticamente no cabe mayor deliberación sobre lo ocurrido. Y ello es así, porque aquí de lo que se trata es de evitar una situación de vacío de poder en el ejercicio de la presidencia, ante la materialización fáctica de algunos de los supuestos establecidos en la referida disposición.
78. Por esta razón, entonces, ninguna de las causales establecidas en artículo 113 de la Constitución busca que los congresistas ingresen en un proceso de deliberación compleja orientado a remover un presidente por razones de conveniencia u oportunidad política, tomando en cuenta además que ello tendría que ser definido discrecionalmente por el Congreso de la República, algo que, como anoté en su momento, no resultaría coherente con nuestro modelo de gobierno.
79. Efectivamente, en el marco de nuestra forma de gobierno, en ningún caso podría interpretarse que estas causales representen una especie de “sanción” en contra de un presidente en ejercicio. Recordemos que, en efecto, en nuestro modelo el Presidente de la República no responde políticamente por sus actos (ello le corresponde a los ministros) y que son los ciudadanos quienes deciden quién ejerce la presidencia (y no el Congreso, como ocurre en los sistemas parlamentaristas).
80. Ahora, y no obstante lo indicado, queda claro también que dentro de las causales de vacancia establecidas en el artículo 113, se encuentra una peculiar, precisamente la referida a las ya mencionadas incapacidades “física” y “moral”. Al respecto, si bien no ha sido puesta en duda la objetividad de la incapacidad física, sin embargo, sí se discute si ocurre lo mismo con la denominada “incapacidad moral”.



81. Esta discusión cobra una relevancia fundamental y no puede ser soslayada por este Tribunal. Y es que, el hecho de que haya habido hasta tres intentos de vacancia en el presente quinquenio, en los cuales se ha invocado (debida o indebidamente) esta causal, nos habla de la relevancia que ha cobrado en la manera de cómo se articula el poder y las relaciones dentro del aparato institucional configurado en la Constitución vigente y, por ende, tomando en cuenta el rol del Tribunal Constitucional al que me he referido *anteriormente*, es necesario un pronunciamiento expreso y claro por parte de este Tribunal, que zanje el contenido problemático de dicha cláusula, el cual evite en el futuro interpretaciones antojadizas que lleven a escenarios de grave crisis institucional, pero a la vez (como dejare anotado al final de mi voto) que permita también dar una respuesta sensata frente a graves inconductas por parte de quien ejerce la presidencia.
82. Ahora bien, en función de lo señalado precedentemente, reitero que la causal de vacancia referida a la “permanente incapacidad moral” debería entenderse también como una causal objetiva, respaldada en una constatación fáctica, que no requiere una mayor complejidad interpretativa o argumentativa. Esto es así, no solo porque está al lado de otras causales que son objetivas, sino sobre todo porque la regulación del conjunto de causales da cuenta de lo que puede (y no puede) hacer el Congreso en el marco de nuestro régimen de gobierno. En otras palabras, no podría interpretarse como una causal de vacancia al presidente un supuesto a través del cual el Congreso pueda removerlo discrecionalmente, tan solo con base en contar con los votos necesarios para hacerlo (como podría ocurrir con la jefatura de gobierno en un régimen parlamentario).
83. Por tanto, me encuentro en desacuerdo con cualquier postura que pretenda asimilar la “incapacidad moral permanente” con algo así como una “moral pública”, o vinculada con actos que riñan con lo que alguna persona o grupo de personas puedan considerar “buenas costumbres” (máxime si, como veremos, para esta causal se prevé un proceso sumamente célere). Una posición como esta no coadyuva a brindar la necesaria seguridad jurídica para el ejercicio del cargo del Presidente de la República, y lo deja más bien expuesto a los vaivenes de las correlaciones político-partidarias que pueda forjar al interior del órgano que lo podría vacar, esto es, el Congreso de la República.
84. Sin embargo, afirmar esto no equivale sin más a eximir de toda responsabilidad al presidente ante cualquier situación que pudiera tener consecuencias jurídico-constitucionales relevantes. Un escenario como este no resultaría acorde con las exigencias de un Estado Constitucional que se precie de brindar respuestas adecuadas frente a situaciones gravísimas e insostenibles que puedan presentarse en el ejercicio de cargos públicos.



85. Es por ello que considero que, tomando que pueden presentarse esos escenarios, y en aras de esclarecer lo aquí planteado, considero necesario explicitar una vía interpretativa posible que prevé la Constitución, de tal modo que no se genere ningún vacío indeseable. Esto, desde luego, sin perjuicio de que posteriormente esto sea regulado y perfeccionado de manera explícita por el legislador constituyente.

