

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Facultad de Derecho



Informe Jurídico de la Sentencia N° 778/2020
Caso de la vacancia del presidente de la República por incapacidad
moral

Trabajo de suficiencia profesional para optar el título profesional de
Abogado

Autor:

Danny Orlando García Salinas

Revisor:

Magno Abraham García Chávarri

Lima, 2021

A mis padres por siempre creer en mí y apoyarme en cada uno de mis objetivos.

A mi abuelo por guiarme y ser artífice de quien soy hoy.

*Mi más profundo agradecimiento al Prof. Magno Abraham García Chávarri, por su paciencia,
amabilidad y recomendaciones.*



RESUMEN

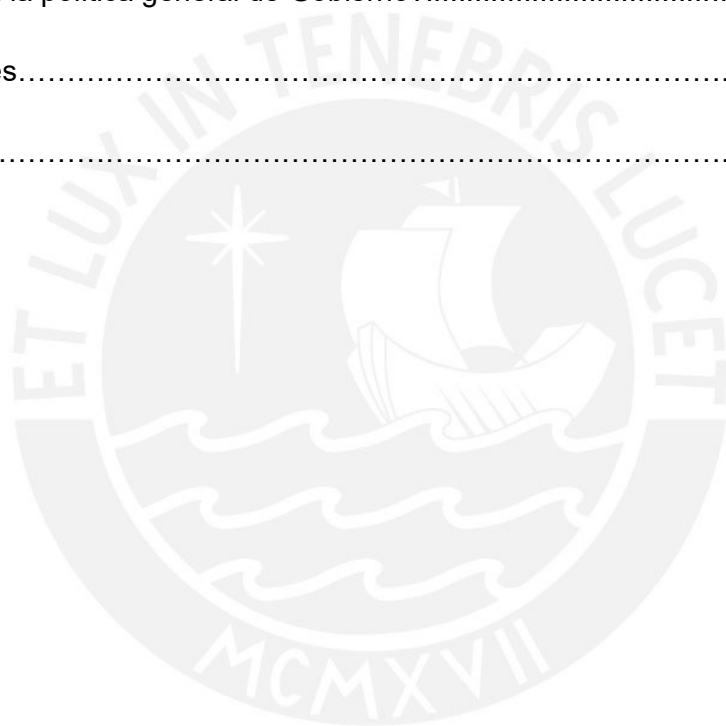
El presente informe jurídico tiene como objetivo realizar un análisis acerca de la sentencia N° 778/2020, emitido por el Tribunal Constitucional, a la luz de la demanda competencial presentada por el Poder Ejecutivo, ante el menoscabo de sus competencias, contra el Congreso de la República, quien, en aplicación a sus atribuciones constitucionales, intentó, en un primer momento, vacar del cargo al presidente de la República y, en un segundo momento, logró dicho objetivo. Esta sentencia representa una oportunidad para lograr un análisis acerca de la institución de la vacancia presidencial bajo la causal de la permanente incapacidad moral, la cual, en los últimos años, ha sido constantemente mencionada y utilizada, sin detenerse a determinar su contenido de una manera tal, que sea de ayuda a la continuidad política y social del país. Para ello, se analizan los principales conceptos que el caso amerita como la permanente incapacidad moral y la vacancia presidencial, así como determinar si existe una garantía procedimental para, finalmente, desarrollar un análisis acerca de la sentencia en estricto, precisando, las consecuencias que ha traído la figura de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral en nuestro país en la búsqueda de concientizar a la opinión pública acerca de la relevancia de esta figura y, de esa manera, pueda concluirse en un uso adecuado de la institución jurídica de la vacancia presidencial siempre considerando el bienestar institucional y jurídico del país.

ÍNDICE

I. Justificación de la elección de la sentencia.....	7
II. Contexto y Relación de los hechos relevantes.....	8
III. Identificación y Análisis de los problemas jurídicos identificados.....	13
A. Problemas Jurídicos Secundarios.....	14
3.1 Primer problema jurídico secundario: ¿Existe una relación entre la institución de la permanente incapacidad moral y la forma de gobierno del Estado peruano?.....	14
3.1.1 ¿En qué consiste la forma de gobierno y cuáles son sus tipos y características?.....	14
3.1.2 ¿Cuál es la forma de gobierno del Estado peruano?.....	19
3.1.3 ¿Influyó la forma de gobierno peruana en la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral como mecanismo de control del Congreso en el contexto político del periodo presidencial 2016-2021?.....	21
3.2 Segundo problema jurídico secundario: ¿En qué consiste la competencia constitucional del Congreso para tramitar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral?.....	27
3.2.1 ¿Qué es la vacancia presidencial y en qué casos se aplica?.....	27
3.2.2 ¿En qué consiste la incapacidad moral?.....	30
3.2.3 ¿Es la incapacidad moral equivalente a la incapacidad mental?.....	32
3.2.4 ¿Cuál es la consecuencia del término “permanente” en la incapacidad moral?.....	33

3.2.5	¿Qué nos dice la Constitución Histórica respecto a la vacancia por permanente incapacidad moral?.....	37
3.2.6	¿En la actual Constitución la permanente incapacidad moral es de <i>carácter abierto</i> ?.....	41
3.3	Tercer problema jurídico secundario: ¿Existe una garantía procedimental respecto a la vacancia por permanente incapacidad moral del presidente?.....	44
3.3.1	¿El Congreso tiene correctamente delimitado el procedimiento de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral?.....	44
3.4	Cuarto problema jurídico secundario: ¿Debe ser considerada la permanente incapacidad moral como fundamento para la vacancia presidencial?.....	50
3.4.1	¿Cuáles fueron los efectos de la presentación de las Mociones de Orden del Día N° 12090 y N° 12684 con relación a la permanente incapacidad moral y vacancia presidencial?.....	50
3.4.2	¿Podría haber alguna otra institución jurídica que pueda abarcar la figura de la permanente incapacidad moral?.....	56
3.4.3	¿Se debe mantener la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral en el ordenamiento jurídico peruano?.....	59
3.4.4	¿Qué consecuencias puede traer un cambio en la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral?.....	62
3.5	Quinto problema jurídico secundario: ¿Se ha presentado la sustracción de la materia en la demanda competencial?.....	70
3.5.1	¿Qué es un conflicto competencial?.....	70

3.5.2	¿Qué es la sustracción de la materia?.....	73
3.5.3	¿En qué consiste el principio de “relación de identidad” y es aplicable al presente caso?.....	75
B.	Problema Jurídico Principal: ¿La competencia constitucional del Congreso, respecto de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, menoscaba el ejercicio del Ejecutivo en la política general de Gobierno?.....	77
IV.	Conclusiones.....	80
V.	Bibliografía.....	82



I. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA SENTENCIA

La sentencia N° 778/2020, emitida por el Tribunal Constitucional, producto de la demanda competencial interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Congreso de la República ante el menoscabo de sus atribuciones constitucionales, así como el acontecer político y jurídico nacional, especialmente, del último periodo gubernamental 2016-2021, ha hecho notar que el constituyente-legislador ha descuidado enormemente la figura de la vacancia presidencial, específicamente, bajo la causal de la permanente incapacidad moral, quizá, por su poca aplicación anterior o por el desapego del legislador en el desarrollo óptimo de la mencionada causal.

Es por ello que el presente informe jurídico, desea apartarse de cuestionamientos políticos, aspecto difícil de realizar debido a que la vacancia presidencial tiene un rasgo político fundamental, pero, principalmente, busca realizar un análisis exhaustivo acerca de la conveniencia de la mencionada institución en nuestro ordenamiento, con el fin, no sólo de ampliar el conocimiento respectivo, sino de tomar la relevancia que la figura de la vacancia presidencial merece en nuestra realidad política, jurídica y social y así, lograr un desarrollo institucional en nuestro país.

II. CONTEXTO Y RELACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

Durante el último periodo presidencial (2016-2021), se han suscitado diferentes situaciones de tensión en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, el cual ha conllevado a una crisis política e institucional en el país durante dicho tramo. Una de estas situaciones que se generaron fue la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, establecida en el inciso 2 del artículo 113° de la Constitución Política.

Esta discusión acerca de la institución de la permanente incapacidad moral del presidente generó una demanda competencial ante un supuesto uso indebido, por parte del Congreso, de sus atribuciones constitucionales en menoscabo del ejercicio atribuido al Gobierno y el desarrollo de sus competencias.

Al respecto, los hechos relevantes del caso son los siguientes:

- 2.1 El 10 de setiembre de 2020, se presentó la Moción de Orden del Día N° 12090, mediante la cual se solicitó, por motivo de haber dado instrucciones a su personal directo respecto de la investigación por una presunta contratación irregular del señor Richard Cisneros en el Ministerio de Cultura, se declare la permanente incapacidad moral del presidente Martín Vizcarra y, por lo tanto, la aplicación del régimen de sucesión establecido en el artículo 115° de la Constitución.
- 2.2 El 11 de setiembre de 2020, se remite copia de la Moción presentada al presidente, mediante el Oficio N° 078-2020-2021-ADP-PCR.

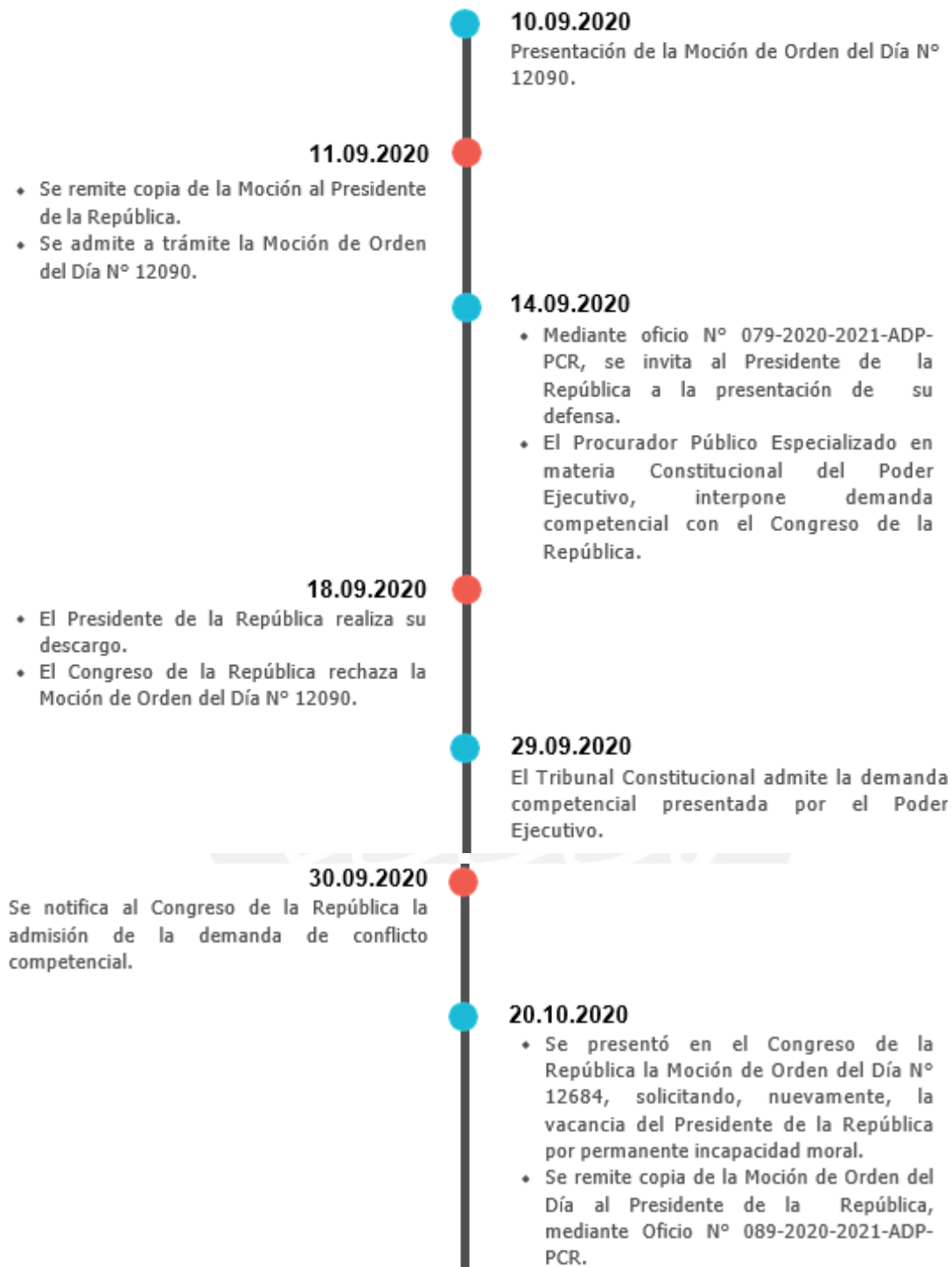
- 2.3 El mismo día, se admite a trámite la citada Moción, con una votación de 65 votos a favor, 36 votos en contra y 24 votos en abstención.
- 2.4 El 14 de setiembre de 2020, mediante Oficio N° 079-2020-2021-ADP-PCR, se invita al presidente a ejercer su derecho de defensa, para el día 18 de setiembre de 2020.
- 2.5 El mismo día, el señor Luis Alberto Huerta Guerrero, Procurador Público Especializado en materia Constitucional del Poder Ejecutivo, interpone demanda competencial contra el Congreso, ante la admisión a trámite de la referida Moción.
- 2.6 El 18 de setiembre de 2020, el presidente realiza su descargo, y, luego del debate por parte del Congreso, la mencionada Moción es rechazada con 32 votos a favor, 78 votos en contra y 15 votos en abstención.
- 2.7 El 29 de setiembre de 2020, la demanda competencial presentada por el Ejecutivo fue admitida por el Tribunal Constitucional.
- 2.8 El 30 de setiembre de 2020, se notificó al Congreso, como parte demandada, la admisión de la demanda de conflicto competencial, a fin que pueda contestarla y ejercer su derecho de contradicción.
- 2.9 El 20 de octubre de 2020, se presentó una nueva Moción de Orden del Día, la N° 12684, mediante la cual, por motivo de la declaración de un colaborador eficaz

vinculado por la investigación por corrupción del caso Odebrecht, se involucraba al señor Martín Vizcarra, cuando tenía el cargo de Gobernador Regional de Moquegua, en la recepción de un soborno. La moción solicitaba se declare la permanente incapacidad moral del presidente y, por lo tanto, la aplicación del régimen de sucesión establecido.