§ 5. Suspensión del presidente de la República por indignidad o mal desempeño

86. Como había señalado, si bien la incapacidad moral es incapacidad mental, a la vez sería indeseable descartar sin más la existencia de una vía constitucional que permita encausar supuestos en los que existan situaciones de grave inmoralidad o de mal e insoportable desempeño.
87. Al respecto, es menester tener en cuenta que la Constitución es clara en evitar que el presidente sea investigado o incluso removido de su cargo si no es por las causales establecidas en el artículo 117 de la Constitución (traición a la Patria, impedir elecciones, disolver indebidamente el Congreso, o impedir el funcionamiento del Congreso o los organismos del sistema electoral), y no por otras razones, lo que, prima facie, con base en la normativa que más utilizamos al respecto, excluiría la posibilidad de que un presidente sea removido pese a haber cometido actos indignantes que, consensuadamente, se entienda que haga imposible que continúe en el cargo.
88. Al respecto, es necesario señalar que, además de ser una forma incorrecta de entender la causal de vacancia de “incapacidad moral permanente”, el procedimiento actualmente previsto (artículo 89-A del Reglamento del Congreso) es sumamente expeditivo, lo cual solo tendría sentido si se le considera (tal como hemos sostenido antes) como una causal objetiva, pero no lo tiene si se le considera como de una especie de “juicio político *express*”, como parecen considerar quienes sostienen que la “incapacidad moral” es, finalmente, un cajón de sastre ético. Dicha comprensión es peligrosa, no solo porque lesiona nuestro régimen constitucional de gobierno, sino porque, tomando en consideración el procedimiento parlamentario hoy existente (que permite que la vacancia por incapacidad moral se delibere y vote en un solo día), hace que se incurra en un flagrante “déficit deliberativo”, sobre el Tribunal Constitucional se ha referido ya en varias ocasiones (cfr. STC 00012-2018-AI y STC00006-2018-AI)
89. Frente a ello, considero que una alternativa constitucionalmente viable, y que no invade competencias del legislador orgánico modificando jurisprudencialmente el Reglamento del Congreso, surge al interpretar de manera amplia el artículo 114 de la Constitución. Allí se señala que “El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por (...) Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso”. En este artículo (que no alude en específico a alguna incapacidad “física” o “moral”) podría considerarse incorporados aquellos casos en los que el



Presidente haya afectado irremediablemente la dignidad del cargo o que este haya tenido un mal desempeño que le impida continuar ejerciendo la presidencia, o situaciones similares (no vinculadas con acusaciones por delitos, pues esto viene regulado y restringido por el artículo 117 de la Constitución). De este modo, propongo una interpretación disociativa del artículo 114 de la Constitución, que permita distinguir los casos de suspensión por incapacidad física o mental, de la que podría denominar “suspensión-impeachment” o “suspensión-juicio político”

90. A efectos de la tramitación de este modo de suspensión (alejándonos del modelo de “juicio político *express*” que venía ocurriendo con la vacancia por incapacidad moral), considero que solo podría darse a través de lo dispuesto por los artículos 99 y 100 de la Constitución, que garantizan de mejor modo el debido proceso o la racionalidad de la discusión. Al respecto, el artículo 100 de la Constitución hace referencia explícita a que, en ese marco, corresponde al Congreso, entre otras consideraciones, “suspender al funcionario”, que es precisamente lo que se busca con el artículo 114 de la Constitución (suspensión de la presidencia).
91. Este proceso, de activarse, podría empezar con un “reproche” de la Comisión Permanente (antes que, en sentido estricto, una “acusación” a la que hace referencia el artículo 117 de la Constitución) y para ello seguir el proceso establecido para las acusaciones. Asimismo, podría contar con una votación de 2/3 para suspender temporalmente al presidente mientras dure el procedimiento de juicio político, votación que es la que se encuentra prevista actualmente para el caso de la vacancia *express* por “incapacidad moral”. En este orden de ideas, la Comisión Permanente trabajaría este tipo de reproche como un supuesto particular de “infracción a la Constitución” (relacionado con los artículos 110 y 118, incisos 2 y 3), orientado únicamente a que el Pleno tome una decisión de suspensión por el tiempo que le falte al presidente para cumplir su mandato.
92. Asimismo, de llegar el caso al Pleno, este únicamente podría decidir sobre la suspensión por el tiempo restante del mandato presidencial, mas no pronunciarse respecto de otras medidas como la inhabilitación o la destitución, pues *prima facie* ellas solo pueden adoptarse en los supuestos de acusación previstos en el artículo 117 de la Constitución. Si el Pleno decide no suspender al presidente, este debería ser restituido en su cargo y no se podría volver a proponer su suspensión por los mismos hechos o por hechos sustancialmente análogos.
93. Así visto, con esta propuesta un presidente podría ser removido excepcionalmente, inclusive por razones de mal desempeño o por haber obrado de una manera que haga imposible su permanencia en el cargo, en un escenario más propio del juicio político (aunque con eventuales matices) procurándose que se respete el debido proceso parlamentario (y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal sobre esta materia), Además, no se ncurriría en déficits deliberativos (cfr. STC 00012-2018-AI, STC 00006-2018-AI), tomando en consideración los principios de equilibrio, cooperación y solución democrática (cfr. STC 00006-



2018-AI, STC 00006-2019-CC) y sin necesidad de proponer ninguna modificación del Reglamento del Congreso en torno a la votación (que tiene reserva de ley orgánica).