- 2.10 El mismo día, se remite copia de la citada Moción al presidente, mediante el Oficio N° 089-2020-2021-ADP-PCR.
- 2.11 El 02 de noviembre de 2020, se admite a trámite dicha Moción, con 60 votos a favor, 40 votos en contra y 18 votos en abstención.
- 2.12 El 09 de noviembre de 2020, el presidente realiza sus descargos, y, luego del debate por parte del Congreso, la Moción es aprobada con 105 votos a favor, 19 votos en contra y 04 votos en abstención.
- 2.13 El mismo día, mediante Oficio N° 098-2020-2021-ADP/PCR, se comunica a Vizcarra que, mediante Resolución del Congreso N° 001-2020-2021-CR, se declara su permanente incapacidad moral para ejercer el cargo de Presidente de la República, quien acepta la decisión del Congreso aunque manifiesta su desacuerdo.
- 2.14 El 10 de noviembre de 2020, el señor Manuel Merino de Lama, juramentó como Presidente de la República para terminar el periodo presidencial en el año 2021, acorde con la sucesión presidencial.

- 2.15 El 11 de noviembre de 2020, el señor Manuel Eduardo Peña Talavera, Procurador Público de la Defensa de los Asuntos Judiciales del Poder Legislativo, contesta la demanda de conflicto competencial.
- 2.16 El 15 de noviembre de 2020, ante la crisis política y social generada, Manuel Merino, renuncia al cargo de Presidente de la República.
- 2.17 El 16 de noviembre de 2020, el Congreso elige a una nueva Mesa Directiva, presidida por el congresista Francisco Sagasti, por 97 votos a favor, 26 votos en contra y sin ningún voto en abstención.
- 2.18 El 17 de noviembre de 2020, Francisco Sagasti juramenta como Presidente de la República, para terminar el periodo presidencial en el año 2021.

Para una mayor comprensión e identificación de los mencionados hechos relevantes del caso, se procederá a ordenarlos cronológicamente, de la siguiente manera:





III. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

Después de determinar el contexto que ha tenido lugar la sentencia, así como los hechos relevantes que se han desprendido de la misma, es necesario identificar y desarrollar los problemas jurídicos que se analizarán, los cuales permitirán una mayor precisión y comprensión acerca de la solución propuesta.

A. Problemas jurídicos secundarios

3.1 Primer problema jurídico secundario: ¿Existe una relación entre la institución de la permanente incapacidad moral y la forma de gobierno del Estado peruano?

Desde el inicio de la República, ha sido relevante determinar la forma de gobierno que se establecería para el manejo de su futuro como país y de los ciudadanos que la conforman. Ello generó una discusión sobre cuál forma de gobierno se adoptaría y que, incluso hasta nuestros días, no hay una idea unitaria de cuál es la que le corresponde.

Es así que, parafraseando a Eguiguren Praeli (2021, pp. 18-22), desde la primera Constitución peruana de 1823 se adoptó el régimen presidencial, pero con algunos matices propios del parlamentarismo, los cuales fueron implementándose a lo largo de las Constituciones del Siglo XIX y Siglo XX. Ante ello, se deduce que la forma de gobierno ha sido determinada en cada Constitución, siendo que cada diseño ha implicado consecuencias políticas en las relaciones entre el Congreso y el Gobierno.

Es por dicho motivo que, el mejor o peor diseño de la forma de gobierno peruano ha determinado el éxito de la institucionalidad del país, en el sentido de cómo se regulará las relaciones del poder político entre los dos poderes del Estado, lo cual será analizado en las siguientes preguntas.

3.1.1 ¿En qué consiste la forma de gobierno y cuáles son sus tipos y

características?

La definición de *forma de gobierno* ha traído consigo diferentes criterios, los cuales hacen difícil tener una conclusión única acerca de ésta. Así, una forma de gobierno permite “(...) organizar el poder público para gobernar una comunidad” (Fernández: 2000, p. 136). No obstante, es correcto mencionar que dicha definición identifica una falta de unidad en la concepción de la forma de gobierno al ser amplia y compleja.

Asimismo, continuando con Fernández (p. 139), se debe tratar de desprender el término *forma de gobierno* de los elementos sociológicos y políticos que la acompañan, y de esa manera diferenciarla del término *régimen político*, siendo necesario aclarar que dichos elementos son difíciles de alejar de la concepción de forma de gobierno, pero ello no impide darle una autonomía.

Además, de acuerdo al autor antes citado, la forma de gobierno está ligada a la función de gobierno, es decir, a la dirección netamente política de la toma de decisiones del Estado. Por lo tanto, se puede afirmar que la forma de gobierno significa aclarar quién y cómo ejerce la función de gobierno, desde luego, desde una perspectiva jurídica.

Es así, que los términos forma y función de gobierno están relacionadas debido a que, no sólo basta con determinar la titularidad sino que es importante, también, determinar el ejercicio de quién tiene dicha titularidad, para lo cual debe existir un ordenamiento que precise ello.

Así, una vez delimitada la concepción de la forma de gobierno, se procederá a precisar los tipos que ésta tiene, considerando la relevancia de los mismos para el presente informe jurídico y, de esa manera, enmarcarla en el caso peruano.

Así, parafraseando a Fernández (p. 140), y teniendo en cuenta que la forma de gobierno se encuentra relacionada con la función de gobierno, es necesario mencionar que ésta última hace referencia a la división de poderes de los órganos estatales, es decir, a la división de las funciones de los mismos. Por lo tanto, la forma de gobierno se puede dividir, por un lado, en las que contienen un *sistema de concentración absoluta*, en la cual, no existe un sistema de distribución de funciones, por lo que un solo órgano ejerce la función de gobierno; y, por otro lado, en un *sistema de distribución*, en la cual, por el contrario, existe una distribución de funciones en diferentes órganos estatales.

El mencionado sistema de distribución, tiene como característica principal la división de poderes, entendiéndola como “la forma de autolimitarse el poder del Estado, mediante el reparto de las funciones del poder entre los distintos organismos del Estado” (Zegarra Mulánovich: 2009, p. 209). Asimismo, este sistema hace una subdivisión en una *forma simple*, en la cual se puede mencionar a las *formas presidencialista, asambleario y parlamentario*, las cuales, con el fin de ampliar el conocimiento de las mismas, se expondrá brevemente, siguiendo a Fernández (pp. 146-147), sus principales características.

El sistema presidencialista abarca a la *monarquía constitucional*, el *presidencialismo puro* y el *sistema consular*, los cuales se caracterizan por una

distribución de la función de gobierno en la Jefatura del Estado y el Parlamento. Sin embargo, no existe una separación absoluta de la función de gobierno dado que, en algunas oportunidades, pueden introducirse en la función del otro sin que ello signifique un arrebatamiento de las competencias propias de cada uno, por ejemplo, con una iniciativa legislativa del poder ejecutivo o el control parlamentario.

Por otro lado, parafraseando a García Belaunde (1991, p. 619), este referido sistema consiste en entregar el centro de decisiones al Jefe de Estado, quien, al mismo tiempo es Jefe de Gobierno, siendo que existe una rígida separación de poderes al no haber ministros ni control político del parlamento y el ejecutivo debe su elección al pueblo.

Asimismo, volviendo a Fernández (pp. 150-151), el sistema asambleario, nace de la representatividad del poder legislativo, como manifestación de la soberanía popular, ante la desconfianza generada en el poder ejecutivo, por lo que éste último sólo se limita a ejecutar lo determinado por el legislativo, siendo que existe una separación de poderes rígida. Asimismo, es claro que este sistema se caracteriza por la inexistencia de los principios de equilibrio de poderes y de control recíproco. Finalmente, la dirección política corresponde únicamente al parlamento, delegando al gobierno, como se indicó anteriormente, únicamente la facultad de ejecutar las decisiones tomadas.

El sistema parlamentario, por su parte, nace a partir de una armonía entre el poder ejecutivo y legislativo, es decir, existe una cooperación y colaboración entre ellos, por lo que, se concluye que la separación de poderes no es rígida,

sino flexible. Asimismo, el poder ejecutivo asume las funciones de gobierno, pero en conjunto con el parlamento, sin descartar el control parlamentario que existe.

Además, el sistema o forma parlamentaria de gobierno consiste en trasladar al parlamento el eje y el poder decisorio y central de la marcha del Estado con una estrecha vinculación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por lo general, el Jefe de Estado es elegido por el Parlamento y existe un poder Ejecutivo dualista (Jefe del Estado y Jefe de Gobierno) y opera un control político de ambas partes.

Finalmente, este sistema parlamentario puede ser de tres tipos: *de gabinete*, cuando existe un mayor condicionamiento de gobierno al parlamento, siendo quien dirige la política estatal; *el equilibrado*, cuando existe un verdadero balance en el control político, implementándose, por ejemplo, la disolución parlamentaria, por parte de gobierno, además, del control del parlamento; y *la monista*, que se caracteriza por una preponderancia del parlamento, condicionando al gobierno y teniendo el control político.

En conclusión, y acorde a la obra antes citada de Fernández, a través del tiempo han surgido diferentes sistemas de forma de gobierno que han permitido que cada Estado, en su evolución, alcance a alguna de ellas, por lo que, teniendo claro los tipos de forma de gobierno principales, se podrá aplicar ello al Estado peruano y, de esa manera, determinar cuál forma de gobierno es la que se ejerce.

3.1.2 ¿Cuál es la forma de gobierno del Estado peruano?

Después del breve análisis realizado, se puede deducir que, actualmente, prevalecen dos principales formas de gobierno: la parlamentaria y la presidencial, las cuales han aparecido con una preponderancia en Europa e Iberoamérica, respectivamente.

Sin embargo, de acuerdo a Hakansson Nieto (2019, p. 339), “En lo que respecta a la forma de gobierno peruana, consideramos un error pensar que se ajusta al presidencialismo por las atribuciones y figuración del Presidente de la República (...) porque presidencialismo no equivale a más poder, solo expresa la jefatura de Estado y de gobierno concentrada en una sola persona elegida por el pueblo (...)”.

Estamos de acuerdo con lo manifestado por el autor citado debido a que en nuestro país, no existe un presidencialismo puro debido a los controles que existen. Asimismo, algunas atribuciones que tiene el presidente van en contra del mencionado presidencialismo puro: tiene iniciativa legislativa (no sólo presentando proyectos de ley, sino mediante Decretos de Urgencia y Decretos Legislativos), siendo que, si bien necesita una ley autoritativa, como en el caso de los Decretos Legislativos, este hecho no va acorde con el referido sistema; puede interponer acción de inconstitucionalidad ante leyes aprobadas por el Congreso, por lo que puede acudir al Tribunal Constitucional; tiene iniciativa para reformar la Constitución, a pesar de que ésta tiene como fin limitar el poder; puede disolver el Congreso, cumpliendo la norma constitucional prevista para ello; no tiene límites para decretar un Estado de Emergencia, así como

prolongarlo.

Por lo tanto, ante lo indicado, se puede concluir que difícilmente la forma de gobierno peruano recaiga en un presidencialismo puro.

Ahora bien, tampoco se podría considerar que la forma de gobierno peruana es parlamentaria, a pesar que, a lo largo de las diversas Constituciones han aparecido instituciones parlamentaristas que contraponen el poder político del Ejecutivo: el refrendo ministerial, la presencia de un primer ministro, la interpelación, la moción de censura y la cuestión de confianza. Sin embargo, a pesar de mantener dichas instituciones parlamentaristas, el Ejecutivo no deviene del Legislativo y no existe un Jefe de Estado distinto al Jefe de Gobierno.

Por ese motivo, se podría afirmar que la forma de gobierno peruana es mixta y se asemeja a un modelo presidencial, es decir, a un modelo que gira en torno al presidente como figura del Ejecutivo, sin descartar los controles políticos.

Finalmente, este sistema mixto que contiene la Constitución vigente es, a su vez, peligroso debido a que el contrapeso que debe tener el Ejecutivo frente al Legislativo, en el marco del equilibrio de poderes, dependerá de la posibilidad que el presidente cuente o no con una mayoría parlamentaria o, en algunos casos, cuente o no con alianzas políticas con otros grupos parlamentarios, algo que se ha reflejado en los últimos años.

Y lo mencionado, se puede encontrar en la propia Constitución de 1993: siendo

que el presidente de la República es Jefe de Estado (artículo 110°), es Jefe de Gobierno al dirigir la política general (artículo 118° inciso 3), y es elegido por sufragio directo (artículo 111°).

Finalmente, Eguiguren Praeli (2021, p. 16) manifiesta: “En el Perú, tras la declaración de la independencia en 1821, desde la primera Constitución se adoptó la república como forma de gobierno y un régimen de tipo presidencial (...). Sin embargo, a este régimen presidencial se le fueron incorporando, desde el inicio y progresivamente, diversas instituciones políticas propias de los regímenes de tipo parlamentario, que fueron alterando el modelo original y han llevado a considerar que en nuestro país existe un régimen presidencial *atenuado o parlamentarizado*.”.

En conclusión, y siguiendo a los autores antes citados, la forma de gobierno peruana nació como un sistema presidencial, el cual fue incorporando matices del sistema parlamentario como el refrendo ministerial para la validez de los actos del presidente, la existencia del Consejo de Ministros y de su Presidencia, la interpelación, la censura y la confianza aprobada por el Congreso, la disolución de éste por el Ejecutivo, etc. y este sistema es el que nos rige con la Constitución vigente.

3.1.3 ¿Influyó la forma de gobierno peruana en la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral como mecanismo de control del Congreso en el contexto político del periodo presidencial 2016-2021?

Después de analizar las diferentes formas de gobierno, así como la que se

aplica a nuestro país, pasaremos a contestar la interrogante planteada, respecto a la influencia que tendría la forma de gobierno peruana con la institución de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral.

Como se mencionó en el análisis de la forma de gobierno peruana, ésta es presidencial con algunos matices propios del parlamentarismo, siendo que estas características, se han visto durante la vigencia de las diferentes Constituciones.

Al llegar a este punto, es necesario contextualizar cómo se encontraba la situación política del país desde el año 2016, en el que, se efectuaron las elecciones presidenciales y congresales, en cumplimiento de los plazos previstos en nuestro ordenamiento jurídico electoral.

Lo anecdótico de esta elección empezó al término de la primera vuelta electoral:

De acuerdo al Jurado Nacional de Elecciones (2016), pasaron a segunda vuelta en las elecciones presidenciales la candidata Keiko Fujimori, del Partido Fuerza Popular, con el 39.86% de votos válidos, y Pedro Pablo Kuczynski, del Partido Peruanos Por el Kambio, con el 21.05% de votos válidos. Se podría deducir que, hasta aquí, no habría ninguna novedad con respecto a las elecciones presidenciales.

Sin embargo, considerando a los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta electoral y que, uno de ellos, se convertiría en el nuevo presidente, pasó

una situación no acontecida en la historia reciente. En las elecciones parlamentarias Fuerza Popular obtuvo el 36.34% de votos válidos, mientras que Peruanos Por el Kambio obtuvo el 16.46% de votos válidos, siendo que obtuvieron 73 y 18 escaños en el Parlamento, respectivamente.

Como se conoce, el ganador de la segunda vuelta electoral fue el candidato Kuczynski, quien, al inicio de su gobierno, sólo contaba con 18 congresistas, y una abrumadora oposición, liderada por Fuerza Popular, con 73 congresistas.

Ante ello, era claro que el panorama político no sería el mejor para el nuevo gobierno instaurado.

Es así que, en diciembre de 2017, el presidente enfrentó un primer pedido de vacancia por permanente incapacidad moral, bajo el argumento del escándalo de corrupción de la empresa Odebrecht, del cual aunque no se logró la vacancia, fue mucha la pérdida en el apoyo político por el descrédito obtenido.

No obstante, al poco tiempo de ello, la bancada de Fuerza Popular denunció una oferta de contratos de obras públicas a un congresista de su partido, a cambio de su voto en contra de la vacancia presidencial anterior. Ello trajo consigo un segundo pedido de vacancia, el cual no concluyó dado que, el presidente, renunció a su cargo el 21 de marzo de 2018.

Así, el poder que mantuvo el Congreso, con amplia mayoría opositora, empezó a resquebrajar al sistema presidencial, sin contar, desde luego, con la ayuda de los escándalos de corrupción que fueron aprovechados por éste.

El 23 de marzo de 2018, asumió el cargo de Presidente de la República, Martín Vizcarra, siguiendo las disposiciones constitucionales del artículo 115°, al ser el primer vicepresidente.

Sin embargo, la dirección del gobierno no sería nada fácil, al tener que enfrentarse constantemente al Congreso, acentuándose aún más la disputa de ambos poderes del Estado y dejando de lado al sistema presidencial que posee el país, al usar en desmedida los mecanismos de control político establecidos en la Carta Magna, por parte de los dos poderes del Estado.

Y ello empezó, ante los escándalos de corrupción en el Poder Judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura (hoy Junta Nacional de Justicia), siendo que Vizcarra propuso un conjunto de iniciativas legales con el fin de realizar una reforma del sistema judicial, por lo que, en su primer Mensaje a la Nación del 28 de julio de 2018, menciona que llevará a cabo un referéndum con una reforma política que incluiría la no reelección parlamentaria.

Dicha reforma no fue tan bien recibida por el Congreso, y al dilatar los tiempos para aprobar el referéndum propuesto, es que el Ejecutivo presentó a éste una solicitud de cuestión de confianza, la cual conllevó a aprobarla aunque con muchos desacuerdos. Aquí el Gobierno empezó a utilizar su propio método de lograr sus objetivos políticos debido a que, si el Parlamento rechazaba un nuevo pedido de confianza, se generaría una segunda crisis del Gabinete Ministerial (la primera cuestión de confianza rechazada fue durante el gobierno del presidente Kuczynski) y con ello, se facultaba al Ejecutivo a disolver el

Parlamento, de acuerdo al artículo 134° de la Constitución.

Con ello, se configuró una nueva utilización de sus atribuciones, esta vez por parte del Ejecutivo, en desmedro del Legislativo.

Y no quedó allí, los enfrentamientos entre los dos poderes del Estado prosiguieron, siendo que en su segundo Mensaje a la Nación, del 28 de julio de 2019, Vizcarra propuso el adelanto de elecciones generales y el recorte del mandato hasta el 28 de julio de 2020, lo cual fue archivado por la Comisión de Constitución del Congreso.

Pero el día 30 de setiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, planteó una nueva cuestión de confianza en torno a un proyecto de ley para cambiar las reglas de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, lo cual, después de un accidentado pedido de confianza y la continuación de la elección de los magistrados, el presidente disolvió constitucionalmente el Congreso al considerarse una denegación fáctica de la cuestión de confianza, la cual, posteriormente, fue declarada fundada por el mismo Tribunal Constitucional en el expediente N° 0006-2018-PI/TC.

Luego, llegarían los sucesos, propios de nuestro análisis: la presentación de dos vacancias presidenciales, mediante las Mociones de Orden del Día N° 12090 y N° 12684, por permanente incapacidad moral.

Posteriormente, con la renuncia de Manuel Merino y la asunción de mando,

como Presidente de la República, de Francisco Sagasti, el nuevo Congreso, que había entrado en funciones en el mes de marzo de 2020, no fue ajeno a los constantes enfrentamientos con el Ejecutivo, claro está, no al nivel de años anteriores. Ello también, dado que el gobierno de Sagasti fue uno de transición y el Parlamento había perdido la mayoría parlamentaria abrumadora de la oposición, sin que ello descarte las constantes amenazas al gobierno.

De esta manera, con una breve narración de los principales desencuentros entre el Ejecutivo y el Legislativo en el último periodo gubernamental, nos damos cuenta que la forma de gobierno presidencial que mantiene el Estado peruano ha influido y conllevado a la situación de enfrentamiento entre los poderes del Estado. No precisamente por el propio sistema de gobierno en sí, sino por las amplias competencias que ambos poderes mantienen como mecanismos de control político que, durante este periodo, han sido utilizados no para llevar un verdadero control político ante una coyuntura nacional sino para imponer los proyectos políticos propios y obstruir al del otro.

Es así que, el Legislativo y el Ejecutivo utilizaron estos mecanismos (la vacancia presidencial y la cuestión de confianza, respectivamente) con el fin antes mencionado, lo cual tergiversa la forma de gobierno empleada en nuestro país.

Teniendo ello claro, nos compete en los siguientes problemas jurídicos propuestos, desarrollar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral y asociarlo al contexto estudiado.

3.2 Segundo problema jurídico secundario: ¿En qué consiste la competencia constitucional del Congreso para tramitar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral?

Después de precisar los alcances propios de la forma de gobierno peruana, relacionarlo con la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral y determinar el contexto que el país tuvo, sobre el tema en referencia, en el último período gubernamental, es necesario ampliar los conocimientos acerca de la mencionada institución, la cual conllevó a la demanda competencial y posterior sentencia del Tribunal Constitucional.

3.2.1 ¿Qué es la vacancia presidencial y en qué casos se aplica?

La definición de esta institución ha sido discutida por diferentes autores. Es así que, "(...) se advierte que la vacancia implica la posibilidad de apartar del cargo presidencial al mandatario de Estado como competencia del Congreso" (Álvarez Miranda y Ugaz Marquina: 2021, p. 13).

Asimismo, (la vacancia presidencial) "se trata de un procedimiento sumario que no exige la previa intervención de una comisión parlamentaria y su debate en el pleno tendrá prioridad en el orden del día del Congreso." (Hakansson: 2021, p. 1).

De la lectura de ambos autores, se concluye que la vacancia presidencial es

un procedimiento, el cual tiene por finalidad, declarar el vacío del cargo ante una situación específica.

Es así que, la actual Constitución de 1993, no brinda una definición de la vacancia presidencial, sino que se limita a indicar sus causales en el artículo 113°:

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

1. *Muerte del Presidente de la República.*
 2. *Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.*
 3. *Aceptación de su renuncia por el Congreso.*
 4. *Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado.*
- Y
5. *Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución.*

El artículo citado de la Constitución muestra un listado *numerus clausus* en sus incisos y al ser, la mayoría de ellos, objetivos, no cabe duda de los casos en los que el presidente puede llegar a la consecuencia de ser vacado. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el inciso 2, el cual hace mención a la permanente incapacidad moral o física, que debe ser declarada por el Congreso.

Es relevante precisar que la institución de la vacancia no es exclusiva del cargo de presidente de la República, siendo que existe la misma figura para otros cargos provenientes de elección popular como alcaldes, regidores, gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales. No obstante, tanto la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (artículo 22°) como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 (artículo 30°), dan una relación objetiva de las causales previstas para la vacancia respectiva, lo cual no ocurre completamente con el caso del presidente.

Además, si bien estos casos de vacancia son para cargos de elección popular, no ocurre lo mismo con los congresistas, quienes no pueden ser vacados de su cargo e, incluso, el mismo es irrenunciable. Y es allí cuando se puede observar claramente una diferencia entre los cargos, a pesar que tienen la misma similitud de elección popular.

Finalmente, como lo menciona Eguiguren (2019, p. 74): “(...) este abundante número de casos de crisis presidenciales y caídas de presidentes, en un lapso de solo veinte años, confirma que no nos encontramos ante hechos aislados sino ante una tendencia continental; ante una nueva forma de inestabilidad política en Latinoamérica donde las crisis y enfrentamientos entre el presidente y el Parlamento no se resuelven, como antes, mediante un golpe de estado militar sino con el uso del juicio político u otro mecanismo parlamentario, lo que ha llevado a muchos a calificarlo como un *golpe de estado parlamentario* (...).”.

Es así que, en Latinoamérica existe una tendencia a la utilización parlamentaria de diferentes mecanismos de control, como el juicio político o la vacancia, la cual conlleva a destituciones presidenciales en medio de crisis políticas y de una débil democracia.

Después de delimitar la institución de la vacancia presidencial, podemos realizar un análisis de la causal, propia del presente informe, de la permanente incapacidad moral.

3.2.2 ¿En qué consiste la incapacidad moral?

La incapacidad moral como tal, es difícilmente definida de manera unánime dado que la propia norma constitucional no enmarca lo que significaría *contrario a lo moral*, siendo un término muy amplio y que conlleva a varias definiciones que veremos a continuación.

En primer lugar, parafraseando a Álvarez Miranda y Ugaz Marquina (2021, p. 14) se entiende a la incapacidad moral como aquellas conductas que afectan a la moral de una manera notoria. Sin embargo, aquí caben muchas objeciones que el legislador peruano no ha precisado, como ¿qué es lo moralmente correcto o incorrecto? Y muchos contestan esta interrogante basándose en lo que la comunidad pueda considerar moral, pero esta afirmación convierte en muy subjetivo esta consideración sobre la incapacidad moral, así como si se debe considerar a una comunidad universal o si se hace referencia a diferentes comunidades, lo cual hace más evidente la diversificación de dicho concepto.

En segundo lugar, se descarta la definición de incapacidad moral ligado a un tema ético, sino que se hace hincapié al modelo francés, del cual nos ocuparemos en el siguiente análisis. No obstante, para enmarcar esta definición, se puede remitir a lo manifestado por Leysser León (2020, p. 2), en el *amicus curiae* presentado ante el Tribunal Constitucional: “Esta disposición 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 puede ser objeto de tratamiento terapéutico”. Esto quiere decir, en esta definición, que el mandatario puede ser vacado de su cargo, no por una afectación eminentemente ética o moral, sino ante situación física o mental que impida continuar ejerciendo su cargo.

Finalmente, una última definición de la incapacidad moral está referida a una naturaleza política, en el sentido que en nuestro ordenamiento no existe una figura como el *impeachment norteamericano*, la cual, ante esa ausencia, el proceso de vacancia por incapacidad moral permanente hace las veces de esta figura, sirviendo como un mecanismo para retirar del cargo al presidente en caso en que se compruebe una conducta delictiva o que no le permitan continuar en el cargo.

Una vez comprendidas las diferentes definiciones que se discuten sobre la incapacidad moral, tomaremos mayor atención en la segunda, respecto a si la incapacidad moral es equivalente a una incapacidad mental.

3.2.3 ¿Es la incapacidad moral equivalente a la incapacidad mental?

Como se pudo apreciar en el análisis anterior, no existe una definición única de la incapacidad moral relacionado a la vacancia presidencial, siendo que ello ha hecho que existan diferentes posiciones al respecto.

Como lo manifiesta Eguiguren Praeli (2013, p. 4): “Atribuir a la incapacidad moral un sentido distinto a la incapacidad mental conlleva inconsistencia técnica y riesgos políticos muy notorios, pues permite un juicio valorativo, subjetivo y político de la conducta presidencial o la posibilidad de una suerte de “censura” parlamentaria, que acarreen la destitución del presidente.”.

Por su parte, parafraseando a Cairo Roldán (2017, pp. 9-20) se sostiene que la permanente incapacidad moral consiste en una continuada incapacidad mental que imposibilita al gobernante a realizar juicios morales impidiéndole distinguir el bien del mal, tomando como referencia un sistema moral determinado.

Finalmente, de acuerdo a García Chávarri (2013, p. 107): “Si se entiende que *incapacidad moral* equivale a *incapacidad mental*, la controversia estaría resuelta y la causal sería de la misma naturaleza objetiva y fáctica que las otras estipulaciones de la vacancia.”.

Es así que, tomando de referencia a los autores citados, la incapacidad moral

ha aparecido en la Constitución Histórica desde sus inicios al haberla tomado del modelo francés del Siglo XIX. Desde luego, eso no basta para indicar que la incapacidad moral es igual a la incapacidad mental, pero si tomamos en cuenta la tradición constitucional y, a la vez, la objetividad que tienen las otras causales de vacancia presidencial, se podría preguntar ¿por qué la incapacidad moral no tendría que ser objetiva y sí subjetiva?

Desde luego, ello no significa que, como se menciona en la sentencia analizada, respecto a lo señalado en el *amicus curiae* de la Clínica Jurídica de Derechos Humanos y Discapacidad de la Facultad de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que deba entenderse que el sólo hecho de tener una incapacidad mental descalifica a una persona para ejercer su derecho fundamental a la participación política, consagrado en el artículo 31° de la Constitución (fundamento 68).

Por lo tanto, corresponde al legislador darle los matices que requiere la institución de la incapacidad moral en la búsqueda de que no caiga en la subjetividad ética, que puede diferir en cada persona, así como que no caiga en la naturaleza política como una causal del juicio político que podría tener el presidente, sino que debe enmarcarse en un ámbito más objetivo para que de esa manera no se pierda la intención del legislador constitucional con la vacancia presidencial, respecto a su cargo, en una situación que sea totalmente insostenible su permanencia en el mismo.

3.2.4 ¿Cuál es la consecuencia del término “permanente” en la incapacidad

moral?

Muy relacionado con el análisis anterior es el término “permanente” que el legislador constitucional le dio a la incapacidad moral. Y ello consolida más la posición de definirla como una incapacidad mental.

Aquí es relevante volver al inciso 2 del artículo 113° de la Constitución, referido a las causales de vacancia presidencial: *Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso*. Se ha detallado lo pertinente a las diferentes definiciones de incapacidad moral e, incluso, se ha mencionado, de manera más específica, acerca de la equivalencia de la incapacidad moral con la incapacidad mental.

Sin embargo, el inciso en referencia, no se limita a manifestar como causal de la vacancia presidencial al término *incapacidad moral*, sino que menciona en el mismo inciso a la incapacidad física, la cual no entra en un conflicto de definición, pero se antepone a ambas incapacidades el término *permanente*.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, el término permanente significa *sin limitación de tiempo*. Es claro que dicho término hace una referencia a que tanto la incapacidad física como moral no son temporales ni reversibles, sino que permanecerán en el tiempo.

Y es por ello, que debe entenderse que la incapacidad tanto física como moral

que deba tener el presidente para apartarlo de su cargo, debe ser tal, que le impida ejercer sus funciones y atribuciones de una manera idónea.

Es así que, en el debate del Congreso Constituyente Democrático (2001, p. 1263), respecto a la referencia del término *permanente*, el legislador Chirinos Soto indicó:

Señor presidente: tengo dos observaciones. El artículo es básicamente parecido al de la Constitución vigente, pero hay unas pequeñas diferencias gramaticales que tiene grave trascendencia. Cuando se señala "incapacidad permanente física o moral", lo que quiere decir es "incapacidad física permanente o moral" porque la incapacidad moral no tiene que ser permanente, la incapacidad moral se configura una sola vez.

A su vez, Flores Nano (p. 1265) mencionó:

Yo, presidente, creo que sí debe haber una causal de incapacidad moral que no necesariamente tenga el carácter de permanente. Porque, en efecto, puede producirse un hecho de gravedad que denote una actitud tal que, en verdad, haga que esa persona no merezca más seguir llevando la investidura presidencial.

Sin embargo, otros constituyentes como Barba Caballero y Torres y Torres Lara (p. 1267), sostuvieron que la incapacidad moral debe ser permanente por

la gravedad del hecho y que tendría tal consecuencia que, aunque se haya consumado una sola vez, es suficiente para que la persona que ejercía el cargo de presidente no vuelva a tener dicha función. Y, como es conocido, esa fue la decisión del Congreso Constituyente.

Y ello se aplicó, mediante esa interpretación, en el procedimiento de vacancia en contra del presidente Alberto Fujimori, en el año 2000, en el que se tomó a la incapacidad moral como una figura de gravedad que entraña un juicio de valor ético-moral para establecer si el presidente cumple con la condición de idoneidad para gobernar y representar al país.

Si bien la postura predominante fue la sanción por un acto, conducta o comportamiento indebido del presidente, no se debe olvidar el contexto político que se vivió en dicho año, en el que el descrédito del presidente, ante los actos de corrupción descubiertos, hizo que no hubiera una mayor discusión en el Parlamento sobre la decisión a tomarse, a diferencia de los acontecimientos ocurridos en el año 2020, en el que, a pesar de los actos de corrupción denunciados, no había una unanimidad en el Congreso sobre el futuro del presidente Vizcarra, punto que retomaremos posteriormente.

Finalmente, el artículo constitucional hace referencia a que dicha incapacidad debe ser *declarada por el Congreso*, por lo que se entiende que éste no debería de declarar una incapacidad del presidente sin la objetividad del caso dado que, si bien es una decisión dentro de las competencias del Legislativo, esta decisión no debe alejarse de la realidad, siendo que si se remite a la moral o

ética del presidente será una decisión subjetiva y política, dejando de lado la objetividad que debe tener una decisión de tal magnitud.

3.2.5 ¿Qué nos dice la Constitución Histórica respecto a la vacancia por permanente incapacidad moral?

La Constitución Histórica peruana ha incluido desde sus inicios a la vacancia y a la incapacidad moral como causal. Por ello, tomando como referencia al autor García Chávarri (2013, pp. 98-102), para determinar la relevancia y la intención de los legisladores en cada una, se realizará una breve mención a los textos constitucionales que antecedieron a la vigente Constitución de 1993.

La primera Constitución del Perú de 1823, si bien no utilizó el término *vacancia*, estableció unas limitaciones a dos supuestos que, posteriormente, serían causales de dicha institución: primero, la imposibilidad de salir del territorio sin permiso del Congreso; y segundo, la prohibición de no diferir ni suspender las sesiones del mismo.

De igual manera, la Constitución de 1826 tampoco recogió la figura de la vacancia presidencial, pero sí incluyó el término *restricciones* para hacer referencia a dos supuestos: el no impedir las elecciones ni las demás funciones a los poderes de la República; y no poder ausentarse del territorio nacional ni de la capital sin permiso del Legislativo.

Asimismo, la Carta Magna de 1828, utilizando el mismo término de la anterior, establecía la restricción de no diferir ni suspender las elecciones ni las sesiones del Congreso; y no salir del territorio nacional sin permiso de éste.

Y es así que, la Constitución de 1834 fue la primera en contemplar la figura de la vacancia presidencial de manera explícita, bajo las causales de muerte, la admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física, destitución legal y término del periodo constitucional. Como se puede apreciar, es desde este momento, que las Constituciones mantienen la figura de la vacancia presidencial aunque aún sin la causal de la incapacidad moral.

En el artículo 81° de la Constitución de 1839, aparece por primera vez la causal de incapacidad moral, ampliando las causales de la vacancia presidencial desde las ya obtenidas en las Constituciones anteriores e implementando esta nueva causal, manteniéndose ello en la de 1856, pero configurando las, hasta entonces *restricciones*, a causales de vacancia, siendo la salida del territorio sin permiso del Congreso y el impedimento de mandar a las Fuerza Armadas sin permiso de éste.

No obstante, la Constitución de 1860 redujo el listado de las causales de vacancia presidencial, en a las causales de muerte; de perpetua incapacidad física o moral; admisión de su renuncia; por sentencia judicial que lo declare reo; y por terminar el periodo para el que fue elegido. Asimismo, mantuvo algunas restricciones como no poder salir de territorio sin autorización del Congreso y mientras esté sujeto a antejuicio.

La Constitución de 1867 retomó la distinción entre causales de hecho y de derecho, originales de la de 1839, incluyendo a la incapacidad moral, así como compartió las mismas restricciones de su antecesora.

Es así que, en la Constitución de 1920 se redujeron las causales de vacancia presidencial y se eliminó la diferencia entre causales de hecho y de derecho, siendo que las causales fueron: por su muerte; por permanente incapacidad física o moral declarada por el Congreso; por admisión de su renuncia; y por sentencia judicial que lo declare reo. Asimismo, se mantuvo la restricción de no poder ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso.

Por su parte, la Constitución de 1933 incluyó, de manera muy similar, las causales de vacancia presidencial de la actual Carta Magna, siendo su novedad el haber incorporado como causal a la salida del territorio nacional sin permiso del Congreso. Y lo mencionado se mantuvo en la Constitución de 1979, en su artículo 206°.

Finalmente, la Constitución de 1993, en su artículo 113°, reguló la figura de la vacancia presidencial y la permanente incapacidad moral, de manera muy similar a la anterior norma fundamental de 1979.

Por tanto, de la revisión de esta breve reseña sobre la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, es relevante precisar la similitud de las

normas que, desde luego, con el transcurrir del tiempo, fueron perfeccionándose y enmarcando las diferentes causales por las que el presidente puede ser vacado, lo cual demuestra que la incapacidad moral ha estado presente desde las primeras Constituciones (para ser exacto desde la de 1839) con ligeras variaciones.

Ahora bien, teniendo claro que la Constitución Histórica peruana, ha considerado relevante mantener una norma que permita vacar al presidente, en casos específicos, se considera importante en nuestro estudio, recordar, brevemente, los casos recientes en que se vacó a un presidente por incapacidad moral.

En el año 2000, el presidente Alberto Fujimori envió desde Japón al Congreso, su renuncia al cargo, la cual no fue aceptada. Ante ello, se declaró la vacancia del mandato por incapacidad moral, que fue acordada por mayoría simple de los congresistas presentes.

La última vacancia, fue la del presidente Martín Vizcarra, en el año 2020, el cual después de una difícil relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, que llevó a una disolución del Congreso anterior y una posterior elección de uno nuevo, conllevó a la vacancia presidencial, bajo acusaciones de corrupción.

No menos importantes son los dos casos de presentación de mociones para admitir la vacancia presidencial de Pedro Pablo Kuczynski, las cuales, una no

fue aprobada por el Congreso, mientras que la otra se interrumpió ante la renuncia al cargo del presidente.

Finalmente, es relevante precisar que, a la fecha del presente informe jurídico, el actual Congreso presentó un pedido de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, al actual presidente de la República, Pedro Castillo, el cual no prosperó en su admisión.

Si bien, como se puede apreciar, y dejando de lado cuestionamientos políticos, se han dado las respectivas vacancias presidenciales por la causal de permanente incapacidad moral, como consecuencia de una relación complicada con el Congreso en la que se buscaba, desde antes, el apartamiento del cargo del presidente.

3.2.6 ¿En la actual Constitución la permanente incapacidad moral es de carácter abierto?

El afirmar que la Constitución actual, respecto a la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial es de *carácter abierto* no está lejos de la verdad, siendo que la definición de esta institución es, hasta el momento, indeterminada y no goza de los alcances que la hagan en una causal objetiva, al igual que las demás que conforman al artículo 113° antes descrito.

Como se ha ido analizando en las preguntas anteriores, la incapacidad moral no ha sido definida unánimemente ni por la doctrina ni por el ordenamiento

jurídico peruano. Por esa razón, es que se tenía un anhelo que el Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución, logre definir o interpretar esta institución que a lo largo de los años, ha servido más para los enfrentamientos políticos entre el Legislativo y el Ejecutivo que para determinar verdaderamente si el presidente en ejercicio era apto para continuar en el más alto cargo del Estado.

Como lo menciona Castillo Freyre (2013, pp. 842 - 843), "Aquí tiene mucho que ver la afinidad política existente entre el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria. Es muy probable que en caso existiera esta concordancia, difícilmente se procedería a declarar la vacancia del cargo por inmoralidad. En cambio, en la situación contraria, la mayoría opositora del Congreso tendría que analizar la conveniencia política de una decisión tan trascendental, teniendo en cuenta las tendencias de la opinión pública."

Y esto es lo que se ha visto a lo largo de la historia política del país en los casos en los que el presidente fue vacado por permanente incapacidad moral, siendo que, los casos de vacancia presidencial del último periodo gubernamental, fueron producto de un enfrentamiento político intenso entre los dos poderes del Estado.

Por otro lado, el contraste que tiene la causal de incapacidad moral con los otros supuestos del mismo artículo constitucional genera una crítica constante y la duda sobre la intención del legislador constituyente dado que, uno podría preguntar ¿Por qué la causal de incapacidad moral es la única que no tiene un carácter objetivo? La muerte, la renuncia, la salida del territorio nacional sin

permiso del Congreso o el regreso fuera del plazo, y la destitución tienen un carácter objetivo sin lugar a dudas. Es por ello que, muchos autores consideran a la incapacidad moral como incapacidad mental, al no poder reducir a una sola causal un ámbito de indeterminación.

Y ello ocurre desde los debates de la Comisión de Constitución y de Reglamento, la cual dio los primeros alcances de la actual Constitución. Así, su propio presidente, Carlos Torres y Torres Lara, al referirse a la incapacidad moral presentada a debate: “El concepto de incapacidad moral, así señalado en la Constitución, muy genéricamente, puede desestabilizar a cualquier gobierno, y consideramos que esto no es prudente. (...) Si hay incapacidad, sea física o moral, ésta tiene que ser evidente y no una mera declaración eventual como se ha estado produciendo en los diez años de vigencia de esta Constitución (1979); concretamente, durante todos estos gobiernos, algunos congresistas, amenazadoramente, han estado utilizando este término y este dispositivo para crear una tensión innecesaria.” (Congreso Constituyente Democrático: 2001, p. 1264).

Si bien este debate se refirió, a la discusión sobre la utilización del término *permanente* al referirse a la incapacidad moral, es evidente que no se tenía una clara definición de ésta y que el legislador constituyente dejó al libre albedrío la interpretación de lo que significa incapacidad moral, algo muy debatible.

Esto quiere decir que el Congreso Constituyente, en efecto, le otorgó el carácter abierto a la incapacidad moral, pero no de una manera convincente y

concluyente, que permita no dejar dudas que el Parlamento tendrá, en todos los casos, un verdadero juicio para decidir la permanencia o no del presidente en su cargo.

3.3 Tercer problema jurídico secundario: ¿Existe una garantía procedimental respecto a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral?

En esta parte, es relevante poder establecer el procedimiento que tiene el Congreso para el caso de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, así como si contiene la garantía suficiente, lo cual será analizado a continuación.

3.3.1 ¿El Congreso tiene correctamente delimitado el procedimiento de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral?

Como es de público conocimiento, el Congreso tiene su propio Reglamento, el cual como indica en el Capítulo Preliminar, artículo 1º: “El presente Reglamento tiene fuerza de ley. Precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios”.

Por tanto, de la lectura de este primer artículo, se concluye que éste delimita los alcances de la función legislativa, así como, regula los procedimientos parlamentarios. Y es aquí donde nuestro análisis toma una mayor importancia acerca del mencionado procedimiento de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral.

Es así que, en el Capítulo VI, el artículo 89°-A del Reglamento, el cual fue adicionado por la Resolución Legislativa del Congreso N° 030-2003-CR, menciona lo siguiente:

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

- a) *El pedido de vacancia se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del veinte por ciento del número legal de Congresistas, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. Recibido el pedido, copia del mismo se remite, a la mayor brevedad, al Presidente de la República.*
- b) *Para la admisión del pedido de vacancia se requiere el voto de por lo menos el cuarenta por ciento de Congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.*
- c) *El Pleno del Congreso acuerda día y hora para el debate y votación del pedido de vacancia, sesión que no puede realizarse antes del tercer día siguiente a la votación de la admisión del pedido ni después del décimo, salvo que cuatro quintas partes del número*

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

- d) El acuerdo que declara la vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso y consta en Resolución del Congreso.*
- e) La resolución que declara la vacancia se publica en el diario oficial dentro de las veinticuatro horas siguientes al de la recepción de la transmisión remitida por el Congreso. En su defecto, el Presidente del Congreso ordena que se publique en uno de los diarios de mayor circulación nacional, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar.*
- f) La resolución que declara la vacancia rige desde que se comunica al vacado, al Presidente del Consejo de Ministros o se efectúa su publicación, lo que ocurra primero.*

En coincidencia con el voto de los magistrados Ledesma y Ramos en la sentencia analizada, el procedimiento establecido en el artículo citado, consta de tres etapas establecidas: la presentación de la moción, la admisión de la misma y el debate con la consecuente votación del pedido de vacancia (fundamento 63). Asimismo, se cuenta con plazos establecidos y dicho pedido

de vacancia debe ser fundamentado de hecho y de derecho.

De una primera lectura, se podría concluir que dicho artículo reglamentario cumple con el debido proceso, establecido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución, así como el derecho de defensa, establecido en el inciso 14 del mismo artículo. Pero de un análisis más riguroso de los hechos que ocurrieron en los últimos pedidos de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral es evidente que no se ha cumplido del todo.

Como lo indica Alberto De Belaunde (2017, p. 1), “El pedido de vacancia no es producto de la conclusión de una investigación parlamentaria, ni responde a una situación de flagrancia. Se busca vacar sin investigar, escuchando al presidente el mismo día que se votará el pedido, y cuando ya muchos parlamentarios han adelantado su opinión. (...) lo que se debe evitar a toda costa es que se emplee la figura de la vacancia para encubrir una suerte de voto de censura o falta de confianza por parte del Congreso.”.

Si bien este comentario fue publicado en el contexto del intento de vacancia presidencial contra el presidente Kuczynski, es claro que esa práctica se mantuvo en los posteriores pedidos de vacancia presidencial contra Vizcarra.

Ante ello, es relevante precisar que, los plazos deben ser cortos debido a que la inestabilidad que genera un pedido de vacancia no puede mantenerse por un tiempo prolongado. Sin embargo, ello no significa que los plazos deben ser

tan breves que no permitan discernir adecuadamente al parlamentario que tendrá que decidir la permanencia en el cargo del presidente y con ello el futuro del país. Por ello, el tener la facultad de reducir incluso a menos de tres días los plazos, como lo indica el literal c) del artículo 89°-A del Reglamento es discutible, dado que se pide que ello sea aprobado por las 4/5 partes del número legal de congresistas, es decir, para llegar a ello debe existir tal convencimiento que no será necesario mayor reflexión sobre el pedido de vacancia.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que, el literal d) del artículo citado, que menciona la votación para declarar la vacancia presidencial, fue modificado al ser establecido por el propio Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia 0006-2003-AI/TC, el cual dio un límite y una mayor garantía al procedimiento antes enmarcado dada la importancia que deriva de la discusión de la permanencia del Presidente de la República.

Así como se hizo una crítica al número de votos para la aprobación de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, la cual fue corregida, ello aún no ha quedado del todo claro debido a que no se entiende el motivo por el que, por un lado, se requiera los 2/3 del número legal de congresistas para aprobar la vacancia y, por otro lado, se requiera los 4/5 del número legal de congresistas para reducir el plazo para el debate respectivo. Si bien es relevante, como se dijo anteriormente, que haya un consenso mayoritario que conlleve a que no se requiera un mayor plazo de análisis para la votación, no se comprende el motivo para que la decisión final sobre la vacancia requiera

un consenso menor, cuando esto último debería ser lo más importante de todo el procedimiento.

Asimismo, es cierto que el presidente tiene su derecho a la defensa, estipulada en el literal c) del artículo 89°-A del Reglamento, pero limitarlo a un tiempo específico para realizarlo es debatible. Pueden existir temas en discusión que lleven a un tiempo más prolongado en el uso de su derecho legítimo de defensa, por ello sería más conveniente que el tiempo a usarse sea, previamente, acordado para un uso adecuado de tiempo y que no sea menoscabado dicho derecho.

Ahora bien, respecto al tiempo de una necesaria reflexión que requieren los parlamentarios para analizar los descargos presentados por el presidente o su abogado, no está enmarcado en la normativa ni tampoco se ha empleado en la práctica, siendo que, en el mismo día de los descargos brindados, se ha realizado la votación. Y eso denota, que no existe un verdadero interés de escuchar su defensa, sino que ya se tiene una decisión tomada referente a éste, muchas veces, como lo mencionó Alberto De Belaúnde en la cita antes mencionada, los parlamentarios expresan un adelanto de opinión, incluso antes de la defensa del presidente, pudiendo concluir que el procedimiento de vacancia por permanente incapacidad moral es utilizado como mecanismo de control político, desfigurando la relevancia que debería tomar una decisión trascendental.

En conclusión, no cabe duda que el Congreso tiene delimitado un

procedimiento de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, sin embargo, en los hechos, dicho procedimiento aún requiere de una mayor precisión en búsqueda de un debido procedimiento que contenga las garantías que toda persona requiere ante una acusación, teniendo en cuenta que el Congreso no debe actuar como un juez que persigue un presunto delito, sino que debe limitarse a su función de fiscalizar las acciones que, fehacientemente, no dejen duda que el Presidente de la República no debe continuar en el cargo.

3.4 Cuarto problema jurídico secundario: ¿Debe ser considerada la permanente incapacidad moral como fundamento para la vacancia presidencial?

Llegado a este punto, es momento de esclarecer las circunstancias y consecuencias que dieron lugar al proceso de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, objeto del presente informe jurídico, con el fin de determinar la conveniencia o no de dicha institución, así como si es pertinente algún cambio en el ordenamiento jurídico peruano en la búsqueda de la consolidación de los poderes del Estado y la estabilidad política y jurídica nacional.

3.4.1 ¿Cuáles fueron los efectos de la presentación de las Mociones de Orden del Día N° 12090 y N° 12684 con relación a la permanente incapacidad moral y vacancia presidencial?

Como se ha mencionado anteriormente, el último período gubernamental (2016-2021) se caracterizó, en una constante inestabilidad política, producto

del enfrentamiento continuo entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Asimismo, en el mes de marzo de 2020, habían asumido funciones los nuevos miembros del Congreso, quienes fueron elegidos para culminar el periodo congresal hasta el año 2021, después de la disolución del anterior Congreso en el año 2019.

Sin embargo, los desencuentros entre los dos poderes del Estado no se hicieron esperar, teniendo como puntos más altos los dos procedimientos de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, en contra del presidente, Martín Vizcarra, solicitadas mediante las Mociones de Orden del Día N° 12090 y N° 12684.

De acuerdo al artículo 68¹ del Reglamento del Congreso, mediante una Moción de Orden del Día se puede empezar el procedimiento de vacancia del Presidente de la República por permanente incapacidad, por lo que en ambas mociones, se tuvo que seguir el procedimiento establecido en dicho artículo.

A continuación, se relatarán, brevemente, los hechos relevantes que llevaron

¹ **Artículo 68°.** Las mociones de orden del día son propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el Gobierno. Se presentan ante la Oficialía Mayor del Congreso y proceden en los siguientes casos:

(...)

f. Las proposiciones de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista por el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución Política.

(...)

Su admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de Congresistas hábiles, salvo disposición constitucional diferente. La admisión a debate, en lo que se refiere a la conformación de Comisiones Investigadoras se rige por lo dispuesto en el artículo 88° del presente Reglamento.

a cabo las mencionadas Mociones, así como las consecuencias que dieron lugar.

En primer lugar, la Moción de Orden del Día N° 12090 fue la primera solicitud de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral hacia el presidente Vizcarra, presentada el 10 de setiembre de 2020, luego que el parlamentario Edgar Alarcón, remitiera al Pleno del Congreso tres audios que contenían instrucciones presidenciales a su personal directo, respecto a la investigación de una presunta contratación irregular al señor Richard Cisneros en el Ministerio de Cultura. Así, se aprobó la Moción por 65 votos a favor, 36 en contra y 24 abstenciones, dando inicio al proceso de vacancia presidencial.

Esta aprobación hizo que el 18 de setiembre de 2020, el presidente y su abogado defensor, brindaran sus descargos, de acuerdo al procedimiento establecido. No obstante, dicho pedido de vacancia fue denegado por el Congreso al no alcanzar los 87 votos necesarios, de acuerdo al artículo 89°-A del Reglamento del Congreso.

Cabe precisar que, la Moción presentada motivó la interposición de la demanda competencial presentada por el Ejecutivo, la cual fue declarada, por mayoría, improcedente, por el Tribunal Constitucional, decisión muy cuestionada, no sólo por la opinión pública sino por muchos juristas y expertos en la materia. Pero, además, hubo efectos negativos en una relación ya difícil por parte de los dos poderes del Estado.

Como menciona el director del Instituto de Estudios Peruanos, Ricardo Cuenca Pareja (2020, citado en Ojo Público, 2020): “La imposibilidad de llegar a acuerdos siempre ha empujado [al Ejecutivo y al Congreso] a una confrontación, porque en el país estamos poco acostumbrados a llegar a acuerdos.”.

Asimismo, el secretario general de Transparencia, Iván Lanegra (2020, citado en Ojo Público, 2020) manifiesta: “Más allá de las preocupaciones legítimas de los congresistas sobre un hecho que, sin dudas, necesita ser investigado, la premura por la vacancia presidencial y el apuro por aprobarla revela que hay otros intereses en juego.”.

Estos dos comentarios permiten dar cuenta no sólo de un quebrantamiento en la relación Ejecutivo-Legislativo, sino que el primer pedido de vacancia se dio en una circunstancia en la que la imparcialidad del Congreso, como ente fiscalizador, era muy cuestionada.

Se debe recordar que, días antes del mencionado pedido de vacancia, el Ejecutivo había solicitado al Congreso, la aprobación de reformas, respecto a las eventuales candidaturas de sentenciados en primera instancia en las próximas elecciones del 2021, tema muy discutido en el Congreso en esos días. Además, de los constantes desencuentros entre algunos congresistas y el presidente, como era el caso del parlamentario Edgar Alarcón, quien

presentó los audios que promovieron el pedido de vacancia y quien era presidente de la Comisión de Fiscalización, siendo a la vez, un congresista que se encontraba investigado por presuntos actos de corrupción cuando se desempeñaba como Contralor.

Desde luego, lo mencionado anteriormente, no menoscaba las atribuciones del Congreso referente a la potestad de éste de iniciar un procedimiento de vacancia ni quita la probable responsabilidad jurídica que podría tener el presidente. Sin embargo, dicho procedimiento se encontró muy cuestionado debido a la difícil relación e imparcialidad de muchos congresistas opuestos a la política del gobierno.

Finalmente, la Moción de Orden del Día N° 12684, presentada el 20 de octubre de 2020, es decir, un mes después de la denegación de la primera, se realizó por los presuntos actos de corrupción del presidente Vizcarra cuando se desempeñaba como Gobernador Regional de Moquegua. Este pedido siguió el procedimiento antes descrito, siendo admitida por el Pleno del Congreso y, el 09 de noviembre de 2020, se presentó el presidente para ejercer su derecho de defensa. Luego de ello, el Congreso aprobó la declaración de vacancia por permanente incapacidad moral, con 105 votos a favor, 19 en contra y 04 abstenciones, siendo emitida mediante la Resolución N° 001-2020-2021-CR.

Desde luego, este segundo pedido de vacancia también trajo consecuencias similares, referente a la relación que, como se dijo antes, se mantenía entre ambos poderes del Estado. Pero, la mayor consecuencia en esta ocasión fue

la declaración de la vacancia presidencial, la cual trajo consigo una fuerte crisis política, económica y social en el país, y que terminó con la renuncia del breve periodo presidencial de Manuel Merino de Lama.

De acuerdo a José Miguel Vivanco, Director para las Américas de Human Rights Watch (2020, citado en Human Rights Watch, 2020): “Las acusaciones contra Vizcarra deben ser investigadas; sin embargo, existen serias dudas sobre la legalidad de su vacancia, que parece responder al interés personal de algunos legisladores de eludir cualquier rendición de cuentas a futuro. (...) Los gobiernos de las Américas deben fiscalizar de cerca las decisiones que tomen Merino y el Congreso. Existen motivos sólidos para sospechar que utilizarán la destitución de Vizcarra para seguir debilitando el estado de derecho en el Perú.”.

Es claro, que el panorama post vacancia fue perjudicial para el país en varios aspectos, no sólo por la transición política en el mando, sino por la forma y la circunstancia en la que fue hecha: con muchos cuestionamientos y severos índices de falta de imparcialidad en una decisión trascendental.

Ante esta situación, en la que la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral ha sido utilizada con intereses particulares y partidarios, así como que dicha decisión se ha encontrado sumergida en muchos cuestionamientos, surgen las siguientes interrogantes analizadas a continuación.

3.4.2 ¿Podría haber alguna otra institución jurídica que pueda abarcar la figura de la permanente incapacidad moral?

Luego de conocer el contexto político y social que vivió el país, como consecuencia de la presentación de las dos Mociones de Orden del Día, que llevaron a la vacancia por permanente incapacidad moral del presidente, es relevante precisar si existe alguna otra institución jurídica que abarque la figura mencionada.

Para ello, tomamos como referencia lo expresado por el magistrado Espinosa-Saldaña en la sentencia analizada², en la cual, si bien el magistrado concluye que la incapacidad moral es equivalente a la incapacidad mental, hace una precisión acerca de una figura constitucional, la cual puede colaborar a dilucidar de una mejor manera la polémica de la vacancia por incapacidad moral.

La mencionada figura constitucional es la *suspensión del ejercicio de la Presidencia de la República*, la cual se encuentra consignada en el artículo 114° de la norma fundamental³ y que conlleva a preguntarse si es viable aplicar la incapacidad moral a dicho artículo.

² En los considerandos del 86 al 94.

³ Artículo 114°: El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por: 1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso, o 2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117° de la Constitución.

Como refiere Bruno Delgado (2019, citado en Enfoque Derecho, 2019): “Su naturaleza no es sancionatoria. Por el contrario, es una figura declarativa. En estos casos, a través de una declaración, el Pleno del Congreso busca constatar que el presidente está inmerso en una causal típica de suspensión. (...) En estos casos, la suspensión debería entenderse como la consecuencia de la declaración de supuestos de hecho: que el Presidente tenga un proceso judicial especial abierto o que éste incurra en incapacidad temporal para gobernar.”.

De lo mencionado anteriormente, se puede deducir que, la suspensión del ejercicio del presidente, es una figura constitucional de índole declarativa, la cual aparta del cargo temporalmente al presidente ante las causales previstas en el artículo 114° antes citado.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que esta figura constitucional no se encuentra desarrollada ni en la propia Constitución ni en el Reglamento del Congreso, a diferencia de la vacancia presidencial, lo cual permite notar que la suspensión del cargo de presidente se encuentra a la espera de su respectivo y necesario desarrollo por parte del legislador.

Justamente, esta situación y el mencionar a la incapacidad temporal, la cual no delimita si es física, mental o moral, como una causal de la suspensión, permitiría una mejor precisión y, de esa manera, precisar lo que se debe entender por *incapacidad* tanto en la figura de la vacancia como de la suspensión, algo que se encuentra en la competencia del legislador.

Un hecho muy resaltante respecto a la figura de la suspensión del ejercicio del presidente en nuestra historia reciente, y que permitirá una mayor comprensión del mismo, fue lo ocurrido luego del cierre constitucional del Congreso en el año 2019.

Como es conocido, luego de la disolución del Congreso, por parte del presidente Vizcarra, el Parlamento declaró, mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2019-2020-CR, la suspensión del ejercicio del presidente, amparándose en el artículo 114° de la Constitución, por la *incapacidad temporal* en que habría incurrido al disolver el Congreso y la ruptura del orden constitucional.

No es intención generar una discusión de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto realizado por el Congreso, sino tomar en consideración que dicho acto se realizó ante una situación de crisis política, pero, a la vez, cuando el Congreso no tenía los votos suficientes para una vacancia presidencial dado que, para aprobarla, se requiere de 87 votos, lo cual no se contaba en ese momento.

Además, es relevante mencionar que, la decisión tomada por el Congreso no siguió el procedimiento debido, como lo menciona Bruno Delgado (2019, citado en Enfoque Derecho, 2019): “El hecho de que su naturaleza originaria (de la suspensión) no sea sancionatoria, no es una excusa para que se desconozcan

los derechos fundamentales del presidente, quien debería haber sido invitado a participar y tenido una oportunidad real de defender su punto de vista sobre lo que se iba a votar. Ello principalmente en la medida en que la decisión que se iba a tomar afectaría sus derechos, intereses y atribuciones constitucionales.”.

En conclusión, la suspensión del ejercicio del cargo de presidente es una figura constitucional, la cual una de sus causales es la incapacidad temporal del presidente, pero cabe reflexionar si ello puede abarcar a la figura de incapacidad plasmada en el artículo 113° de la Constitución referente a la vacancia presidencial. Si bien las instituciones de la vacancia y suspensión son diferentes, es necesario que el legislador pueda desarrollar las causales de incapacidad a las que hace referencia ambas instituciones y de esa manera poder delimitarlas adecuadamente.

En una opinión personal, la incapacidad moral podría ser incluida en las causales de suspensión, previstas en el artículo 114° de la Constitución, desde luego, sin dejar de lado el respectivo desarrollo legislativo que tendría que tener la mencionada figura en concordancia con el debido proceso, el cual, como se vio reflejado en la suspensión temporal declarada al presidente Vizcarra, se vulneró.

3.4.3 ¿Se debe mantener la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral en el ordenamiento jurídico peruano?

Como se ha hecho referencia en capítulos anteriores, la vacancia presidencial ha existido en la Constitución histórica peruana casi desde sus inicios y se ha mantenido, con algunos leves cambios, a través de las distintas constituciones. Sin embargo, surge la interrogante ¿qué tan necesaria es la figura de la vacancia por permanente incapacidad moral?

El tiempo de su permanencia en el ordenamiento jurídico peruano no es, desde luego, suficiente para determinar la necesidad de mantener dicha institución, sino el uso que se le ha dado, lo cual ha sido evidente que, en la historia reciente, ha tenido una utilización desmedida y, en muchas oportunidades, plasmada de intenciones ajenas a los verdaderos intereses del país.

Como menciona Eguiguren Praeli (2019, p. 1): “De modo que cuando se burla esta restricción constitucional, instrumentando desde el Congreso decisiones fundamentalmente políticas para aprobar el juicio político o la vacancia contra el presidente, simplemente porque se cuenta con el número de votos parlamentarios necesarios para lograrlo, sin importar el cabal cumplimiento de las causales estipuladas en la Constitución, se atenta contra la estabilidad democrática y la separación de poderes. Se estaría convirtiendo al juicio político o la vacancia por incapacidad moral en una suerte de censura parlamentaria contra el presidente, por razones propias de la responsabilidad política o desaprobación personal (...)”.

Es claro que, la figura de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral debe ser utilizada adecuadamente ante casos objetivos en los que el

presidente no esté en condiciones para continuar ejerciendo el cargo y no por circunstancias netamente políticas y de relevancia personal.

Como lo indica César Landa (2019, citado en Enfoque Derecho, 2019): “(...) el funcionamiento del modelo político de control y equilibrio de poderes que se ha ido construyendo históricamente en las constituciones siempre ha dependido del carácter democrático o antidemocrático de los partidos, sus líderes y demás actores del gobierno y de la oposición”.

No obstante, ¿cuándo se puede considerar que el presidente se encuentra apto para ejercer el cargo? Este punto se ha analizado constantemente en el presente informe jurídico, siendo que, mientras no se delimite adecuadamente la figura de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral será muy difícil exigir al Congreso que actúe de una manera objetiva en el caso de la mencionada causal.

Pero, llegado a este punto, es necesario tener la plena seguridad que la figura de la vacancia presidencial es relevante en el ordenamiento jurídico peruano dado que permite mantener un adecuado equilibrio de poderes al ser el Congreso quien puede, ante un caso objetivo, considerar que el presidente no puede continuar en el cargo, sin que ello no menoscabe la necesidad, reiterada, del desarrollo legislativo de la institución de vacancia por permanente incapacidad moral.

3.4.4 ¿Qué consecuencias puede traer un cambio en la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral?

Durante el análisis del presente informe jurídico se ha llegado a concluir que la figura de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral deviene de la competencia del Congreso, en respeto al equilibrio de poderes, que permite vacar al presidente. Sin embargo, en el último quinquenio se ha utilizado dicha figura de manera desmesurada con el fin, no sólo de pretender sancionar al presidente de un presunto acto “inmoral”, sino para fines partidarios e intereses políticos, dejando de lado la conveniencia del país y la opinión de la sociedad.

Ante tal situación crítica, se han presentado diversos proyectos de ley con el fin de resolver este inconveniente con el artículo 113° de la Constitución, en específico, respecto a la causal de permanente incapacidad moral.

Por dicha razón, en este punto, nos enfocaremos en los últimos proyectos de ley que fueron presentados al respecto, así como las consecuencias que puedan traer una aprobación de tal magnitud:

En primer lugar, en el Congreso anterior (2020-2021), el grupo parlamentario Frente Popular Agrícola del Perú (FREPA), presentó el Proyecto de Ley N° 07418/2020-CR, el 29 de marzo de 2021, mediante el cual se pretende modificar el artículo 113° de la Constitución, de la siguiente manera:

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

(...)

2. Incapacidad permanente física o mental declarada por el Congreso, previo dictamen médico.

3. Conducta incompatible con la dignidad del cargo o incapacidad moral.

(...)”.

Como se puede apreciar, se pretende modificar el inciso 2 original, el cual hace referencia a la causal de permanente incapacidad moral y física del presidente, dividiendo la misma en dos incisos, los cuales hacen mención uno, a la *incapacidad física o mental*, la cual debe ser declarada por el Congreso, pero dictaminada previamente por un médico; y dos, a la *incapacidad moral* equiparándola como una conducta incompatible con la dignidad del cargo.

Dicho proyecto de ley toma como referencia de su propuesta a la constitución histórica, a los casos semejantes en otros Estados, a la doctrina, a la coyuntura política reciente del país, así como a la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, la cual fue conformada en el año 2001, por varios juristas de destacada experiencia, con el fin de sentar las bases de una reforma constitucional, teniendo en cuenta el contexto político y social de esos años, después de la caída del régimen de Alberto Fujimori. Asimismo, el proyecto de ley rescata el “Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución”, la cual fue realizada por la Comisión de Constitución del Congreso del periodo 2001-2006, y que tomó como referencia a la Comisión antes mencionada.

Sin embargo, de acuerdo al portal web del Congreso⁴, este proyecto de ley se encuentra pendiente de su respectiva revisión y debate en la Comisión de Constitución desde el 31 de marzo de 2021.

En segundo lugar, en el actual Parlamento, el grupo parlamentario Juntos por el Perú, presentó el Proyecto de ley N° 421/2021-CR, de fecha 07 de octubre de 2021, el cual, a diferencia del anterior, no pretende modificar el artículo 113° de la Constitución, sino realizar un desarrollo específico acerca de la causal de permanente incapacidad moral del presidente.

Es así que en el artículo único del proyecto de ley se indica lo siguiente:

“Artículo Único.- Del ejercicio de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral o física del cargo del Presidente de la República regulada en el inc. 2) del artículo 113° de la Constitución Política del Perú. La causal de vacancia por permanente incapacidad moral o física del cargo de Presidente de la República, declarada por el Congreso de la República, regulada en el inc. 2) del artículo 113° de la Constitución Política del Perú, está referida a la falta de condiciones o aptitudes mentales o físicas, debidamente comprobada por la autoridad de salud y no a valoraciones subjetivas o de índole similar.” (...)

Como se puede apreciar, este proyecto de ley descarta cualquier otra

⁴ En: <https://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>.

interpretación que se pueda otorgar a la incapacidad moral que no sea equiparada a la incapacidad mental del presidente como causal de vacancia, haciendo referencia a la constitución histórica, la doctrina y la coyuntura política acaecida en los años anteriores recientes y amparándose en el equilibrio de poderes.

Sin embargo, este proyecto de ley, al igual que el anterior descrito, se encuentra pendiente de su respectiva revisión y debate en la Comisión de Constitución desde el 18 de octubre de 2021, de acuerdo al portal web del Congreso.

Es relevante precisar, que el mismo grupo parlamentario ha presentado un segundo proyecto de ley, N° 428/2021-CR, el 12 de octubre de 2021, el cual es denominada *Ley de muerte cruzada*, y mediante la cual sí se pretende una reforma constitucional al artículo 113°, de la siguiente manera:

“Artículo 113°.- Vacancia de la Presidencia de la República.

La Presidencia de la república vaca por:

(...)

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

En este caso, su declaratoria dará lugar a la disolución automática del Congreso, debiendo convocarse a elecciones parlamentarias. En el caso de la vacancia del último vicepresidente se convocará a elecciones generales, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 134.”

Como se puede apreciar, este proyecto de ley no realiza una interpretación ni un desarrollo de la causal de permanente incapacidad moral del presidente, sino que hace una modificación al artículo previsto respecto a las consecuencias que ocurrirían de aplicarse ello, amparándose en el contexto político y en el equilibrio de poderes.

Así, la *muerte cruzada* lo que hace es limitar al Parlamento en una atribución constitucional, la cual condiciona a éste a asumir una consecuencia (de disolución) si se vaca al presidente bajo la causal de incapacidad moral.

En tercer lugar, el Poder Ejecutivo presentó, el 19 de octubre de 2021, el Proyecto de ley N° 474/2021-PE, el cual pretende una reforma constitucional para modificar diversos artículos de la misma, con el objetivo de fortalecer el equilibrio de poderes.

Dentro de los artículos mencionados en el proyecto de ley, se encuentra el artículo 113° estudiado, modificándolo de la siguiente manera:

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

(...)

2. Su permanente incapacidad **mental** o física **que sea incompatible con el ejercicio de la función, debidamente acreditada por una junta médica, y declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso.**

(...)

Es claro que dicha propuesta, descarta a la incapacidad moral, entendida como la indignidad del cargo de manera subjetiva, suplantándola con la permanente incapacidad mental, la cual debe ser incompatible con el ejercicio de su función y debe ser acreditada por una junta médica. Sin embargo, el proyecto de ley se encuentra en espera de ser revisada y debatida en la Comisión de Constitución.

Finalmente, también en el actual Parlamento, la bancada de Podemos ha presentado el Proyecto de Ley N° 841/2021-CR, con fecha 25 de noviembre de 2021, mediante la cual se pretende incluir un desarrollo a la causal del numeral 2 del artículo 113° de la Constitución, referido a la permanente incapacidad moral, agregando objetivamente qué debe entenderse por la mencionada figura:

“(…)

1. Ejercer violencia física o psicológica contra terceros.
2. Atentar contra la vida de su cónyuge, hijos o familiares directos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
3. Uso o consumo habitual de drogas, alcohol u otras sustancias que generen toxicomanía (excepto en caso de tratamiento de enfermedades).
4. Incurrir en Ludopatía.
5. Aquellos hechos cometidos por el Presidente de la República de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad, ocasionando un notorio desequilibrio social y que hacen insostenible la permanencia en tan importante cargo público, así como cualquier hecho que sin ser delito lo desmerezca en el ejercicio del

cargo público comprometiendo la dignidad del cargo.

No procede el ejercicio de la presente causal en el último año del ejercicio de la Presidencia de la República.

(...)"

Asimismo, el mencionado proyecto de ley agrega un segundo artículo (113°-A), el cual brinda un desarrollo y procedimiento ante las causales de incapacidad moral y física del presidente.

No obstante, si bien se pretende enmarcar un desarrollo de en qué casos puede tramitarse una vacancia por la causal de permanente incapacidad moral, es evidente que mantiene la subjetividad de la norma constitucional original, en específico, en el inciso 5 expuesto. Cabe resaltar que, al igual que los anteriores proyectos de ley, se encuentra en espera de ser revisada y debatida en la Comisión de Constitución.

Estos proyectos de ley mencionados pueden tener diferentes opiniones, a favor o en contra, de los mismos, pero lo importante es que debieran ser debatidos de una manera prioritaria, al entender que en el último quinquenio e, incluso, en el presente se tiene una crisis institucional, política y social, la cual hace incrementar una inestabilidad al país y que, mientras no se brinde un adecuado desarrollo a la causal, por el momento, subjetiva y de carácter abierto, se mantendrá latente esa preocupación de lo que pueda pasar en un futuro.

Asimismo, si bien el Congreso tiene, entre otras funciones, la de legislar, no debe utilizar esa competencia, únicamente, para los fines propios de su

institución. Es lo ocurrido con la ley que desarrolla la cuestión de confianza, la cual fue observada por el Ejecutivo e, incluso, se solicitó que sea debatida en conjunto con el tema de la vacancia presidencial, pero fue aprobada por insistencia por el Legislativo.

Desde luego, no se propone que no se legisle o desarrolle la figura de la cuestión de confianza, sin embargo, ello debería realizarse paralelamente y como contrapeso a la figura de la vacancia presidencial, considerando de suma importancia el principio de equilibrio de poderes que debe existir, por lo que no es correcto disminuir las atribuciones de un poder del Estado sin revisar la contraparte.

No obstante, para no alejarse del tema central, se deben considerar los efectos o consecuencias que pueden darse ante una modificación al actual desarrollo de la figura de la vacancia presidencial. Por supuesto ello dependerá de la propuesta hecha y del consenso que se pueda tener, no siendo intención de este informe catalogar de bueno o malo los proyectos de ley antes mencionados, sino resaltar la urgente necesidad que se tiene en la búsqueda de un correcto análisis y debate sobre los mismos.

Es el Congreso quien debe encargarse de ello, tomando la prioridad que el caso amerita y no dilatando una crisis e inestabilidad política que se mantiene durante muchos años. Sea tomar una decisión respecto a la incapacidad moral o mental o desarrollar ambas figuras, debe considerar una decisión, en respeto a los principios que rigen nuestra institucionalidad.

3.5 Quinto problema jurídico secundario: ¿Se ha presentado la sustracción de la materia en la demanda competencial?

Anteriormente, se brindó un análisis acerca de la figura de la vacancia presidencial y de la causal de la permanente incapacidad moral. Una vez definido ello, pasamos a desarrollar un tema, no menos importante, dado que fue la decisión mayoritaria del Tribunal Constitucional en la demanda competencial presentada por el Ejecutivo.

Es así, que se realizará un desarrollo sobre el proceso competencial y la sustracción de la materia para, de esa manera, determinar si fue acertada o no, dicha decisión.

3.5.1 ¿Qué es un conflicto competencial?

“Los conflictos de competencia y atribuciones son propios de modelos de Estado unitarios y descentralizados, como el peruano, donde el poder político –que es único- se distribuye entre diferentes niveles de gobierno. (...) Por ello, el proceso de conflicto de competencias, como proceso constitucional, permite resolver las controversias que se suscitan por el ejercicio de las competencias, funciones y atribuciones establecidas por la Constitución y la ley, en un procedimiento de instancia única que se ventila ante el Tribunal Constitucional.”
(Landa: 2018, p. 195).

De la lectura del párrafo citado, el conflicto competencial ocurre ante una controversia en el ejercicio de las competencias o funciones, que establece el ordenamiento jurídico, entre los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, el procedimiento establecido es visto por el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, el proceso competencial fue introducido por la Constitución de 1993, mediante el artículo 202⁵ y es desarrollado por el Nuevo Código Procesal Constitucional – en adelante NCP – (Ley N° 31307), publicado el 21 de julio de 2021 y vigente en la actualidad⁶.

Es así que, los artículos 108° y 109° del NCP hacen una referencia expresa respecto al caso en que puede, legítimamente, presentarse un procedimiento de conflicto competencial:

Artículo 108°.- Legitimación y representación.

El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que opongan:

(...)

3) a los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a estos entre sí.

(...)

⁵ **Artículo 202°.-** Corresponde al Tribunal Constitucional:

(...)

3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

⁶ Debe tenerse en cuenta que la sentencia del Tribunal Constitucional, bajo análisis, fue realizada mediante el antiguo Código Procesal Constitucional (Ley N° 28237), vigente en el momento de su emisión. Sin embargo, para un mayor entendimiento se utilizará el Nuevo Código Procesal Constitucional, mientras el sentido de la sentencia no sea afectado en el análisis respectivo.

Artículo 109°.- Pretensión.

El conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales a que se refiere el artículo anterior adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro.

(...)

Considerando lo anteriormente citado, es claro que el proceso competencial hace referencia al presente caso, en el sentido de que abarca un conflicto entre dos poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) en el que se considera se ha afectado, al Ejecutivo, las atribuciones constitucionalmente otorgadas ante una decisión realizada por la otra parte, es decir, el Legislativo.

Finalmente, el Tribunal Constitucional ha considerado una serie de clasificaciones al proceso competencial, sin embargo, es relevante mencionar para el presente caso, la realizada en la Sentencia 0006-2006-PC/TC:

“Se trata aquí de un tipo de conflicto que se ha venido a denominar como *conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales*. Puede este clasificarse en: a) conflicto constitucional por menoscabo en *sentido estricto*; b) conflicto constitucional por menoscabo de *interferencia*; y, c) conflicto constitucional por menoscabo de *omisión*. En el conflicto constitucional por menoscabo en *sentido estricto*, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia. Sin embargo, uno de ellos lleva a cabo un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.

En el conflicto constitucional por menoscabo de *interferencia*, las competencias de los órganos constitucionales están enlazadas a tal punto que uno de ellos no puede ejercer la suya sino tiene la cooperación o la actuación de la competencia que le pertenece al otro. En el conflicto constitucional por menoscabo de *omisión*, uno de los órganos omite ejercer su competencia produciéndose, como consecuencia de ello, una atrofia o imposibilidad de ejercicio de la competencia del otro órgano constitucional, solo que, en este caso, la omisión funcional no es condición indispensable para el ejercicio de la competencia o atribución del otro órgano constitucional.”. (2007, fundamento 22).

Esta clasificación manifestada por el propio Tribunal Constitucional, evidencia una clara relación con la sentencia analizada, dado que en la demanda competencial el Ejecutivo utiliza el término de *menoscabo en sentido estricto* para determinar que el Legislativo, en el ejercicio de sus competencias reconocidas, ha disminuido y afectado el ejercicio de las suyas.

Con este breve análisis del conflicto competencial en el ordenamiento jurídico peruano, se podrá analizar la decisión que el Tribunal Constitucional tomó ante la demanda competencial.

3.5.2 ¿Qué es la sustracción de la materia?

La sentencia analizada, por mayoría, declaró la improcedencia de la demanda competencial, amparándose en la figura de la *sustracción de la materia*.

Así, de acuerdo a Ariano Deho (2020, p. 146): “(...) Se presentaría una sustracción de materia de un proceso pendiente cuando por hechos sobrevenidos al planteamiento de la demanda (en rigor, a la notificación de la demanda) el actor obtiene extraprocesalmente lo que pretendía o cuando lo que pretendía ha devenido ya imposible de obtener.”.

Es el caso que, la demanda competencial fue interpuesta el 14 de setiembre de 2020, debido a la admisión a trámite, por parte del Congreso, de la Moción de Orden del Día N° 12090, el 11 de setiembre de 2020. Asimismo, el Tribunal Constitucional procedió con la demanda competencial el día 17 de setiembre de 2020. No obstante, el día 18 de setiembre de 2020 se debatió y votó en el Pleno del Congreso la moción antes mencionada, la cual no prosperó.

Este aspecto cronológico hace relevante la decisión que el Tribunal Constitucional tuvo respecto a la demanda competencial dado que, basa su decisión en la figura de la sustracción de la materia, al haberse considerado que la pretensión del Ejecutivo (demandante) era imposible de obtener al no haber prosperado la Moción presentada, objeto de la demanda.

Al respecto, el artículo 321° del Código Procesal Civil (de aplicación supletoria) hace la siguiente mención:

“Artículo 321°.- Conclusión del proceso sin declaración sobre el fondo

Concluye el proceso sin declaración sobre el fondo cuando:

1. Se sustrae la pretensión del ámbito jurisdiccional;

(...)”

Asimismo, el artículo 5° del Antiguo Código Procesal Constitucional (vigente en el momento de la emisión de la sentencia) indica:

“Artículo 5°.- Causales de improcedencia

No proceden los procesos constitucionales cuando:

(...)

5. A la presentación de la demanda ha cesado la amenaza o violación de un derecho constitucional o se ha convertido en irreparable;

(...)”

De la lectura de ambos artículos se puede concluir que, al interponer una demanda competencial, el Tribunal Constitucional debe considerar que, el objeto o pretensión de la misma se mantenga, de lo contrario podría determinarse una improcedencia por la causal de sustracción de la materia.

3.5.3 ¿En qué consiste el principio de “relación de identidad” y es aplicable al presente caso?

En la sentencia analizada, se ha realizado una precisión, por parte de los magistrados Ledesma y Ramos, respecto a la relación de identidad que existe entre las dos Mociones de Orden del Día N° 12090 y N° 12684 (fundamento N° 90), considerando que no se debió concluir con una improcedencia por la sustracción de la materia.

De acuerdo a lo descrito por los magistrados en mención, se ha configurado

una relación de identidad entre las dos Mociones, debido a que ambas contienen la misma naturaleza de los hechos, sujetos involucrados y competencias, por lo que corresponde analizar si es correcta dicha afirmación.

En primer lugar, se tiene la afirmación de que ambas Mociones contienen la misma naturaleza de los hechos. Si bien fueron presentadas en diferentes fechas y con distintos argumentos, el objetivo de sus presentaciones era el mismo: lograr la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral.

En segundo lugar, ambas Mociones contienen los mismos sujetos, lo cual es evidente en que quien interpone las mociones es el Congreso y la persona acusada de tener una incapacidad moral es el presidente, quien corresponde a la misma persona natural: el señor Martín Vizcarra.

Finalmente, se afirma que ambas contienen las mismas competencias, lo cual hace referencia a las atribuciones que tiene el Congreso para presentar las respectivas Mociones, las cuales fueron analizadas anteriormente.

A ello, se puede agregar otras dos condiciones relevantes: ambas Mociones fueron presentadas en el mismo contexto político, el cual, claramente, era de un constante enfrentamiento político entre los dos poderes del Estado, que venía desde hacía varios años. E, incluso, la presentación de ambas fue con una distancia temporal muy estrecha. Se puede recordar que la Moción de Orden del Día N° 12090 fue presentada el 10 de setiembre de 2020, mientras que la Moción de Orden del Día N° 12684 fue presentada el 20 de octubre de 2020.

De lo mencionado se puede resaltar que, entre las presentaciones de ambas Mociones apenas había pasado poco más de un mes. Y, asimismo, que, desde el rechazo de la primera y la interposición de la segunda no se había cumplido treinta días, por lo que se concluye una prontitud cronológica entre ambas.

Así, es claro que ambas Mociones interpuestas por el Congreso fueron presentadas en un contexto político sumamente delicado, en el que, el mismo se caracterizaba por un constante desencuentro entre los dos poderes del Estado, así como, coincidentemente, fueron presentadas en periodos de tiempo no muy distantes, y contienen similitudes evidentes.

Si bien, la causa de cada Moción fue distinta, no se puede desconocer que el fin de sus presentaciones fue la vacancia presidencial, lo cual en un contexto delicado y, ante una continua interposición de Mociones, en los hechos, se buscaba una interrupción del mandato presidencial.

Por dicha razón, no se puede estar de acuerdo con el argumento del magistrado Ferrero Costa al afirmar que no puede existir una “relación de identidad” entre ambas Mociones debido a la carencia normativa de la misma, dado que, en los hechos, es evidente la relación que existe entre ambas y, por lo tanto, es aplicable a la presente demanda competencial.

B. Problema Jurídico Principal: ¿La competencia constitucional del Congreso, respecto de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral,

menoscaba el ejercicio del Ejecutivo en la política general del Gobierno?

Una vez analizados los diferentes problemas jurídicos secundarios, los cuales han permitido esclarecer los principales temas que conciernen a la sentencia N° 778/2020, es momento de poder contestar el problema jurídico principal que contiene el presente informe jurídico.

Si bien, es totalmente cierto que la vacancia presidencial es una competencia constitucional que se otorga al Congreso, la relevancia del caso, no va hacia si éste es competente o no de ejercer dicha facultad, sino de dilucidar si la mencionada competencia ejercida en el contexto de la presentación de las Mociones de Orden del Día N° 12090 y N° 12684 vulneraron y menoscabaron las competencias del Ejecutivo.

Como se ha analizado anteriormente, consideramos que, si bien la demanda competencial fue presentada, únicamente, ante la admisión de la primera Moción para la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, no cabe duda que ésta guarda una relación estrecha con la segunda Moción, cuyo fin, desde luego, era vacar al presidente, pero bajo una coyuntura que no permite primar una imparcialidad, por parte del Congreso, lo cual vulnera un debido proceso.

Claro está, el Congreso no es la instancia para juzgar y determinar la culpabilidad o inocencia de algún funcionario del Estado, y es por ello, que el haber utilizado la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral como una especie de *sanción* va en contra del respeto al equilibrio de poderes y al respeto a la permanencia del cargo del presidente, teniendo en cuenta que la coyuntura política, desde hacía varios años atrás, era sumamente complicada entre ambos poderes del Estado y que

la continuidad de la presentación de ambas Mociónes hacen notar un interés no por esclarecer alguna incapacidad moral, sino un apuro por apartar a la persona del cargo.

Y a ello, se puede sumar el procedimiento actual que tiene la vacancia presidencial, en la que, la cantidad de votos y los plazos de análisis del caso, por parte de los congresistas, así como de defensa, por parte del presidente acusado, no son concordantes con la trascendencia de la decisión que se tomaría ante una eventual vacancia, algo que es total responsabilidad del legislador.

Es cierto, que esta última mención no puede culparse al Congreso que, en el año 2020, aprobó la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, pero es claro que, ante esa falta de desarrollo de su procedimiento parlamentario, así como la poca falta de importancia a tal decisión, hace entender que el Congreso buscó por ese medio retirar del cargo a quien, en ese entonces, ocupaba la Presidencia de la República y, por lo tanto, se interrumpió el mandato elegido democráticamente y constitucionalmente, tan sólo para satisfacer apetitos políticos.

Finalmente, y a modo de conclusión, se espera que, en un futuro, el legislador pueda realizar un desarrollo de la causal de la incapacidad moral, apartando la subjetividad y el carácter abierto que se ha mantenido durante muchos años o pueda establecer otra institución, como la suspensión temporal, que permita una aplicación alterna de la figura de la incapacidad moral y, de esa manera, se termine con la incertidumbre política que existe en nuestro país.

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo desarrollado en el presente informe jurídico, se llegaron a las siguientes conclusiones:

1. La forma de gobierno peruana es presidencial aunque presenta matices del parlamentarismo, lo cual ha traído consigo una serie de desavenencias por la mala utilización de las competencias del poder Ejecutivo y Legislativo, como mecanismo de control hacia el otro, que han ocasionado desencuentros continuos acentuado en los últimos años.
2. La vacancia presidencial es una facultad constitucional que se otorga al Congreso de la República para, bajo ciertas causales, declarar que el presidente no puede continuar en el cargo, siendo que dichas causales son objetivas con excepción de la permanente incapacidad moral, la cual tiene un carácter subjetivo y abierto.
3. La permanente incapacidad moral como causal de vacancia presidencial no ha tenido un desarrollo pleno en nuestro ordenamiento jurídico, lo cual ha conllevado a una indeterminación de su aplicación, al entenderse, por un lado, como una incapacidad mental, y por otro lado, como una falta de ética o moral de la persona.
4. El procedimiento parlamentario de la vacancia presidencial es, actualmente, limitada debido a que la misma vulnera derechos como el debido proceso, en el sentido de los plazos que se tienen para tomar una decisión trascendental, así como respecto al tiempo que se tiene para ejercer el derecho de defensa del presidente acusado.

5. Asimismo, la cantidad de votos para aprobar la vacancia presidencial (2/3 del número legal de congresistas) se considera desproporcional para la relevancia de la decisión a tomar debido a que para reducir el plazo para el debate del mismo se requiere un número mayor (4/5 del número legal de congresistas).
6. La institución jurídica de la suspensión del ejercicio de la Presidencia de la República contiene una causal de incapacidad temporal, la cual no ha sido desarrollada por el legislador, no obstante, podría considerarse como una salida para la debida interpretación de la incapacidad moral.
7. La declaración de improcedencia por una sustracción de la materia no es acorde a la realidad de los hechos dado que, la presentación de las Mociónes de Orden del Día N° 12090 y N° 12684 mantienen una relación estrecha que denota la vinculación entre ellas y la intención del fin común, tanto por los hechos, los sujetos involucrados, la cronología de las interposiciones y el contexto político que vivía.
8. La figura de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral es relevante en el ordenamiento, pero la misma requiere ser desarrollada adecuadamente, en base al equilibrio de poderes, y alejarse de una utilización parcializada y ensombrecida de intereses particulares.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto y UGAZ MARQUINA, Rosemary.
2021 La Permanente Incapacidad Moral como causal de Vacancia Presidencial: Nociones Básicas y Necesidad de Interpretación. En: *Revista Vox Juris*. pp. 13-14. Consulta 05 de octubre de 2021. <https://app-vlex-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/#search/jurisdiction:PE/vacancia+presidencial/W/vid/873369562>
- ARIANO DEHO, Eugenia.
2020 Consideraciones sobre la conclusión del proceso contencioso administrativo por reconocimiento de la pretensión en la vía administrativa. p. 146. Consulta 02 de noviembre de 2021. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13551/14176>
- CAIRO ROLDÁN, Omar.
2017 La Responsabilidad jurídica del Presidente de la República en el Perú. pp. 9-20. En: *Pensamiento Constitucional*.
- CASTILLO FREYRE, Mario.
2013 Comentario al Artículo 113. Vacancia de la Presidencia de la República. En: *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo*. pp. 842 – 843. Lima – Perú: Gaceta Jurídica S.A.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO.
2001 Diario de los Debates. Debate Constitucional – 1993, Comisión de Constitución y de Reglamento. Tomo II. pp. 1263 -1267. Lima – Perú. Consulta 30 de octubre de 2021
<https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/Tomoll.pdf>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2019 Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2019-2020-CR. Consulta 30 de octubre de 2021. En: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/incapacidad-temporal.pdf>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2020 Moción de Orden del Día N° 12090. Consulta 24 de octubre de 2021.
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Vacancia/MC1209020200910.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2020 Moción de Orden del Día N° 12684. Consulta 24 de octubre de 2021.
https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Vacancia/MC12384-20201020.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2021 Proyecto de Ley N° 07418/2020-CR. Consulta 02 de noviembre de 2021.
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07418-20210329.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2021 Proyecto de Ley N° 421/2021-CR. Consulta 02 de noviembre de 2021.
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzA0Ng==/pdf/PL042120211007>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2021 Proyecto de Ley N° 428/2021-CR. Consulta 02 de noviembre de 2021.
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzA3MA==/pdf/PL042820211012>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2021 Proyecto de Ley N° 474/2021-PE. Consulta 02 de noviembre de 2021.
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzE5MA==/pdf/PL-00474>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2021 Proyecto de Ley N° 841/2021-PE. Consulta 11 de diciembre de 2021.
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Njc4OA==/pdf/PL084120211125/>

CUENCA PAREJA, Ricardo.

2020 (11 de setiembre de 2020) Los audios de Vizcarra y las razones detrás de la crisis generada por el pedido de vacancia. Incapacidad congresal. En: *Ojo Público*.
<https://ojo-publico.com/2084/audios-de-vizcarra-y-las-razones-de-la-crisis-por-pedido-de-vacancia>

DE BELAUNDE, Alberto.

2017 (21 de diciembre de 2017) Incapacidad congresal. p. 1. En: *El Comercio*.
<https://app-vlex-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/#search/jurisdiction:PE/procedimiento+vacancia+presidencial/WW/vid/699431685>

- DELGADO, Bruno.
2019 (02 de octubre de 2019) Suspensión presidencial para Vizcarra. En: *Enfoque Derecho*.
<https://www.enfoquederecho.com/2019/10/02/entrevista-suspension-presidencial-para-vizcarra/>
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco.
2013 La Responsabilidad del Presidente de la República. Hacia una reforma constitucional. En: *Palestra. Portal de Asuntos Públicos de la PUCP*. p. 4. Consulta 05 de octubre de 2021.
https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/11971/respuesta_presidente_republica_Eguiguren.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco.
2019 La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de la vacancia en contra del presidente: ¿Otro paso hacia la vacancia de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? En: *Pensamiento Constitucional*. p. 1, 74. Consulta 30 de octubre de 2021.
<https://app-vlex-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/#search/jurisdiction:PE/vacancia+presidencial/p6/MW/vid/736214773>
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco.
2021 Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen político peruano. p. 16, 18-22. Consulta 19 de noviembre de 2021.
https://books.google.com.pe/books/about/Las_relaciones_entre_el_Gobierno_y_el_Co.html?id=rdQsEAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&hl=es&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- FERNANDEZ SARASOLA, Ignacio.
2000 Teoría y Teorías de las Formas de Gobierno (Notas para su conceptualización). pp. 136, 139, 140, 146-147, 150-151. Consulta 18 de setiembre de 2021.
<https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/625/564>
- GARCIA BELAUNDE, Domingo.
1991 Forma de Gobierno en la Constitución Peruana. p. 619. Consulta 03 de octubre de 2021. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27119>
- GARCÍA CHAVARRI, Abraham.
2013 La vacancia por permanente incapacidad moral del presidente de la República. En: *Advocatus*. pp. 98-102, 107. Consulta 05 de octubre de 2021. <https://app-vlex-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/#search/jurisdiction:PE/incapacidad+moral/MW/vid/798795053>

HAKANSSON NIETO, Carlos.

2019 Curso de Derecho Constitucional. Capítulo X: La Forma de Gobierno en la Constitución Peruana. p. 339. Consulta 05 de octubre de 2021. <https://app-vlex-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/#WWW/vid/796350209>

HAKANSSON NIETO, Carlos.

2021 Vacancia presidencial, Transición democrática y omisiones constitucionales. p. 1. Consulta 20 de noviembre de 2021. <https://revistas.udep.edu.pe/derecho/article/view/2303/2057>

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

2016 Estadísticas de las Elecciones Generales 2016. Consulta 20 de noviembre de 2021. https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/0555507c-f982-4f51-b0ca-34e0fa17fc73.pdf

LANDA, César.

2018 Derecho procesal Constitucional. Fondo Editorial PUCP. p. 195. Consulta 02 de noviembre de 2021. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170693/36/%20Derecho%20procesal%20con%20sello.pdf?fbclid=IwAR38RM8xNFaZC6As5rFwoCFcmaWQ2eYJMLeEkKRsQiJUF2Za-bVPc_yx1U

LANDA, César.

2019 (21 de mayo de 2019) La cuestión de confianza y la vacancia presidencial. En: *Enfoque Derecho*. <https://www.enfoquederecho.com/2019/05/21/la-cuestion-de-confianza-y-la-vacancia-presidencial/>

LANEGRA, Iván.

2020 (11 de setiembre de 2020) Los audios de Vizcarra y las razones detrás de la crisis generada por el pedido de vacancia. En: *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/2084/audios-de-vizcarra-y-las-razones-de-la-crisis-por-pedido-de-vacancia>

LEÓN, Leysser.

2020 Presenta amicus curiae sobre noción jurídica de incapacidad moral. p. 2. Consulta 05 de octubre de 2021. https://www.academia.edu/44527205/Leysser_Le%C3%B3n_Amicus_curiae_sobre_la_incapacidad_moral_permanente_como_causal_de_vacancia_presidencial_2020

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.

2021 En *Diccionario de la Lengua Española*. Consulta 09 de octubre de 2021.
<https://dle.rae.es/permanente>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

2018 Caso Cuestión de Confianza y Crisis Total del Gabinete. Consulta 05 de octubre de 2021. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

2007 Proceso competencial Poder Ejecutivo c. Poder Judicial. Consulta 05 de octubre de 2021. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00006-2006-CC.html>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

2003 Caso 65 Congresistas de la República. Consulta 05 de octubre de 2021.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

VIVANCO, José Miguel.

2020 (12 de noviembre de 2020) Perú: Destitución del presidente amenaza el estado de derecho. En: *Human Rights Watch*.

<https://www.hrw.org/es/news/2020/11/12/peru-destitucion-del-presidente-amenaza-el-estado-de-derecho>

ZEGARRA MULÁNOVICH, Álvaro.

2009 Descubrir el Derecho: Las nociones elementales del Derecho Privado y del Derecho Público explicadas en forma sistemática. p. 209. Consulta 19 de noviembre de 2021.

<https://app-vlex-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/#search/jurisdiction:PE/division+de+poderes/W/vid/252988494>