94. Básicamente, entonces, con esto solo estaríamos interpretando en un sentido posible la “suspensión”, a la que hacen referencia los artículos 114 y 100 de la Constitución, y no arrogándonos el lugar del legislador, al regular totalmente un proceso como este. Sin perjuicio de ello, y precisamente con base a los principios de coordinación y solución democrática, considero que en términos de exhortación se debe conminar al Congreso a aumentar los votos que requieren lo que he denominado suspensión que se extienda hasta el final de la duración del cargo, en la medida que esa es una interpretación orientada a la Constitución (a consolidar y realizar la forma de gobierno constitucional).

S.6. La evaluación de las situaciones recientemente acontecidas y las repercusiones que ello genera

95. Luego de lo expuesto, es evidente que en las dos últimas mociones de vacancia tramitadas por el actual Congreso de la República no se siguieron parámetros que están dentro de lo constitucionalmente posible y lo constitucionalmente necesario, sino que incluso se estuvo en el escenario de lo constitucionalmente prohibido. Y es que al desnaturalizar una causal de vacancia para lograr lo que en realidad era un juicio político encubierto, sin las garantías procedimentales que este juicio político tiene previstas, se realizaron acciones fuera del parámetro constitucional que, doloroso es decirlo, llegaron a romper el orden institucional previsto en nuestra Constitución, y nos llevaron a una situación que, independientemente de una legitimidad más bien formal que otorga un importante votación congresal, dejaba de lado la dinámica de separación de poderes y el equilibrio de poderes que reclama nuestra configuración como Estado y nos otorgó un gobierno lamentablemente al margen de lo que corresponde a un Estado Constitucional.
96. Ahora bien, necesario es anotar que nuestras sentencias no tienen efectos retroactivos, aún cuando en el ámbito de los procesos competenciales tienen un efecto nulificante de los actos dados con vicios de inconstitucionalidad. En ese sentido, bien puede reconocerse que las ya anotadas actuaciones del Congreso en estos últimos días (nombramiento de una nueva mesa directiva, y por ende, de un nuevo Presidente encargado de la Presidencia de la República, establecimiento de una comisión investigadora de la actuación de Manuel Merino y algunos de sus más cercanos colaboradores, por solamente mencionar algunas de las acciones tomadas), permiten subsanar la inconstitucionalidad incurrida por lo menos a nivel de la sucesión presidencial. Quedan sin embargo, otro tipo de responsabilidades que determinar frente a la actuación de quienes irregularmente asumieron el poder en base a una interpretación inconstitucional del artículo 113 inciso 2 de la Constitución, y que así (lo que es importante para efectos de un proceso competencial, menoscabaron las atribuciones del Poder Ejecutivo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral | 92

(Gobierno), pues, independientemente de las personas, impidieron al Gobierno desarrollar, valga la redundancia, su plan de gobierno.

97. Sin embargo, justo es señalar que, dentro de su rol de control de regularidad constitucional, o, dicho de otra manera, de garantías que el comportamiento de todos y todas se haga de acuerdo a parámetros constitucionales, el Tribunal estará atento a las acciones que en principio ya ha venido avanzando el Congreso de la República, a las acciones para determinación de eventual responsabilidad penal iniciadas por la Fiscalía de la Nación, y a las decisiones que tome el actual Gobierno constitucionalmente constituido frente a las diversas situaciones y relaciones jurídicas generadas antes de su asunción del mando.
98. Termino mi voto con una invocación al legislador. Y es que la gravedad de los temas que se abordan en algunos recientes procesos competenciales hace aconsejable alguna modificación en su regulación, sobre todo en lo referido al establecimiento para los plazos para la contestación de la demanda. La intensidad de los conflictos que se abordan en un proceso competencial demanda que el Tribunal esté más pronto en posibilidad de convocar a audiencia y resolver la controversia a la brevedad posible. Caso contrario, los conflictos pueden exacerbarse, y las posibilidades de actuación efectiva del Tribunal (y con ello, su propia legitimidad) reducirse.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA