



FACULTAD DE DERECHO  
SECCIÓN DE POSGRADO

**ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA CAUSAL DE  
VACANCIA POR PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL  
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL ESTADO  
CONSTITUCIONAL PERUANO**

**PRESENTADA POR  
HENRY ESTUARDO RODRIGUEZ BURGOS**

**ASESORA  
ROXANA MARINA CORTINA MENDOZA**

**TESIS  
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN  
DERECHO CONSTITUCIONAL**

**LIMA - PERÚ**

**2021**



**CC BY-NC-ND**

**Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada**

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO

“ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA CAUSAL DE VACANCIA POR  
PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA  
EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL PERUANO”

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE  
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL

PRESENTADA POR:

HENRY ESTUARDO RODRIGUEZ BURGOS

ASESORA:

MAG. ROXANA MARINA CORTINA MENDOZA

LIMA – PERÚ

2021

## ÍNDICE

ÍNDICE	2
RESUMEN	8
Summary	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	17
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	17
1.1. Descripción de la situación problemática	17
1.2. Formulación del problema	21
1.3. Objetivos de la investigación	22
1.4. Justificación de la investigación	23
1.4.1. Importancia de la investigación	23
1.4.2. Viabilidad de la investigación	25
1.5. Limitaciones de estudio	25
CAPITULO II MARCO TEÓRICO	26
2.1. Antecedentes de la investigación	26
2.2. Bases teóricas	32
2.2.1. Forma del gobierno del Perú.	32
2.2.2. El Estado Constitucional de Derecho.	34
2.2.3. Las causales de vacancia presidencial, responsabilidad del presidente, antejuicio, juicio político y la permanente incapacidad moral.	36

2.3.	Definición de términos básicos _____	41
2.3.1.	Definición de términos básicos sobre Regímenes de Gobierno, tomando como referencia la obra de Pedro Planas. _____	41
2.3.2.	Estado Constitucional, dentro de la concepción de Peter Häberle. 42	
2.3.3.	Antejucio y Juicio Político _____	43
CAPÍTULO III METODOLOGÍA _____		44
3.1.	Diseño metodológico _____	44
3.2.	Aspectos éticos _____	44
CAPÍTULO IV FORMAS DE GOBIERNO Y RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y PODER LEGISLATIVO _____		45
4.1.	La forma de gobierno _____	46
4.1.1.	El sistema parlamentario _____	47
4.1.2.	El sistema presidencial _____	48
4.1.3.	El sistema semipresidencial _____	49
4.1.4.	Diferencias entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario50	
4.2.	La forma del gobierno en el Perú _____	51
4.2.1.	Los primeros gobiernos y la definición de la forma de gobierno 52	
4.2.2.	Los sucesivos golpes de Estado _____	58

4.2.3.	Forma de gobierno presidencialista con instrumentos propios del sistema parlamentario _____	60
CAPÍTULO V EL ESTADO CONSTITUCIONAL_____		68
5.1.	El constitucionalismo de sus orígenes hasta nuestros días. _____	69
5.1.1.	El constitucionalismo primigenio. _____	69
5.1.2.	El constitucionalismo de las Revoluciones. _____	70
5.1.3.	El constitucionalismo liberal. _____	71
5.1.4.	La Constitución democrática. _____	71
5.2.	El constitucionalismo en el Perú _____	73
5.2.1.	Una historia preconstitucional _____	73
5.2.2.	El primer período constitucional: de la lucha por la afirmación de la democracia liberal de 1820 a 1919. _____	75
5.2.3.	Un segundo período: cubre la crisis de la democracia liberal, la aparición del Estado protector _____	77
5.2.4.	El tercer período: que parte de 1980 que se ha incorporado al mundo moderno. _____	79
5.3.	El Estado constitucional _____	80
CAPÍTULO VI LA VACANCIA PRESIDENCIAL POR PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL _____		84
6.1.	El significado del término “incapacidad moral”. _____	85
6.1.1.	Análisis gramatical del enunciado _____	85

6.1.2.	La acepción primigenia del significado del término de incapacidad moral como incapacidad mental _____	87
6.1.3.	La mutación del significado del término de incapacidad moral como mental a inmoralidad. _____	91
6.2.	La vacancia por incapacidad moral en las Constituciones del Perú. 93	
6.2.1.	El uso de la incapacidad moral o física como causal de suspensión de la ciudadanía. _____	94
6.2.2.	Del gobierno y la responsabilidad. _____	95
6.2.3.	La vacancia presidencial por incapacidad moral en las Constituciones _____	96
6.3.	Los casos de destitución del presidente de la República relacionados con la incapacidad moral _____	106
6.3.1.	El caso de José de la Riva Agüero: _____	106
6.3.2.	Tres casos de vacancia por golpe de Estado _____	109
6.3.2.1	Caso de José de la Mar. _____	110
6.3.2.2	Caso de José Rufino Echenique _____	111
6.3.2.3	El caso de Juan Antonio Pezet. _____	112
6.3.3.	El caso de José Guillermo Billinghurst. _____	115
6.3.4.	El caso de Alberto Fujimori Fujimori el año de 1991. _____	124
6.3.5.	La vacancia del presidente Alberto Fujimori por la causal de permanente incapacidad moral _____	130

6.3.6.	El primer proceso de vacancia del presidente Pedro Pablo Kuczynski Godard por la causal de permanente incapacidad moral _____	140
6.3.7.	Segundo proceso de Vacancia y renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski Godard _____	152
6.3.8.	El proceso de vacancia del presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo por la causal de permanente incapacidad moral _____	155
6.3.9.	La declaración de vacancia del presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo por la causal de permanente incapacidad moral _____	168
6.4.	Algunas figuras constitucionales relacionadas con la vacancia presidencial: la responsabilidad y la acusación constitucional, el antejuicio y el juicio político _____	171
6.4.1.	La responsabilidad del presidente de la República _____	174
6.4.2.	La responsabilidad jurídica y la acusación constitucional ____	178
6.4.2.1	El juicio político o impeachment. _____	181
6.4.2.2	El Antejuicio _____	184
6.4.2.3	El Juicio Político _____	188
6.5.	El Estado Constitucional y la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral _____	195
6.5.1.	El nuevo escenario con el Estado Constitucional y la Constitución de 1979	196
6.5.2.	La crisis de 1991 - 1992 y la vacancia presidencial _____	198

6.5.3.	Estado Constitucional, cambios en la vacancia presidencial por incapacidad moral y en la forma de gobierno _____	199
6.5.4.	El procedimiento para el pedido de vacancia por permanente incapacidad moral o física. Los 2/3 del número legal de Congresistas para su declaración.	200
CAPÍTULO VII DISCUSIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE LA PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL _____		205
7.1.	La supresión de la causal de incapacidad moral _____	208
7.2.	La vigencia de la incapacidad moral como “mental” _____	209
7.3.	La causal de vacancia por incapacidad moral como inmoralidad	214
7.4.	La incapacidad moral como juicio político especial _____	222
7.5.	Los riesgos previstos por el uso de la permanente incapacidad moral o física de la vacancia presidencial _____	223
7.6.	El Estado Constitucional y el principio de proporcionalidad. ____	231
7.6.1.	El test de razonabilidad o proporcionalidad. _____	233
CONCLUSIONES _____		243
RECOMENDACIONES _____		250
BIBLIOGRAFÍA _____		251

## RESUMEN

La permanente incapacidad moral del Presidente de la República, como causal de vacancia, se encuentra desde las primeras Constituciones del Perú. como “incapacidad mental”. Los constituyentes de 1933 consideraban que también se refería a la conducta inmoral del presidente; y, los constituyentes de 1979 estimaron que la incapacidad mental estaba dentro de lo “físico” y que, “la incapacidad moral” estaba relacionado con la conducta.

Como “comportamiento inmoral”, se desarrollaron los procedimientos que resultaron en la vacancia a dos ex Presidentes de la República, generándose debates que tienen que ver con las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y la protección de derechos fundamentales, base del Estado Constitucional de Derecho.

Se busca entender el por qué su uso reciente generó una crisis política. Si, en esas condiciones, se garantizan los derechos del mandatario y ponderar la necesidad de contar con un Presidente de la República con una conducta idónea, con la protección del respeto de la voluntad popular expresada en las elecciones. Se propone un tipo especial de juicio político, respetando los derechos fundamentales, con las garantías de un debido proceso en sede parlamentaria. En ese sentido, quedaría dentro de las causales de vacancia del artículo 113 de la Constitución, la permanente incapacidad mental o física; y, se incorporaría en el artículo 117, la posibilidad de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral mediante el referido juicio político de carácter especial. Ello, a fin de contar con un procedimiento acorde con las garantías propias de un Estado Constitucional de Derecho.

## SUMMARY

The permanent moral incapacity of the President of the Republic as a cause of vacancy has been recognized since the first Constitutions of Peru, understood as "mental incapacity." The constituents of 1933 considered that it also was referred to the immoral conduct of the president. Likewise, the constituents of 1979 considered that mental incapacity is understood in its "physical" dimension and that the term "moral incapacity" was related to behavior.

The procedures that resulted in the vacancy of the two former Presidents of the Republic were developed, under the meaning of moral incapacity as immoral behavior, generating debates that have to do with the relations between the Executive and Legislative Powers and the protection of fundamental rights, which are the basis of the Constitutional Rule of Law.

In this sense, our purposes are to understand the reasons why the recent use of this cause has led to a political crisis and to apply a due balance between the necessity of having a President of the Republic with an appropriate behavior and the protection of the people's will expressed in the elections and the fundamental rights of the President.

Therefore, we propose a special type of political judgment (*impeachment*), that respects fundamental rights and the guarantees of due process in a parliamentary proceeding. In consequence, it would be considered within the grounds of vacancy, the permanent mental or physical incapacity, together with the other objective grounds included in article 113 of the Constitution and, in article 117, the possibility of presidential vacancy for permanent moral incapacity - through said special political judgment or *impeachment* procedure - would be

incorporated. This, in order to have a procedure compatible with the foundations and guarantees of a Constitutional Rule of Law.

## INTRODUCCIÓN

Lo que motivó la presente investigación, es la crisis por la que atravesó el Perú en los últimos años, desde la admisión a debate de la moción de Orden del Día en el Congreso de la República para vacar al Presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski, por la causal de “permanente incapacidad moral”, que se realizó el 21 de diciembre de 2017, la cual no alcanzó el número de votos requerido. Sin embargo, tres meses después, el 15 de marzo de 2018, se admitió a debate una segunda moción de vacancia por esta causal de permanente incapacidad moral del Presidente de la República, la que no se llegó a debatir debido a que, el 21 de marzo de 2018, el señor Pedro Pablo Kuczynski, presentó su carta de renuncia al cargo que detentaba, la cual fue aceptada por el pleno del Congreso y por la que se declaró la vacancia del cargo de Presidente de la República.

La aplicación de esta causal es aún motivo de debate en los diferentes medios de comunicación, tanto por políticos, académicos y ciudadanos. El problema surge en la medida que esta causal, la cual está dentro del marco de un artículo constitucional (artículo 113) que se refiere a diversas causales objetivas de vacancia de la presidencia de la República, en su acepción primigenia se refiere a lo “mental”. Por consiguiente, también se trataría de una causal objetiva. No obstante, su aplicación no se ha circunscrito a la referida interpretación, sino que se consideró “la permanente incapacidad moral” como inmoralidad, la cual es de carácter abierto y su interpretación amplia y subjetiva. En consecuencia, la aplicación de la causal no se trataba de constatar la situación de salud del mandatario; sino de realizar un procedimiento parlamentario que terminaba con un juicio de valor por parte de los congresistas sobre la conducta del presidente

para luego declarar su vacancia en el cargo. Al respecto, el referido procedimiento ha sido objeto de cuestionamiento por afectar los derechos del Presidente de la República y por alterar las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, así como la forma de gobierno y la estabilidad del país.

En pleno curso de este trabajo se produce una disolución del Congreso de la República y se formulan dos nuevos pedidos de vacancia en contra del ex Presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo. El primer pedido de vacancia no tuvo los votos requeridos para su aprobación; pero el segundo pedido sí contó con los votos suficientes, por lo que se declaró la permanente incapacidad moral del presidente de la República y la vacancia del cargo el 09 de noviembre de 2020.

El hecho de estar en un Estado Constitucional, en el que se debe garantizar los derechos fundamentales del Presidente de la República tanto como persona y mandatario elegido por el pueblo por un plazo de cinco años, cuya voluntad popular debe de respetarse. En efecto, se presenta el balance entre el derecho de la población a ser representado por una persona que se conduzca de manera correcta, toda vez que personifica a la Nación y, la necesidad de estabilidad en el país en concordancia con la forma de gobierno reconocida en la Constitución. Por ello, surge la necesidad de investigar sobre los efectos que ha tenido la aplicación de esta causal de vacancia y qué alternativas podrían ser formuladas, para la cual se evaluará si es posible el uso de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral en el Estado Constitucional de Derecho.

En ese sentido, se aprecia que pese a estar esta causal de vacancia en las constituciones del Perú desde la Constitución de 1839, sólo se había vacado a un presidente de la República, el señor Alberto Fujimori Fujimori, el 21 de noviembre de 2000; y, es sólo en los últimos cuatro años en que se ha aplicado

nuevamente esta causal, con las consecuencias por la que atraviesa el país. Este hecho nos llevó a realizar la investigación desde una perspectiva de historia del Derecho; en tanto el contexto histórico nos permite tener más elementos para comprender por qué las cosas se han dado como ocurrieron, y entender así, la evolución tanto de la forma de gobierno, como del modelo de Estado hasta llegar a los que tenemos en la actualidad. Asimismo, permite analizar la evolución de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, la cual, como observamos cambió de lo estrictamente “mental” a lo “inmoral”; siendo en esta segunda acepción en la que se dan las dos vacancias presidenciales.

Así, una visión histórica de la evolución de la forma de gobierno en el Perú, permitirá comprender la manera, a través de las cartas constitucionales, de superar los problemas que se presentan entre las relaciones del poder ejecutivo y el poder legislativo, buscando así el balance de poderes adecuado dentro del principio de separación de poderes. Al respecto, se analizará los riesgos de esta causal de vacancia frente al uso político que se le pueda dar en el afán de constituirse como un contrapeso en relación con la disolución del Congreso de la República; así como frente a la imposibilidad de realizar una acusación constitucional contra el mandatario durante su mandato por una serie de conductas graves y delictivas, en tanto que el artículo 117 establece supuestos limitados

Los primeros capítulos de la presente investigación harán referencia al desarrollo de la forma de gobierno y de Estado del Perú, tomando como base los acontecimientos históricos y cómo se van configurando en las Cartas Políticas que hemos tenido. Así observamos que tenemos una forma de gobierno presidencial con instituciones del sistema parlamentario; y un Estado

Constitucional de Derecho, que tiene como una de sus premisas esenciales la defensa de los derechos fundamentales de la persona, los cuales deben tenerse en cuenta al momento de aplicarse la causal de la vacancia del Presidente de la República.

Como referencia se han estudiado algunos casos históricos relacionados con las crisis ocurridas con el poder ejecutivo y su relación con la población o sus representantes ante el Congreso de la República; así como, los casos en que se ha utilizado esta causal desde el posible proceso de vacancia que se hubiese podido dar entre el 6 y 9 de diciembre de 1991 contra el presidente Alberto Fujimori, hasta los procedimientos por esta casual ocurridos en los últimos años. El marco histórico nos fija el contexto en que se desarrolló tanto la forma de gobierno como el Estado constitucional y esta figura de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, hasta el momento actual en que se desencadenó tan profunda crisis en el país. Esta base histórica ayuda a trabajar el problema principal, si es posible, respetando los principios del Estado Constitucional que fija los límites del accionar de los poderes del Estado, mantener en la Constitución esta causal de vacante presidencial.

Así, para tener una visión del encuadramiento constitucional en este caso, se toma en cuenta la responsabilidad del presidente de la República y los procedimientos de acusación constitucional, así como el antejuicio y el juicio político. De igual manera, se estudia el procedimiento aprobado por el Congreso de la República para dar trámite a la Moción de Orden del Día que solicita la vacancia del presidente de la República por permanente incapacidad moral.

Al estar en un Estado Constitucional de Derecho, todo procedimiento debe seguirse con base a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, el respeto

a los derechos fundamentales y el debido proceso, incluso en sede parlamentaria en cuanto le sea aplicable. Ello nos lleva a plantear la hipótesis de establecer que para retirar de la presidencia de la República a una persona cuya conducta es deshonrosa para el cargo que se le encomendó, corresponde un procedimiento de juicio político; quedando así la causal de vacancia por incapacidad moral permanente como una causal objetiva y, por ende, meramente declarativa por parte del Congreso la permanente incapacidad mental o física.

Nos parece oportuno e importante el aporte que puede darse al estudio de esta causal que genera, como se ha indicado diversas opiniones, nos apoyamos en gran parte en el estudio histórico, en especial en la manera cómo muta el significado de la norma y no se opta por la reubicación en la acusación constitucional como algunos lo consideraron. Una fuente importante de investigación que nos ha permitido avanzar en este trabajo fue el archivo digital del Congreso de la República, tanto para documentos como leyes que datan desde el protector Don José de San Martín, los Diarios de Debates de las Constituciones de 1933, 1979 y 1993; así como de sus comisiones principales y diversa información sobre los últimos acontecimientos, que en resúmenes o vídeos el Congreso ofrece, dando así certeza a las indagaciones al contar, para nuestro propósito, con una fuente primaria.

Como se ha ido explicando, se trabaja con una base de contextualización de la evolución de la forma de gobierno en el primer capítulo; en el siguiente capítulo se desarrolla el concepto de Estado Constitucional de Derecho, su desenvolvimiento y afirmación en el Perú; para así luego avanzar en el capítulo de la figura de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, el

significado, su evolución constitución a los casos en que se han aplicado, la relación con diversas figuras constitucionales; y de qué manera puede ser aplicada por su finalidad en un Estado constitucional como juicio político especial, dejando en las causales de vacancia a la incapacidad mental.

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 1.1. Descripción de la situación problemática

El Perú ha pasado en los últimos tiempos, por situaciones de crisis en las que la aplicación de diversos artículos constitucionales relativos a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo han sido motivo de controversia. Uno de ellos es el de la vacancia presidencial por la causal de permanente incapacidad moral.

Al respecto, la Constitución estipula en el inciso segundo del artículo 113 la causal de vacancia presidencial por la “permanente incapacidad moral o física” del presidente. El procedimiento se establece en el artículo 89-A del Capítulo VI, Procedimientos Parlamentarios, del Reglamento del Congreso de la República.

El referido procedimiento se desarrolla de acuerdo con determinadas reglas, tales como: la manera de presentar la moción; la preferencia en el orden del día; la votación que se requiere para que se admita a debate; el acuerdo y la forma de resolución del caso. De igual manera, dispone que se debe precisar los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta el pedido de vacancia, así como, la presentación de los documentos que la acreditan.

Es importante señalar que las causales para vacar al presidente de la República son objetivas. No obstante, en el caso de la “permanente incapacidad moral”, ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso precisan qué debe entenderse por el término “permanente incapacidad moral”. Es así, como esta situación genera incertidumbre y dificultades acerca del contenido y alcance de la referida disposición constitucional.

Así, el uso de la causal de permanente incapacidad moral, señalada en el referido artículo 113 inciso segundo de la Constitución, se planteó a través de una moción en el Congreso, con la finalidad de vacar al expresidente Pedro Pablo Kuczynski en el mes de diciembre de 2017, lo cual no se efectivizó por no alcanzar los votos requeridos. Poco tiempo después se inicia un segundo procedimiento de vacancia por la misma causal, que lleva al expresidente Kuczynski a presentar su renuncia a la Presidencia de la República el 21 de marzo de 2018, siendo reemplazado por el vicepresidente Martín Vizcarra Cornejo.

Posteriormente, el 10 de abril de 2019, el ex Presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo, envía al Congreso de la República el Oficio 092-2019-PR, a través del cual somete a su consideración los proyectos de ley que plantean la reforma política del Estado. Uno de ellos es el referido a promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia, en el que puede apreciarse la reforma del artículo 113 inciso segundo de la Constitución, de “permanente incapacidad moral o física” a “permanente incapacidad física” desapareciendo el aspecto de “moral” como causal de vacancia de la Presidencia de la República. Ante el pedido, se abre el expediente del Proyecto de Ley 04185/2018.PE “Ley de Reforma Constitucional para promover la Gobernabilidad y Fortalecer la Democracia”; y en la ficha de seguimiento se observa que desde el 12 de abril de 2019 se encuentra en la Comisión Constitución y Reglamento.

Otro hecho grave en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo aconteció el día 30 de setiembre de 2019, en el que se realiza la disolución del Congreso de la República y se publica en el Diario Oficial “El Peruano” el Decreto Supremo 165-2019-PCM, en virtud del cual se decreta, en su artículo primero, la

disolución del Congreso de la República. Como consecuencia de ello, en el Congreso de la República se presentó la Moción de Orden del Día 10650 proponiendo la declaración de permanente incapacidad moral del presidente de la República, Martín Alberto Vizcarra Cornejo, según lo establecido por el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política del Perú, la que se admite a debate. Sin embargo, antes de iniciarse el mismo, se presenta la Moción de Orden del Día 10651 mediante la cual se propone que el Congreso de la República declare la incapacidad temporal del presidente de la República, la cual es aprobada.

En tanto se desarrolla este trabajo, realizadas las elecciones para tener nuevos representantes congresales, se instala el nuevo Congreso de la República, el que en corto tiempo y en medio de una pandemia sanitaria que generó la declaración de un Estado de Emergencia, se comunica al Presidente de la República, la admisión a debate de una Moción de Orden del Día para que se declare la vacancia de la Presidencia de la República por la causal de permanente incapacidad moral. Al respecto, el Poder Ejecutivo interpone una demanda competencial contra el Congreso de la República ante el Tribunal Constitucional.

Así, el 18 de setiembre de 2020 se debate la Moción de Orden del Día presentada, la que no es aprobada al no alcanzar los votos requeridos. Un mes después se presenta una nueva Moción de Orden del Día pidiendo la vacancia de la Presidencia de la República, por la misma causal, en esta ocasión el 9 de noviembre de 2020. En esta segunda vez, se declara la vacancia de la Presidencia de la República por la permanente incapacidad moral del señor Martín Vizcarra Cornejo.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en el caso de conflicto competencial promovido por el Poder Ejecutivo, declara improcedente la demanda por sustracción de la materia el 19 de noviembre de 2020. En ese sentido, no se pronuncia sobre los alcances de la “permanente incapacidad moral”. Todo ello dentro de una situación de desórdenes y manifestaciones que llevaron al ex Presidente del Congreso Manuel Merino a renunciar a las funciones de Presidente de la República, que asumió luego de la vacancia del presidente Martín Vizcarra.

De esta sucesión de hechos en tiempos tan recientes, se acredita la necesidad de revisar y analizar, tanto la forma de gobierno que tiene el Perú, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y los alcances del principio de separación de poderes, que como lo precisa el fundamento 47 de la sentencia 0006-2018-PI/TC del Tribunal Constitucional “debe ser considerada en clave de equilibrio, de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, e incluso debe ser entendida sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes”, todo ello teniendo como base los derechos fundamentales como corresponde a un Estado Constitucional de Derecho.

Es así, como es oportuno y útil el análisis de la causal de vacancia presidencial mencionada en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política del Perú, toda vez que no se tiene precisión sobre los alcances del término “moral”, por su carácter subjetivo y por no estar delimitado en qué casos puede utilizarse, situación que genera incertidumbre en su aplicación. La admisión a debate de una Moción de Vacancia en estos últimos años, por permanente incapacidad moral, aunque se expongan fundamentos de hecho y de derecho, como lo exige el procedimiento, genera debate sobre el incumplimiento del debido proceso, la

falta de verificación de los hechos y la oportunidad de su aplicación, siendo suficiente sólo la votación calificada de dos tercios de los congresistas para ser declarada.

La necesidad de una disposición cuya finalidad es la de retirar de la Presidencia de la República a un mandatario debiera respetar los derechos de la persona y de la voluntad popular, tramitándose vía un juicio político tomando en cuenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad y el debido proceso.

En consecuencia, la investigación busca contestar la pregunta ¿Es posible en el Estado de Derecho Constitucional peruano, la aplicación de esta causal de vacancia, “de permanente incapacidad moral”, o debería ser tramitada como una acusación constitucional en un procedimiento de juicio político por inmoralidad?

## **1.2. Formulación del problema**

### Problema General

- ¿Es posible aplicar la “permanente incapacidad moral”, como causal de vacancia presidencial, en su acepción de comportamiento inadecuado, en el Estado Constitucional de Derecho peruano?

### Problemas específicos

- ¿Hubo una evolución de la forma de gobierno?
- ¿Se configuró una mutación de la norma en la causal de “incapacidad moral” en las Constituciones del Perú?
- ¿Cuáles son las razones para la aplicación de esta causal de vacancia en los últimos años y no en los años anteriores?
- ¿Cuál la relación de la causal de “incapacidad moral” en el contexto de balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo?

- ¿Qué se entiende por “permanente incapacidad moral” como causal de vacancia de la presidencia de la República en la Constitución del Perú?
- ¿Qué casos de vacancia presidencial relacionados con la incapacidad moral hemos tenido en el Perú?
- ¿Cuáles son las instituciones constitucionales relacionadas con el comportamiento del Presidente de la República y la acusación constitucional?
- ¿Cuáles son las dificultades generadas por la aplicación de la incapacidad moral permanente como causal de vacancia presidencial?

### **1.3. Objetivos de la investigación**

#### Objetivos Generales

- Demostrar que en el Estado Constitucional la causal de “permanente incapacidad moral”, entendida como la realización de actos reprochables, para vacar al presidente de la República, no debiera ser aplicable toda vez que por su naturaleza se trata de un juicio político y debe ser tratado como tal, dentro de la acusación constitucional, donde debe tramitarse de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y, respeto al debido proceso; y mantener como causal de vacancia la permanente incapacidad mental.

#### Objetivos específicos

- Determinar los alcances del término de incapacidad “moral” y el cambio de su interpretación de mental a inmoral.
- Verificar las razones por las cuales sólo en los últimos años se buscó aplicar esta causal de vacancia.

- Verificar los actos del Presidente de la República que son materia de acusación constitucional a través del antejuicio o juicio político.
- Analizar los alcances que se le ha dado a la incapacidad moral para vacar al presidente de la República en los casos de los expresidentes Guillermo Billinghurst, Alberto Fujimori, Pedro Kuczynski y Martín Vizcarra.
- Determinar las características de las conductas reprochables materia de vacancia presidencial por incapacidad moral.
- Verificar que la aplicación de la causal de vacancia entra en conflicto con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como con el debido proceso y en consecuencia con el Estado Constitucional.

#### **1.4. Justificación de la investigación**

##### **1.4.1. Importancia de la investigación**

La investigación es de suma importancia pues contribuirá al análisis de una situación que se ha interpretado de diversa manera en el país, tanto en los casos de los expresidentes Guillermo Billinghurst, Alberto Fujimori Fujimori, Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra, al no existir una clara acepción de “permanente incapacidad moral ” y si ésta es aplicable en un Estado Constitucional de Derecho, que entre otras características contempla la aplicación de las normas considerando el principio de proporcionalidad.

Las razones instrumentales que justifican la investigación se encuentran en la utilidad para el Derecho Constitucional de tratar este tema, toda vez que el caso de la permanente incapacidad moral ofrece problemas de interpretación respecto de si se trata de incapacidad para discernir “mental”, o de conductas reprochables. En la medida en que la consecuencia de la interpretación es una

eventual declaración de vacancia presidencial por conductas que pueden incluso no constituir delitos o infracciones constitucionales, se debe analizar si ello es compatible con los principios del Estado constitucional de Derecho y el régimen político peruano.

A la fecha, ni en el Reglamento del Congreso ni el Tribunal Constitucional, han aclarado cuál sería la interpretación respecto a los alcances de esta causal de vacancia. Esta situación hace necesario el tratamiento del tema, toda vez que su indefinición genera inestabilidad para el régimen de gobierno.

La investigación responde a la necesidad de clarificar los alcances de esta causal de vacancia de la Presidencia de la República, de tal manera que no quede a la libre discrecionalidad de la representación nacional, sino que esté dentro del ámbito de los valores y principios constitucionales, que caracterizan al Estado Constitucional.

El momento para tratar el tema es oportuno, debido a la grave crisis política por la que ha pasado el país en los últimos tiempos, que ha significado el cambio de tres presidentes de la República en cuatro años, constituyéndose la falta de precisión de la causal de vacancia en una amenaza para la estabilidad política del país.

Durante la crisis en referencia se han emitido diversas propuestas de modificación, en la que hemos podido observar posiciones diferentes como la eliminación de esta causal del texto constitucional; la de mantenerla como una figura abierta o restringida; de considerarla sólo como incapacidad mental; y, finalmente, de tramitarla como un juicio político especial dentro de la acusación constitucional.

Asimismo, se encuentra en trámite en el Congreso de la República un pedido del Poder Ejecutivo de un proyecto de reforma constitucional que suprime esta causal de vacancia por permanente incapacidad moral, ante el Congreso de la República el 10 de abril de 2019 y que ha quedado en etapa de Comisión.

Cabe precisar que son varios los trabajos realizados sobre la causal de incapacidad moral para vacar al presidente de la República. Así, existe una tesis de maestría en Derecho constitucional y un compendio de posiciones de connotados juristas editado por la Universidad Católica de Santa María; al igual que artículos y textos sobre temas relacionados con la vacancia presidencial y la responsabilidad del presidente de la República, lo cual demuestra la importancia y relevancia del tema. El enfoque que se pretende dar en la presente investigación se orienta al análisis del procedimiento de vacancia por incapacidad moral permanente a partir del principio de proporcionalidad.

#### **1.4.2. Viabilidad de la investigación**

El investigador cuenta con los recursos necesarios para el desarrollo de la investigación, acceso a la información necesaria para la investigación, de fuentes directas como los diarios de debates del Parlamento en el archivo digital del Congreso de la República, así como de libros y artículos académicos relacionados con el tema de investigación.

#### **1.5. Limitaciones de estudio**

No existen limitaciones para el desarrollo de la investigación.

## CAPITULO II MARCO TEÓRICO

### 2.1. Antecedentes de la investigación

Al respecto, el investigador considera que para llegar al tema materia de investigación, ésta debe de considerar la forma del régimen político del Perú; las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo; y, el estar dentro de un Estado Constitucional; en razón a que es dentro de dicho contexto donde deben analizarse y ver los alcances de las causales de vacancia del presidente de la República y en especial la referida a la “permanente incapacidad moral”. En este esfuerzo se identifica:

SARTORI, Giovanni (1998). Ni presidencialismo ni parlamentarismo. En: las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas. Madrid España.

Analiza las características de ambas formas de gobierno, deduciendo que “el semipresidencialismo puede mejorar el presidencialismo y, de la misma manera, que los sistemas semiparlamentarios (si se me permite llamar así las fórmulas de Kanzler o de primer ministro) son mejores que los simplemente parlamentarios” (Sartori, 1998, pág. 175).

LINZ, Juan (1990). Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia? En: Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria, Santiago. Universidad Católica de Chile.

Las innovaciones constitucionales de postguerra nos dicen Linz, cobran la atención del mundo académico, en debates acerca de reformas institucionales y constitucionales. Se analizan las formas presidenciales parlamentarias, semipresidenciales, semiparlamentarias.

Considera el autor que la diferencia básica entre presidencialismo y parlamentarismo es “la rigidez que el presidencialismo introduce al proceso

político y la mayor flexibilidad de este proceso en los sistemas parlamentarios” (Linz, 1990, pág. 50). Así, agrega que, a su parecer, la estabilidad en sistemas presidenciales es menos favorables, lo que no significa que las democracias parlamentarias ofrecen siempre una mayor estabilidad. Todo depende de la voluntad de la sociedad de las instituciones para lograr la estabilidad. Queda en el autor la idea de que “el parlamentarismo puede contribuir más a la estabilidad de regímenes democráticos que el presidencialismo” (Linz, 1990, pág. 88).

HÄBERLE, Peter (2003) El Estado Constitucional. Lima: PUCP, Fondo Editorial. El libro de este autor interesa a la investigación debido al análisis de tipo de Constitución democrática que rige en el Perú, que se enmarca en el denominado “Estado Constitucional de Derecho”, el cual se compone de elementos reales e ideales, tales como: la dignidad humana, el principio de la soberanía popular; la Constitución como contrato; el principio de la división de poderes; los principios del Estado de Derecho y el Estado Social; las garantías de los derechos fundamentales; la independencia de la jurisdicción, etc. (Haberle, 2003).

Se puede apreciar que existe un proceso permanente de cambio puesto que: “quien examine el Derecho de nuestro tiempo seguro que no consigue descubrir en él los caracteres que constituían los postulados del Estado de derecho legislativo” (Zagrebelsky, 1999, pág. 33). Este cambio se puede deber a las especiales condiciones temporales y espaciales de los pueblos, en los que influye, en determinados momentos, las situaciones especiales que impulsan el mismo. En consecuencia, se debe adecuar la norma constitucional, incorporando, adecuando o suprimiendo disposiciones, de acuerdo con la realidad de cada sociedad y en respeto de los principios del Estado constitucional de Derecho (Haberle, 2003).

CAIRO, Omar (2017). La responsabilidad jurídica del presidente de la República en el Perú en Pensamiento Constitucional N° 22, 2017, pp. 9-20 / ISSN 1027-6769.

Se observa que la responsabilidad puede ser política o jurídica. En cuanto a la responsabilidad política, es difusa y se materializa en los procesos electorales, cuando quien no tiene la aceptación no es elegido, esta responsabilidad política difusa, alcanza al presidente de la República; también se considera la responsabilidad política institucional, que no alcanza al presidente de la República sino al Consejo de Ministros o los ministros por separados, “Por lo tanto, el Congreso, como consecuencia de la gestión del Jefe de Gobierno, no puede decidir válidamente su destitución” (Cairo, 2017, pág. 10).

En cuanto a la responsabilidad jurídica, ésta si le alcanza al presidente de la República por los actos u omisiones en que incurra contrarios al ordenamiento donde el juzgamiento de carácter penal sólo se realiza luego de concluido el mandato presidencial, previo antejuicio. Según este procedimiento, corresponde a la Comisión Permanente del Congreso acusar ante el Pleno del mismo, hasta cinco años después de cesar en sus funciones; y, tratándose de cuestiones de responsabilidad jurídica constitucional, alcanza al presidente de la República el denominado juicio político.

En cuanto a la causal de vacancia presidencial referida a la permanente incapacidad moral expresa el autor que el concepto se introduce en las Constituciones peruanas como “incapacidad mental”, que así ha sido entendida por la doctrina; por lo que esta causal no tiene ningún vínculo con la

responsabilidad jurídica; tampoco con la responsabilidad política, la cual no alcanza al presidente de la República (Cairo, 2017).

SANTISTEBAN DE NORIEGA, Jorge. (2004). La infracción constitucional: Una institución polémica en el Perú. En: Diálogo con la jurisprudencia Lima: Gaceta Jurídica No. 64.

La infracción constitucional se considera como figura independiente de la comisión de delitos de función por parte de los altos funcionarios del Estado. Ante ello, como mecanismo de control político del Congreso, se da lugar a un proceso sancionador.

Considera el autor que existe discrepancia entre la doctrina constitucional peruana y la aplicación de la infracción a los casos concretos en la que ha sido utilizada la acusación constitucional, la cual ha surgido en torno a diversos temas tales como la naturaleza jurídica de la infracción como "falta política" autónoma de la comisión de delitos por parte de los funcionarios del Estado, los alcances de la infracción a la Constitución y, en concreto, la determinación de las conductas típicas que dan lugar a ella, en aplicación del principio de legalidad.

Se estima que la falta de tipicidad "constituye una tarea inmediata del Congreso el abocarse a elaborar las normas del caso para garantizar el apego de la institución de la infracción constitucional y su aplicación concreta, al principio de legalidad". Así, destaca la necesidad de respetar rigurosamente las garantías del debido proceso y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos (Santisteban de Noriega, 2004, pág. 21).

SAR, Omar (2005). El Antejudio, el juicio político y la vacancia presidencial analizados a partir de la sentencia de inconstitucionalidad del inciso j del artículo

89 del reglamento del Congreso. En: Ponencias desarrolladas VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Arequipa.

Se hace referencia al antejuicio por la comisión de delitos y el “juicio político” por infracción de la Constitución.

Considera oportuno Omar Sar dejar expuesto que: “el Congreso distorsiona el concepto constitucional de incapacidad moral incorporado en la Constitución, esta tenía que ver con el presidente y con padecimientos psiquiátricos que le impedían ejercer el cargo y por ello aparece conjuntamente con la incapacidad física” (Sar, 2005, pág. 250).

GARCÍA, Abraham (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. En: Pensamiento Constitucional No 18, pp. 383-402/ISSN 1027-6769.

La incapacidad moral, para algunos autores, se asume como incapacidad mental; si fuese así, sería de la misma naturaleza objetiva y fáctica que las otras causales de vacancia. El caso es que se ha utilizado para la pérdida del cargo del presidente en el sentido de tener conductas indignas o reprochables, contrarias a la majestad del cargo.

De allí surge la importancia de diferenciar conceptualmente las figuras de infracción constitucional y de incapacidad moral.

Considera el autor que “el ejercicio de una potestad parlamentaria que debe ser ejercida de manera plausible y respetuoso de una racionalidad mínima dentro de un Estado Constitucional, resultaría aceptable sostener que la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial puede reconducirse y aplicarse para aquellas acciones u omisiones que, escapando de los linderos de la infracción constitucional propiamente tal, signifiquen conductas reprensibles al

revestir un grado tal de indignidad que tornen imposible que quien ejerce el cargo pueda seguir haciéndolo” (García Chávarri, 2013, pág. 401).

También se precisa en las conclusiones que la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial resulta incompatible con la forma de gobierno presidencial, pues el titular máximo ejerce su poder político durante el plazo predeterminado constitucionalmente, que se refuerza por el régimen excepcional de su responsabilidad (artículo 117 de la Constitución).

GARCÍA, Domingo (2018). El Juicio político en la encrucijada vacancia y renuncia presidencial en el Perú. En: La Vacancia por incapacidad Moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada.

Como indica el autor el “impeachment” en Estados Unidos, que es el “Juicio Político”, tal como se usa en Latino América, se dan cuando existen cuatro situaciones : traición, cohecho, delitos graves y faltas o inconductas; considera que las dos primeras situaciones se relacionan con delitos, la tercera es un tipo de delito; y, con respecto a la última “es obvio que básicamente está relacionado con el comportamiento indecoroso, que puede ser delito o no, con lo cual se trata de un concepto abierto dentro del cual caben varias posturas [...] en la práctica norteamericana prima la idea de que se trata de conductas censurables, serio agravio a la Constitución y afectación a la función pública” (García Belaunde, 2018, pág. 23).

EGUIGUREN, José (2018). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente. En: La Vacancia por incapacidad Moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada.

Expresa el uso frecuente del juicio político y la declaración de vacancia, que se da en los últimos años en Latinoamérica, como instrumento político de “mayorías parlamentarias que distorsionan las causales previstas en las constituciones para su procedencia” (Eguiguren Praeli, 2018, pág. 179)

## **2.2. Bases teóricas**

### **2.2.1. Forma del gobierno del Perú.**

La primera forma de gobierno del Perú, luego del Acta de la Independencia (15 de Julio de 1821) y la proclamación de la independencia (28 de Julio de 1821) fue la instaurada por el General José de San Martín: “El protectorado”, que rigió al amparo de un “Estatuto”. Instaurado el primer Congreso se determina que el Perú es una República, zanjando el debate con la posibilidad de monarquía constitucional.

La primera Constitución de 1823, que es suspendida en su aplicación el mismo día de su promulgación y que regirá desde la anulación de la Constitución de 1826, hasta la promulgación de la Constitución de 1828, dispuso que la facultad de elegir al presidente de la República está en el Congreso; será en la siguiente Constitución de 1828 en la que se elige al presidente de la República, aunque a través de Colegios Electorales, por el pueblo. Puede entenderse entonces que desde ésta última Constitución y hacia adelante el Perú tendría una forma de gobierno que se denomina “Presidencialista”.

El presidencialismo, cuya influencia nos llega de la Constitución de Estados Unidos, tiene como contrapartida el parlamentarismo, de origen inglés; cuya primera influencia nos llegaría en gran parte, a través de los debates de los diputados en las Cortes de Cádiz, donde concurrieron representantes peruanos y de la propia Constitución de Cádiz, la que fue jurada en el Perú virreinal.

Las relaciones entre legislativo y ejecutivo han sido marcadas por la mayor o menor preponderancia de los poderes del Estado; así se llega a indicar que la Constitución es liberal, cuando la inclinación es en favor del Legislativo, o conservadora cuando la balanza favorece al Ejecutivo. El siglo XIX es testigo de estos vaivenes, hasta la Constitución de 1860, la que se indica es de corte moderado y cuyo fin se da con la Constitución de 1920, con la cual se da inicio de incorporación de aspectos de carácter social, que tuvo como antecedentes la Constitución de Querétaro de 1917, que surge luego de la Revolución Mexicana, y su carácter agrarista y a la Constitución de Weimar de 1919 que se da en Alemania luego de la Gran Guerra y que incorpora derechos sociales. Con la Constitución de 1879 en la que se considera a la persona humana como el fin supremo de la Constitución y el Estado, se considera estamos en el Estado Social y Constitucional, donde se tiene un Tribunal de Garantías Constitucionales.

Pedro Planas al referirse a las formas de gobierno en América Latina señala que:

“estos países latinoamericanos (Uruguay, Chile y Perú, por ejemplo) serían ejemplos de una República semipresidencial en un Estado Unitario, que se mantenía dentro del esquema básicamente presidencial, aunque insertando en él un conjunto de prácticas de censura y control, destinadas a hacer efectiva la responsabilidad de los ministros por los actos de gobierno. En este régimen particular, “forma de gobierno” inscrita dentro de la estructura presidencial, se encuentran la mayoría de las Constituciones de América Latina en 1997 [...] (Planas, 1997, pág. 71; 72) Es un presidencialismo mediatizado por mecanismos parlamentarios. El presidente de la República es Jefe de Gobierno y Jefe de Estado al mismo

tiempo, aunque, a diferencia del presidencialismo estadounidense, el Ejecutivo en el régimen semipresidencial latinoamericano no es unipersonal. Aquí lo configura el presidente de la República y el respectivo ministro o, algunas veces, un Consejo de Ministros, con responsabilidad política ante las Cámaras. No hay acto individual y aislado del presidente de la República. Los actos de gobierno del presidente de la República requieren refrendación ministerial; de lo contrario, son nulos. Esta refrendación ministerial es expresamente exigida en las Constituciones de Argentina, Colombia, Brasil, México, Uruguay, Costa Rica, Perú, Guatemala, El Salvador, Bolivia y Honduras [...] Pero hay, además, actos de gobierno que asumen un perfil colegiado, donde el presidente puede estar en minoría, en cuanto son actos que requieren –por mandato constitucional- aprobación por mayoría de votos en sesión de Consejo de Ministros. [...].

En cualquier caso, actualmente, más allá de los proyectos de ley pendientes, existen mecanismos de interpelación y de censura a los Ministros, no previstos en el presidencialismo estadounidense, aunque ambos –a diferencia de los regímenes de estructura parlamentaria- no alcanzan al Jefe de Gobierno (Presidente de la República), sino solo a uno o varios de sus Ministros, o cuando más al Consejo de Ministros en pleno, obligando al Presidente a remover del cargo al Ministro o a los Ministros censurados” (Planas, 1997, pág. 121; 122; 123).

### **2.2.2. El Estado Constitucional de Derecho.**

La Constitución, según Tomás y Valiente es “consecuencia última y principal del racionalismo jurídico” (Tomás y Valiente, 2004, pág. 469) dentro del proceso de

codificación le llamaron “Código Político”, en la idea que se desarrolla de manera lógica de principios general a los más específicos. Anota Manuel Aragón Reyes que “la idea de Constitución que prevalece en el mundo ilustrado y que dará definitivamente el nombre al nuevo Estado que emerge como consecuencia de la Independencia norteamericana y de la Revolución francesa, no será la de limitar el poder por razones de pura eficacia, sino la de hacerlo para preservar la libertad” (Aragón Reyes, 1998, pág. 147) esa es la nota definitoria del Estado constitucional; donde “en el Estado Constitucional de nuestro tiempo, los derechos de los ciudadanos son, pues, <<constitucionales>> y no meramente <<legales>>” (Aragón Reyes, 1998, pág. 156).

Dentro de esta concepción, se tiene en la Constitución de Italia de 1947 disposiciones sobre un Tribunal Constitucional que juzgará sobre las controversias acerca de la legitimidad de las leyes y de los actos con fuerza de ley del Estado (art. 134). De la misma manera, en la Ley Fundamental de Alemania se considera la existencia de una Corte Constitucional Federal que decide entre otros aspectos sobre la interpretación de la Ley Fundamental (Art. 93, 1.). Tanto las Cartas de Italia como Alemania tuvieron influencia en la Constitución de España de 1978, la que a su vez influye en la Constitución peruana de 1979, la que considera a un Tribunal de Garantías Constitucionales, proceso que va consolidando al llamado Estado Constitucional de Derecho.

Fioravanti, Maurizio. En: Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones. (Séptima Edición), sobre el Estado Constitucional, nos dice:

“El siglo XX trae nuevas soluciones, no sólo en la historia de las constituciones y del constitucionalismo, sino también en lo referido a la sucesión histórica de las formas de Estado. Denominamos <<Estado

Constitucional>> a la forma de Estado que tiende a afirmarse en Europa a partir de la mitad del siglo XX. La definiremos progresivamente, como producto de la historia, y más precisamente como resultado de la progresiva superación de la precedente forma del Estado, que había caracterizado la época liberal, comprendida entre la Revolución y los primeros decenios del siglo XX” (Fioravanti, 2016, pág. 130).

Prieto Sanchis, Luis. En cuanto a considerar al Estado constitucional de Derecho como la mejor forma de organizar la sociedad política expresando con respecto al neoconstitucionalismo:

“Las distintas manifestaciones o formas de entender el neoconstitucionalismo presentan, sin embargo, un sustrato común, que es justamente el modelo de Estado constitucional de Derecho, principalmente en la versión que se desarrolla en Europa a partir de la II Guerra Mundial y en algunos países iberoamericanos durante la última década del siglo pasado” (Prieto Sanchís, 2010, pág. 463).

Así, el autor señala los rasgos singulares del Estado constitucional de Derecho, tales como: el reconocimiento de la incuestionable fuerza normativa de la Constitución; la rematerialización constitucional; la garantía judicial y la aplicación directa de la constitución; la rigidez constitucional, entre otros aspectos.

### **2.2.3. Las causales de vacancia presidencial, responsabilidad del presidente, antejuicio, juicio político y la permanente incapacidad moral.**

De acuerdo con la Constitución política del Perú, las causales de vacancia están establecidas 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.

La responsabilidad jurídica del presidente de la República está determinada por lo que dispone el aludido artículo 117° de la Constitución, tal como lo expresa Omar Cairo, aludiendo al fallo de la Sala Penal especial de la Corte Suprema de Justicia de la República (Exp. A.V. 23-2001):

“Esta norma prescribe que, durante el período presidencial, no se puede iniciar válidamente ningún proceso penal contra el presidente de la República por delitos distintos a los mencionados. Esta prohibición ha estado presente en las distintas constituciones aprobadas en el Perú durante el siglo veinte, en las cuales se contemplaron algunas de las excepciones antes mencionadas [...].

Cuando al presidente de la República se le imputa la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones, para habilitar su juzgamiento en el Poder Judicial es necesario seguir el procedimiento de Antejudio, previsto en los artículos 99 y 100 de la Constitución [...] Estos mismos artículos constitucionales regulan el procedimiento denominado Juicio Político, que sirve para hacer efectiva la responsabilidad jurídica constitucional del presidente de la República” (Cairo, 2017, pág. 13 y 15).

En el caso del antejuicio por delito cometido por el presidente de la República, éste es objetivo y debe estar debidamente tipificado. Diferente es el caso del Juicio Político por infracción Constitucional, pues como lo dice García, Abraham

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

En ese orden de ideas, si bien la Constitución actual señala que la acusación constitucional también procede por infracción de ella misma, no desarrolla los supuestos de tal contravención, así como tampoco el Reglamento del Congreso de la República. Por lo tanto, al no estar debidamente tipificados sus supuestos, la infracción constitucional no debería aplicarse” (García Chávarri, 2013, pág. 395; 396).

Para el caso de la causal de vacancia por incapacidad moral permanente, estima García Chávarri que:

“Para el Tribunal Constitucional, lo que es correcto, una causal tan peligrosa como la incapacidad moral del presidente de la República — peligrosa en términos de que atentaría su uso indiscriminado contra la estabilidad política que debe tener todo Estado— no puede estar sujeta a una mayoría simple, por lo que estima —en el afán de legislador positivo que le gusta desempeñar— que una votación de dos tercios del número legal de congresistas es más previsor y sensato, en tanto buscaría que

ochenta de ciento veinte congresistas puedan llegar a cierto consenso respecto de un tema tan trascendental (García Chávarri, 2013, pág. 398).

El profesor García Chavarri expresa que discrepa con lo señalado por el Tribunal Constitucional, toda vez que “en tanto cúspide de nuestro modelo de justicia constitucional, podemos ofrecer un análisis más detallado de la figura misma de la vacancia y analizar la compatibilidad de mantener una causal tan indeterminada y difusa como la de incapacidad moral” (García Chávarri, 2013, pág. 399).

Expresa el referido jurista García Chávarri, otro aspecto relevante sobre esta causal de vacancia y el modelo de sistema de gobierno presidencial peruano con el que resulta incompatible, toda vez que, uno de los rasgos centrales es que el Presidente de la República debe ejercer

“su poder político durante el plazo predeterminado constitucionalmente. Ello, como se ha visto, determina una suerte de blindaje a la figura presidencial (contenido en el ya citado artículo 117) que no tendría mayor sentido si el Congreso puede invocar una consideración tan amplia cuan acomodable a cualquier conducta como es el caso de la incapacidad moral” (García Chávarri, 2013, pág. 400).

Dentro del análisis que se realiza por el uso de la causal de vacancia de la presidencia de la República por permanente incapacidad moral; se observa que en el Perú como en América Latina, se distorsiona el uso para vacar al presidente por responsabilidades políticas, así lo comenta Francisco José Eguiguren Praeli:

“la naturaleza del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente, a propósito de su utilización muy frecuente en los últimos años en distintos países de Latinoamérica, bajo una lógica de instrumentación

política por mayorías parlamentarias que distorsionan las causales previstas en las constituciones para su procedencia [...] configurando una suerte de “golpe de estado parlamentario” (Eguiguren Praeli, 2018, pág. 179).

[...] En atención a la razonabilidad política de la configuración de los regímenes presidencial o presidencial “parlamentarizado”, resultaría una seria anomalía o distorsión permitir que el juicio político o la declaración de vacancia por “incapacidad moral” se utilicen válidamente (en realidad se instrumenten políticamente) por una mayoría parlamentaria para conseguir (de manera explícita o encubierta) la destitución del Presidente por responsabilidades esencialmente políticas, derivadas del cuestionamiento a su gestión gubernamental.” (Eguiguren Praeli, 2018, pág. 197).

La posibilidad de tratarse las inconductas en las que pudiera incurrir el presidente de la República que no estén contempladas como delitos o infracciones constitucionales, pero deben de tomarse en cuenta por afectar la imagen de la Jefatura del Estado y personificar a la Nación, éstas deben de realizarse dentro del Juicio Político, así lo observa Domingo García Belaunde:

“Pero quedan algunas dudas.

La primera es cómo calificar esta vacancia que no se trata como “impeachment” o sea como Juicio Político. Indudablemente es algo que no es judicial, pero, tampoco es un juicio político estándar, aun cuando pienso que debería subsumirse en esta categoría. La manera como podría calificarse es como un juicio político sui generis, singular y con parentesco indudable con las “acusaciones” del artículo 99 constitucional. O en todo

caso como un juicio político “desgajado” del artículo 99, con el cual tiene un parentesco indubitable.

Lo segundo es que una vacancia, así concebida, tiene un alto nivel de subjetividad que podría desembocar en lo arbitrario, ya que el significado de “moral” es huidizo y eventualmente abusivo” (García Belaunde, 2018, pág. 36).

## **2.3. Definición de términos básicos**

### **2.3.1. Definición de términos básicos sobre Regímenes de Gobierno, tomando como referencia la obra de Pedro Planas.**

- **Régimen de gobierno presidencial**

Una de las formas de gobierno, que tiene como característica principal el origen de la estructura del poder gubernamental, donde el jefe de gobierno es elegido por votación popular (directa o indirecta), en simultaneo con los miembros del Congreso, en un esquema de separación de poderes (legislativo-gobierno), donde el jefe de gobierno no puede ser obligado a dimitir. Es indistinto el nombre que recibe el jefe de gobierno, lo decisivo es la función que cumple (Planas, 1997, pág. 60; 61).

- **Régimen de gobierno parlamentario**

Una de las formas de gobierno, cuya característica principal es el origen del Jefe de gobierno, el cual surge por elección, decisión o votación del Parlamento. En tal caso, se produce una integración entre poderes: la mayoría parlamentaria delega o asume las responsabilidades del gobierno. La elección popular es indirecta: al votar por una mayoría parlamentaria, se le encarga – simultáneamente- la formación de gobierno. Por ello, el Jefe de Gobierno y su gabinete son responsables ante el Legislativo, en tanto dependen de su

confianza y pueden ser revocados si éste emite un voto de no confianza. (Planas, 1997, pág. 61).

- **Régimen de gobierno semipresidencial latinoamericano**

Régimen que se mantiene dentro del esquema básicamente presidencial, aunque insertando en él un conjunto de prácticas de censura y control, destinadas a hacer efectiva la responsabilidad de los ministros por los actos de gobierno, tales como: la refrendación ministerial, la interpelación, la censura ministerial, el Consejo de ministros, el Primer Ministro (denominado Presidente del Consejo de Ministros en el Perú y Jefe de Gabinete en Argentina) , que no es jefe de gobierno porque esta función la realiza el Presidente de la República, la iniciativa legislativa del Gobierno y la “parlamentarización” de los Ministros, es decir, su acceso libre y voluntario, con derecho a participar en las sesiones y debates de las Cámaras, con voz pero sin voto (Planas, 1997, pág. 81; 82).

### **2.3.2. Estado Constitucional, dentro de la concepción de Peter Häberle.**

Tipo de Estado que es resultado y aportación de procesos culturales, que plantea hacia el futuro la pretensión de que el nivel cultural alcanzado, ya no se pierda, sino que se conserve y que incluso se acreciente. En la medida en que es universal el tipo de Estado, en esa misma medida es individual su respectiva configuración nacional, donde lo esencial está referido a la supremacía de la Constitución y a los principios que forman parte de esta.

Se caracteriza por la dignidad humana como premisa antropológico-cultural, por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de partidos y la independencia de los tribunales.

Su constitución entendida como orden jurídico fundamental del Estado y la sociedad, posee una validez jurídica formal de naturaleza superior (Haberle, 2003, pág. 2; 3).

### **2.3.3. Antejudio y Juicio Político**

Procedimientos previstos en los artículos 99 y 100 de la Constitución, en los que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a altos funcionarios del Estado, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que haya cesado en éstas.

**Antejudio:** Corresponde por la comisión de un delito y, ante la resolución acusatoria, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema.

**Juicio Político:** Ante una infracción constitucional. Corresponde al Congreso suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años o destituirlo de su función.

## **CAPÍTULO III METODOLOGÍA**

### **3.1. Diseño metodológico**

El investigador desarrollará una investigación jurídico-dogmática, ya que se recurre a recoger información de fuentes documentales sobre el origen del término incapacidad moral permanente; el contexto en que se ha aplicado, ampliar los conocimientos adquiridos y relacionarlo con el escenario de la forma de gobierno y el Estado Constitucional de Derecho, para así determinar si en el proceso evolutivo constitucional, es posible continuar con dicha disposición o proponer una reforma.

### **3.2. Aspectos éticos**

El investigador declara que respetará los derechos de autor y todos los aspectos éticos necesarios para desarrollar la investigación.

## **CAPÍTULO IV FORMAS DE GOBIERNO Y RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y PODER LEGISLATIVO**

Al iniciar este capítulo referido a la forma de gobierno y a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, donde tiene relevancia la “permanente incapacidad moral” como causal de vacancia de la Presidencia de la República, encontramos que esta causal se encuentra recogida desde la Constitución de 1839, dentro de un contexto histórico de formación y afirmación del nuevo Estado independiente del Perú.

Hay fechas que son hitos en la historia de los pueblos y que son referencia para iniciar nuestro análisis, una de ellas es 1808 en la Península Ibérica que había sido ocupada por las fuerzas francesas. Esta situación provocó la abdicación al trono español de Carlos IV, quien es sustituido por José Bonaparte, hermano del emperador Napoleón; y el viaje de Juan VI de Portugal hacia el reino del Brasil, convirtiéndolo en el centro del imperio portugués; hechos que, a su vez, son la causa de sucesos que se desenvuelven de manera acelerada y que cambiarán en poco tiempo la historia de la América Latina, y con ella la del Perú, con la formación de Estados independientes.

Estos Estados que recién nacen tendrán una nueva forma de gobierno y reciben la influencia de la Revolución de independencia de los Estados Unidos, la Revolución Francesa y de los sucesos referidos en España, que entrega como uno de sus frutos a la Constitución de Cádiz de 1812 que fuera jurada en el Perú. Constitución que contempla en su artículo primero que la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios y, en el tercero que la soberanía reside esencialmente en la Nación, considerando que son españoles todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas

y los hijos de estos (art. 4to.); con una forma de gobierno de monarquía moderada hereditaria, donde la potestad de hacer las leyes residen en las Cortes con el Rey (arts. 14 y 15); también se refiere a la incapacidad moral en el artículo 25 inciso primero, como causal para suspender los derechos del ciudadano y por ende de los derechos políticos, incluso señala en su artículo 187 que el reino será gobernado por una regencia cuando el Rey se halle imposibilitado de ejercer su autoridad por cualquier causa física o moral.

Iniciaremos, por lo tanto, el estudio de las formas de gobierno desde una perspectiva histórica para comprender la manera cómo se toman decisiones que van delimitando las particulares relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, entre ellas la causal de permanente incapacidad moral que va a adquirir especial relevancia.

#### **4.1. La forma de gobierno**

En el transcurso del tiempo, se han desarrollado dos tipos de formas de gobierno que responden en sus orígenes a hechos históricos diferentes, aunque están relacionados entre sí. El primer caso es resultado del proceso en que evoluciona el gobierno en Inglaterra hasta la conformación del denominado sistema parlamentario de gobierno; el otro caso es producto de la revolución de los colonos ingleses en Norte América, que se independizan de la metrópoli y forman el denominado sistema presidencialista de gobierno; a ellos se les denomina sistemas puros (Sartori, 1998, pág. 168).

Pedro Planas nos indica que la transformación y percepción de las “formas de gobierno” desde el siglo XIX toma como eje la definitiva “parlamentarización” de la monarquía inglesa, porque la “percepción principal residía en la disyuntiva entre monarquía y república” (Planas, 1997, pág. 39), cuando se consideraba

que la república podría ser aristocrática o democrática y la monarquía, absoluta o constitucional. Agrega Pedro Planas que con la publicación del libro de Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867), sobre el funcionamiento del régimen británico al que llama “gobierno de gabinete” y denomina al “sistema rival” como “sistema presidencial” se va cambiando la aludida percepción. (Planas, 1997, pág. 41; 42).

Estos dos modelos han tenido variantes en los diferentes países tanto en Europa como en América Latina, algunos se denominan semi parlamentarios, semi presidenciales, mixtos, que deben de comprenderse para entender la forma de gobierno que se desarrolló en el Perú, toda vez que han influenciado en su formación, de acuerdo con los diversos sucesos internos suscitados a lo largo de su historia, que veremos con más de detalle.

#### **4.1.1. El sistema parlamentario**

Este sistema es producto de la historia y se da lentamente, en un proceso que iba limitando el poder del monarca inglés a favor del parlamento (Carpizo, 2006, pág. 73; 74); así, durante los siglos XVII y XVIII tenemos : El Bill of Rights del 13 de febrero de 1689; la Triennial Act de 1694 y el Act of Settlement de 12 de junio de 1701; para el reinado de Jorge I, Robert Walpole, lo sustituye en la presidencia del Gabinete y lo hará entre 1721 y 1742 siguiendo otros ministros como William Pitt 1783 y 1801, vinculando el Gabinete con el Parlamento, donde el premier es responsable ante el parlamento y puede cesar al perder su confianza. Un documento importante en este proceso paulatino de consolidación del sistema parlamentario inglés será el “Representation of the People Act” de 7 de junio de 1832 que inicia un proceso de modificación del sistema electoral que democratiza al parlamento y aumenta el poder de la Cámara de los Comunes.

Nos dice Giovanni Sartori que el “único denominador común de los sistemas que llamamos parlamentarios es que requieren que los gobiernos sean nombrados, apoyados y, en su caso, cesados con el voto del parlamento” (Sartori, 1998, pág. 170). Así, en el sistema parlamentario, menciona Linz:

“la única institución legitimada y democrática es el parlamento y el gobierno deriva su autoridad de la confianza del parlamento, ya sea por mayorías parlamentarias o por la tolerancia parlamentaria hacia gobiernos de minoría, y solo por el tiempo que el legislativo esté dispuesto a apoyarlos entre elecciones y, excepcionalmente, mientras que el parlamento no esté en condiciones de producir un gobierno alternativo” (Linz, 1990, pág. 46).

#### **4.1.2. El sistema presidencial**

En este sistema el pueblo elige al presidente y la Constitución le otorga poderes considerables, “no solo es el jefe del poder ejecutivo, sino la cabeza simbólica del Estado, y no puede ser depuesto, excepto en el caso excepcional de “impeachment” entre elecciones” (Linz, 1990, pág. 47)

Giovanni Sartori expresa que un sistema presidencial puro, gira en torno a la división y separación de poderes y “es si, y solo si, el jefe de estado (presidente) 1) llega al cargo por elección popular; 2) durante su mandato preestablecido, el parlamento no puede destituirle; y 3) encabeza el gobierno o gobiernos que él nombra.” (Sartori, 1998, pág. 168)

Hay que tomar en cuenta respecto al sistema presidencialista que el presidente tiene total legitimidad democrática, que le otorga la elección, hecho que crea expectativas populares que no las tiene con respecto a un primer ministro en el sistema parlamentario. (Linz, 1990, pág. 48)

La elección que le otorga legitimidad al presidente establece según, Juan José Linz contar con un poder independiente y la sensación de asociar sus políticas con la voluntad popular; y, al pueblo que lo apoya, sentir “que tiene más poder del que realmente tiene o debería tener, centrando en él excesivas expectativas y preparándose esos sentimientos si son manipulados o movilizados en contra de cualquier oposición que se presente” (Linz, 1990, pág. 61).

Por lo indicado, el sistema presidencialista tiene una mayor rigidez que el sistema parlamentario, no permitiendo ajustar situaciones cambiantes, al no poder sustituirse al líder para lograr compromisos con la oposición, toda vez, que el presidente es elegido por un periodo fijo, en nuestro caso de cinco años, donde la oposición no tiene acceso al Ejecutivo, aumentando así las tensiones.

Advierte Juan José Linz, que el proceso electoral, puede llevar a la Presidencia a una persona que no cuente con la mayoría, alguien a quienes los votantes, en circunstancias normales, no habrían colocado en el cargo; también, la fórmula de no reelección inmediata puede llevar a la “urgencia” de concluir proyectos, aumentando con ello también la tensión política. (Linz, 1990, págs. 66, 67).

#### **4.1.3. El sistema semipresidencial**

Una característica básica en este sistema es que el Ejecutivo tiene un presidente elegido por el pueblo directa o indirectamente y un primer ministro que necesita de la confianza del Parlamento.

El presidente a diferencia del presidente de los sistemas parlamentarios “no es una figura simbólica, sino que goza de un poder potencial, si no real, para incidir en las políticas y en el proceso de Gobierno.” (Linz, 1990, pág. 74). Tiene el presidente atribuciones como el nombramiento del Primer Ministro; el poder de disolución de la cámara con o sin la refrendación del Gobierno; hacer uso del

refrendo por iniciativa propia, y la posibilidad de poderes de emergencia que le permiten legislar sin la colaboración del Parlamento por lo menos por algún tiempo. (Linz, 1990, pág. 73)

La posición de Sartori es a favor del semi presidencialismo, y de la misma manera con los sistemas semiparlamentarios respecto a los simplemente parlamentarios, expresando que:

“si el presidencialismo tiene virtudes, hay que buscarlas en los sistemas semi o cuasi presidenciales basados en el reparto de poderes, no en la separación de poderes [...] la mejor fórmula política es la que sea más aplicable en cada caso. Esto equivale a decir que llegados a este punto del argumento el contexto es esencial. Por contexto, quiero decir por lo menos 1) el sistema electoral, 2) el sistema de partidos y 3) la cultura política o el grado de polarización.” (Sartori, 1998, pág. 173).

El presidente tendrá la conducción a través del primer ministro, como en el presidencialismo, en tanto cuente con mayoría en el Congreso; si la situación cambia y pierde dicha mayoría, tendrá que adecuarse, con un primer ministro que llegue a consensos, buscando gobernabilidad.

#### **4.1.4. Diferencias entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario**

Hay un conjunto de características que distinguen el sistema presidencial del sistema parlamentario, que permite precisar, cual es el predominante; en especial en América Latina que ha introducido en sus sistemas de origen presidencialista, instrumentos parlamentarios como en nuestro país. Anota Carpizo que son tres las características esenciales:

“a) La separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo es nítida solo desde el punto de vista de que cada uno de ellos es electo por el voto

popular, origen de su legitimidad. Es decir, el Congreso, como regla general, no designa, directa o indirectamente, al presidente. Ni la original Constitución de Estados Unidos de América intentó una división tajante de poderes. Al respecto existen múltiples ejemplos como la intervención del Ejecutivo en el procedimiento de elaboración de la ley con su facultad de veto.

b) Los periodos para los cuales son electos, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, son fijos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el periodo del otro.

c) Existe entre esos dos poderes controles mutuos, los que son diversos de aquellos que se dan en un sistema parlamentario” (Carpizo, 2006, pág. 66).

#### **4.2. La forma del gobierno en el Perú**

Entendemos que la independencia del Perú formó parte de un proceso continental, el de la América hispana y lusitana, en la que uno de sus hitos principales es el año de 1808 y los sucesos acaecidos en la península Ibérica al que nos hemos referido con anterioridad. La Constitución de Cádiz que surge en medio del conflicto español, tuvo una influencia determinante en nuestra patria “En el Perú se cumplieron las disposiciones constitucionales de 1812, incluyendo el derribo de los símbolos de vasallaje, la libertad de prensa y la supresión del Tribunal de la Inquisición” (Ugarte del Pino, 1978, pág. 31) esta Constitución trajo “una explosión de libertad. Inmediatamente Lima y otras ciudades importantes se vieron inundadas de periódicos, folletos y hojas que atacaban los abusos y sembraban las ideas liberales, ambientando así la emancipación” (Pareja Paz Soldán, 1988, pág. 39). La posterior supresión de esta Carta Política por el

soberano español en 1814 tiene como uno de sus efectos, variar la posición de reformistas de algunos hacia la independencia de España.

#### **4.2.1. Los primeros gobiernos y la definición de la forma de gobierno**

El primer gobierno del Perú independiente es el de José de San Martín, que se instaura luego de la firma del Acta de la Independencia en el Ayuntamiento de Lima en 15 de Julio de 1821 y su posterior proclamación el 28 de dicho mes y año. En dicha proclama se establece que nace un nuevo país “libre e independiente”, cuyo fundamento está en la “voluntad general de los pueblos y la justicia de su causa”.

Este gobierno se establece a través del Decreto del 3 de agosto de 1821, que concede a San Martín el título de “Protector”, reuniendo en él el mando supremo político y militar de los departamentos libres del Perú.

Argumenta el “Libertador” que la experiencia de diez años de revolución en América le permite conocer los males que trae convocar intempestivamente al Congreso, cuando aún hay enemigos exteriores por combatir, “ofreciendo solemnemente a los pueblos del Perú, que en el momento mismo en que sea libre su territorio, haré dimisión del mando, para hacer lugar al Gobierno que ellos tengan a bien elegir” (Congreso, Decreto 1821008, 1821) .

Poco más de un año dura el “Protectorado”, toda vez que, instalado el Congreso el 20 de setiembre de 1822, el General José de San Martín presenta su renuncia. La representación nacional, emite el Decreto expresando que la soberanía “reside esencialmente en la nación; y su ejercicio en el Congreso que legítimamente la representa” (Congreso, Ley 1822001, 1822). Al día siguiente, con el argumento de que “conviene al sólido establecimiento de la independencia y libertad del Perú”, el Congreso decretó conservar provisoriamente el Poder

Ejecutivo, hasta la promulgación de la Constitución, para tal efecto, se forma una Comisión de tres congresistas, quienes quedarán separados del Congreso y se denominará Junta Gubernativa (Congreso, Ley 1822005, 1822).

El 16 de diciembre de 1822, el Congreso Constituyente da la Ley de Bases de la Constitución, la que es jurada el 19 de dicho mes; ha quedado zanjada la cuestión sobre la forma de gobierno, optándose por la República. Corto es el tiempo de gobierno de la Junta Gubernativa, pues un grupo de militares firman en Miraflores el 26 de febrero de 1823 una solicitud al Congreso, donde dijeron que la Junta Gubernativa no tuvo nunca la confianza de los pueblos ni del ejército y piden se nombre un Jefe Supremo, que debe recaer en José de la Riva Agüero; ante ese hecho, parte de los Congresistas expresan que no se podía tomar resolución por no tener libertad; dividido el Congreso, José de la Riva Agüero es designado como el primer Presidente de la República del Perú. El motín de Balconcillo dice Jorge Basadre, significó “el primer choque que hubo en el Perú entre el militarismo y el caudillaje de un lado y el utopismo parlamentario de otro” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 14).

Riva Agüero asume el nuevo gobierno con el respaldo de los militares, busca el apoyo de la Gran Colombia e inicia una nueva campaña contra las fuerzas españolas. En junio de 1823 el general realista Canterac ocupa Lima y el Congreso con el presidente tienen que refugiarse en el “Real Felipe” en el Callao el 17 de junio de 1823 (Basadre Grohmann, 1998, pág. 19).

Ante esta delicada situación, el Congreso acuerda entregar el poder militar al general en jefe del ejército unido, Antonio José de Sucre, y, que se llame a Bolívar buscando su apoyo, otorgando la autoridad bélica a Sucre y Bolívar “El presidente de la República había sido privado de un atributo propio del Poder

Ejecutivo, al crearse el supremo poder militar” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 20).

El 23 de junio, Riva-Agüero es exonerado de su cargo y cesa en sus funciones. Riva Agüero, desde Trujillo emite un Decreto el 19 de Julio disolviendo el Congreso y estableció un Senado, por su parte el Congreso, ya en Lima elige presidente de la República a José Bernardo Tagle, sobre ello nos dice Jorge Basadre:

“El Perú amaneció así dividido entre dos presidentes. Uno de ellos, en Trujillo, se había aferrado al poder después de haber perdido su título legal por haberlo depuesto la misma Asamblea que lo nombrara y a la cual él luego disolvió. El otro gobernaba en Lima después de instalar de nuevo al Congreso que ya había sido humillado por un motín y se había luego prestado a dar la máxima autoridad a los colombianos para escindirse y dispersarse y luego resucitar con unos cuantos de sus antiguos miembros y otros que entonces a él se incorporaron” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 23).

Los hechos se suceden rápidamente Bolívar arriba al Perú el primero de setiembre de 1823 y el Congreso ratifica su autoridad política y militar; el 12 de noviembre se promulga la primera Constitución, aunque el día anterior “declaró que suspendía el cumplimiento de los artículos constitucionales incompatibles con la autoridad de las facultades del Libertador [...] Si el poder ejecutivo era una sombra, el presidente de la República vino a resultar la sombra de una sombra” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 34). En estas condiciones, el 18 de noviembre de 1823, se nombra a José Bernardo de Torre Tagle, como Presidente Constitucional de la República.

El 10 de febrero de 1824, el Congreso dada la soberanía ordinaria y extraordinaria que inviste y considerando entre otros aspectos, que aún no es bastante para el logro del fin propuesto la autoridad conferida al Libertador Simón Bolívar, decreta que “La suprema autoridad política y militar de la República queda concentrada en el Libertador Simón Bolívar [...] queda en suspenso en su ejercicio la del Presidente de la República” (Congreso, 1824); finalmente decretó su receso.

Conseguido el objetivo en Ayacucho cuando el Virrey La Serna reconoce la independencia, se continúan las acciones en Charcas y en la liberación del Real Felipe en el Callao. El Congreso que el 10 de febrero de 1825 sesiona nuevamente, por unanimidad aprueba “la prolongación de la dictadura hasta la reunión de otro Congreso Constituyente en 1826, dentro del período señalado por la Constitución y de ningún modo antes, si bien el libertador podía diferir esta convocatoria” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 78).

La búsqueda de la Federación de los Andes es la opción que tuvo Bolívar para unir Colombia, Perú y Bolivia. Para ello antes de crear la Federación es indispensable hacer aprobar la “Constitución Vitalicia”; primero en Bolivia, luego en el Perú y en Colombia después “habrá una bandera, un ejército, una nación sola” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 87), tarea hacia la que destina sus esfuerzos.

Al viajar Bolívar a Colombia, queda a cargo del gobierno Andrés de Santa Cruz y los Colegios Electorales aprueban la nueva Constitución y el 30 de noviembre el Consejo de Gobierno decretó “que la nueva Constitución era la ley fundamental del Perú y Bolívar presidente vitalicio” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 101).

Poco tiempo duró esta Constitución debido a que el 26 de enero de 1827, hubo un motín en un batallón del ejército colombiano y se reúne el Cabildo en Lima y se acordó “llamar a Santa Cruz, declarar abolida la Carta vitalicia y restaurar la de 1823, el cambio de los ministros y la reunión de un Congreso en el plazo de 3 meses. Al día siguiente, se celebró una Asamblea popular” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 106).

El segundo Congreso Constituyente del Perú, fue convocado por Santa Cruz y se instaló el 4 de junio de 1827 y eligió a Luna Pizarro como su presidente; y el 9 de junio se aprueba la ley que considera conveniente que el ejecutivo que se nombre lo sea de modo estable y no provisional, decretando que la denominación del Jefe del Poder Ejecutivo será la de “Presidente de la República, y la de vice-presidente el que la administre por muerte, enfermedad grave, renuncia, destitución, o ausencia del presidente” (Congreso, Ley 1827022, 1827) el mandato durará 4 años, al día siguiente se nombra como Presidente de la República a José de la Mar y Vicepresidente a Manuel Salazar y Baquíjano.

Se procede a redactar una nueva Constitución, que es dada en la Sala del Congreso el 18 de marzo y ordenada su publicación por el presidente de la República José de la Mar el mismo día. (Congreso, Constitución 1828018, 1828) En estos primeros siete años de vida independiente del Perú, hemos observado que se suceden gobiernos totalmente diferentes.

El primero “el Protectorado” que va de Julio de 1812 a Setiembre de 1822, donde no hay un poder legislativo, todo concentrado en el Protector, es la época en que se debate entre monarquía y república.

El segundo gobierno está a cargo de una “Junta de Gobierno” conformada por diputados, donde es el Congreso quien retiene el Poder Ejecutivo y va de setiembre de 1822 a febrero de 1823.

El tercer gobierno es de José de la Riva Agüero como presidente de la República, gobernante impuesto al Congreso por los militares y que se extiende de febrero al 23 de junio de 1823 en que pierde el respaldo militar, es exonerado de su cargo y cesado en sus funciones por el Congreso.

El cuarto gobierno lo asume José Bernardo de Torre Tagle, elegido como Presidente de la República por el Congreso en agosto de 1823, con poderes disminuidos frente a la autoridad bélica que dicho Congreso otorgó a Sucre y Bolívar; luego el Congreso en noviembre de 1823 lo elige como el primer Presidente Constitucional, sin la atribución de tener el poder militar, período que llega hasta el 10 de febrero de 1824 donde el Congreso dispone la suspensión en su ejercicio de Presidente de la República y pasa al receso.

El quinto gobierno es el de Simón Bolívar que se inicia en febrero de 1824 con todo el poder político y militar y sin un Congreso en funciones, el que sesionará en febrero de 1825 prolongando la “Dictadura” de Bolívar y vuelve al receso hasta la reunión de un segundo Congreso Constituyente en 1826.

Corresponderá al sexto gobierno en estos primeros siete años, el que preside José de la Mar, elegido por el Congreso por un periodo de cuatro años, promulgar la Constitución de 1828 y concluya esta primera etapa de la vida independiente.

En este corto período, se ha pasado desde los plenos poderes de San Martín, sin el Congreso; a la concentración del poder en el Congreso con la Junta Gubernativa. De tener un Congreso disminuido con la imposición de José de la

Riva Agüero, a retomar el control y destituirlo reemplazándolo con José de Torre Tagle, pero con poderes limitados; para finalmente entregar todo el poder al ejecutivo en la dictadura de Bolívar y pasar al receso, bajo el argumento que existe la necesidad de conseguir la total liberación de los territorios de la patria y la consolidación de la independencia.

Jorge Basadre respecto de esta etapa que culmina con la Constitución de 1828, señala que se aparta del modelo de la Revolución francesa (Constitución de 1823) y del Consulado de Bonaparte (Constitución de 1826) y toma el modelo norteamericano. (Basadre Grohmann, 1998, pág. 174). En ella, es donde se afirma la forma de gobierno que ha de regir en el Perú, será la base de lo que se desarrolle en los años venideros. Un sistema donde el presidente de la República es elegido, aunque indirectamente por el pueblo, por un periodo de cuatro años y con reelección inmediata por una sola vez; un Parlamento bajo el sistema bicameral, con renovación de la Cámara de Diputados por mitad cada dos años y la del Senado por terceras partes de dos en dos años; y, permitida la acusación del presidente de la República durante su periodo.

#### **4.2.2. Los sucesivos golpes de Estado**

Consolidada la independencia se inicia una nueva etapa. Ya hemos anotado que con el pronunciamiento militar del llamado “Motín de Balconcillo”, el Congreso es “obligado” a elegir como primer presidente del Perú a José de la Riva Agüero. Años después, el presidente depuesto de aquella Junta Gubernativa, José de La Mar, ha sido elegido por el Congreso como Presidente del Perú y tiene que afrontar el primer conflicto limítrofe, en la guerra con La Gran Colombia. En ese contexto bélico, tenemos un nuevo golpe de Estado estando vigente la Constitución de 1828 a la que se hizo referencia. Luego del Golpe de Estado es

elegido presidente Agustín Gamarra quien tendrá que afrontar, a su vez, permanentes rebeliones.

Estamos en un período de permanente inestabilidad, de “Golpes de Estado” donde “El hecho político fundamental que coincide con el predominio de la clase militar en los primeros años de la República es el caudillaje.” (Basadre Grohmann, 2002); época en que los militares se constituyeron “en poder social y político” (Pease, 1993, pág. 234), en la que se da la contradicción entre caudillaje y Constitución, donde las leyes y la Constitución, poco tenían que ver con la realidad del país, “esta es una consecuencia -que sigue siendo visible en nuestros días- de pensar que un país se ordena con leyes dictadas desde arriba [...] así se dieron disposiciones conservadoras en momentos y realidades liberales, y al revés”. (Pease, 1993, pág. 235).

La historia registra que en el siglo XIX son muy pocos los gobernantes elegidos, que hayan pasado el mando a otro presidente electo, son los casos de: Agustín Gamarra a Luis José Orbegoso en 1833; de Ramón Castilla a Rufino Echenique en 1851; del mismo Castilla a Miguel San Román en 1862; de Manuel Pardo a Mariano Ignacio Prado en 1876; y de Andrés Cáceres a Remigio Morales Bermúdez en 1890. En ninguna ocasión se observa el paso del mando en dos veces consecutivas.

Con la excepción de los inicios del siglo XX hasta 1914, la historia se va repitiendo con gobiernos que no concluyen su mandato, recién en 1980 se inicia otro periodo democrático donde el presidente Fernando Belaunde entrega la banda presidencial a Alan García en 1985, éste a Alberto Fujimori en 1990; corto periodo que se frustra en 1992 ante el autogolpe propiciado por Alberto Fujimori

quien extendería su mandato hasta el año 2000 en que se reinstaura la democracia que hoy conocemos.

Los sucesivos golpes de Estado han marcado la vida del Perú independiente durante los siglos XIX y XX y en ese contexto se va delineando la forma de gobierno del Perú. En los debates de la Asamblea Constituyente de 1978 – 1979 exponía Enrique Chirinos Soto que “Si conseguimos el equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo, habremos conseguido el equilibrio entre la libertad y la autoridad” (Congreso, 1979, pág. 191); también se escuchó a Roberto Ramírez del Villar que “el capítulo de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el legislativo, es probablemente el más importante de este título” (Congreso, 1979, pág. 312); buscando ese equilibrio que evite el conflicto de poderes que recordó en el hemiciclo Francisco Chirinos Soto:

“Conflicto de poderes que se produjo el año 1914 con Billinghurst; conflicto de poderes que se produjo en el año de 1947 con Bustamante y Rivero, y el mismo que se produjo a partir del año de 1963, en el gobierno del arquitecto Belaunde. Los tres gobiernos democráticamente elegidos, terminaron bajo las botas de un asaltante del poder. De tal manera señor, que hay que encontrar mejores mecanismos para solucionar los inevitables enfrentamientos” (Congreso, 1979, pág. 306).

#### **4.2.3. Forma de gobierno presidencialista con instrumentos propios del sistema parlamentario**

Como hemos anotado, el primer gran debate fue si el Perú independiente sería una monarquía constitucional o una república; ello, quedó definido por el primer Congreso Constituyente que optó por la República y así se mantuvo en nuestra historia. Hay que considerar que tanto en el Perú y la América Latina, no existían

varios modelos para escoger, toda vez, que “el sistema parlamentario, en las primeras décadas del siglo XIX, tal y como lo concebimos actualmente, no se conocía”. (Carpizo, 2006, pág. 73).

Decidida por la República nuestro país fue forjando su forma de gobierno en contextos históricos especiales como la posibilidad de una Federación de Estados planteada por Bolívar en 1826, seguida con una guerra contra la Gran Colombia; una Confederación Perú Boliviana entre 1836 y 1839 que finaliza con una guerra “restauradora” con las fuerzas chilenas; una guerra con España y el 2 de Mayo de 1866; la guerra del pacífico de 1879; las crisis económicas de 1930 que afectaron al Perú y el mundo entero, las guerras mundiales y la guerra fría en una definición de posiciones ideológicas y políticas; acontecimientos que como hemos visto llevó a una permanente inestabilidad de los gobiernos con golpes de Estado que evitaron una continuidad democrática, siendo los comienzos y fines del siglo XX las únicas épocas donde tenemos la entrega del mandato de un presidente elegido a otro en más de una ocasión. Es en ese contexto, que se va conformado el sistema de gobierno, respaldándose en diversas Constituciones.

La forma de gobierno que se trata de mantener en el Perú es el denominado Presidencialista cuyos lineamientos básicos se dan desde la Constitución de 1828 siguiendo el modelo norteamericano; así tenemos:

El presidente de la República es elegido por la población, será a través de colegios electorales de acuerdo con las Constituciones de 1828; 1834 y 1856; luego, será a través de elección directa.

El período presidencial con la Constitución de 1828 será de cuatro años permitiendo la reelección por un período más, esto fue cambiado por la

Constitución de 1834 al no permitir la reelección inmediata, sino después de un período igual; no reelección que se mantendrá en las sucesivas Cartas Políticas; la Constitución de 1839 amplía el mandato a seis años, volviéndose al de cuatro años con la Constitución de 1856 que se mantendrá en la Constitución de 1860 que va a regir hasta 1920, salvo el intervalo de la Constitución de 1867 que fijó el período de cinco años. Desde la Constitución de 1920, el mandato presidencial se ha establecido en cinco años, hasta la actualidad.

En cuanto a la Jefatura del Poder Ejecutivo, ésta recae en el presidente de la República y desde la Constitución de 1933 se establece que es Jefe de Estado y personifica a la Nación. Como todos los que ejercen un cargo público es responsable por los actos que practique y, desde la Constitución de 1839 se establece que la responsabilidad se hará efectiva luego de concluido el mandato, precisando la Constitución de 1856 que la responsabilidad se hará efectiva durante el mandato en los casos que vaque de hecho; en los demás casos, concluido el periodo.

Desde las primeras Constituciones, el presidente de la República nombra y renueva libremente a los ministros de Estado, las órdenes y decretos que emita serán firmados por cada ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no se obedecerán. Los ministros son responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.

Conforme a este régimen, el Congreso para efectos de fiscalización tiene la facultad de nombrar Comisiones de investigación y la obligación de toda autoridad de suministrar los informes y documentos que solicite.

En este sistema vemos “la figura del Ejecutivo singular con un jefe de Estado que a su vez es el jefe de Gobierno, es decir el primer mandatario, el líder político

del ejecutivo unipersonal, el representante de la nación, el presidente de la República”. (Cáceres Arce, 2018, pág. 103).

En el presidente es “en quien recae todo el poder político. Es con su autoridad que se afirma el poder y la integración nacional” (Nohlen, 1991, pág. 44), donde se “puede gobernar en un estilo de autoritarismo, pero no en forma totalitaria. Debe ser fuerte y paternalista, pero no un tirano. El presidente solo está parcialmente limitado por el Congreso, las cortes o la Constitución” (Fernandez & Nohlen, 1991, pág. 39).

En América Latina y en el Perú existe la tendencia de incorporar en los sistemas presidenciales, instrumentos de los sistemas parlamentarios. “En varios países de la región, se aceptan diversas modalidades de censura o falta de confianza al gabinete o a los ministros individualmente; incluso en ciertas ocasiones, en tres de nuestros países, el presidente puede disolver el Congreso” (Carpizo, 2006, pág. 64).

La “Censura” que es una de las características del régimen parlamentario, se va afirmando en nuestro país desde el siglo XIX. En los debates de la Asamblea Constituyente de 1979 y en el Congreso Constituyente Democrático de 1993, Enrique Chirinos Soto, donde fuera representante, decía que el voto de Censura tiene muy antiguo arraigo, “por vez primera, sin que se le hubiera legislado, fue usado en 1847, durante el primer Gobierno de Ramón Castilla” (Congreso, 1979, pág. 194); con posterioridad, de acuerdo con el mandato de la Constitución de 1856, la Convención Nacional establece el Consejo de Ministros por Ley del 04 de diciembre de 1856, que en su artículo 37 dispone que “No merece la confianza pública el ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura”. Será la Constitución de 1867, la que se refiera de manera expresa al voto de Censura

cuando dispone en la segunda parte del artículo 88 que el presidente “tampoco puede despachar en ningún departamento con el ministro contra quien el Congreso haya emitido voto de censura”. La Constitución de 1920 en el artículo 133 dispone que “No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza”.

La interpelación, otro instrumento del régimen parlamentario, fue recogida en la Constitución de 1860 cuando en el artículo 103 indica que los ministros pueden presentar proyectos de ley y concurrir a la discusión siempre que el Congreso los llame para contestar las interpelaciones que se les hiciera; pero corresponde a la Constitución de 1933 considerar en el artículo 169 la obligatoria concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los Ministros, siempre que el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame para interpelarlos; y en el Artículo 173 la exigencia de la dimisión del ministro censurado.

En cuanto al voto de confianza, diferente al de censura, la referencia la encontramos en el aludido artículo 133 de la Constitución de 1920 que no permite que continúe el ministro sobre el cual se haya emitido el voto de falta de confianza; pero corresponde su desarrollo a la Constitución de 1933 al disponer en el Artículo 174 “La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza”.

Otra forma de voto de confianza aparece por primera vez en la actual Constitución, cuando en el artículo 130 se dispone que el presidente del Consejo que asume sus funciones, luego de exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, debe de plantear

“cuestión de confianza”, si le es rechazada, debe presentar su dimisión y el presidente de la República ha de aceptarla. En el Pleno del Congreso Constituyente Democrático, el representante Carlos Ferrero decía que, de aprobarse, significaría el ingreso del Perú al sistema parlamentario “los gabinetes en el Perú ya no nacen del mandato del presidente de la República, sino que, fundamentalmente, empiezan a regir cuando el Congreso los convierte en gabinete, porque antes de que eso suceda, el gabinete no es gabinete”. (Congreso, 1993, pág. 1660), ante ello el representante Enrique Chirinos manifestó que “Lo que va a haber es que el Consejo de Ministros cuente con la confianza del presidente y con la del Congreso. El presidente no pierde la facultad elemental de nombrar y remover al presidente del Consejo”; (Congreso, 1993, pág. 1661). Por su parte, Carlos Torres y Torres Lara expresaba que, en el proyecto de Constitución, se busca reforzar al Gabinete, se establece algo que no estaba en la Carta de 1979 respecto al presidente de la República que no puede “dictar decretos de urgencia [...] sin la autorización del Consejo de Ministros; que incluso no puede disolver el Parlamento parcialmente sin autorización del Consejo de Ministros” (Congreso, 1993, pág. 1126).

La disolución del Congreso, también propia de un régimen parlamentario, se incorpora en la Constitución de 1979 y continúa en la actual Constitución. Al respecto, en los debates del Pleno de la Asamblea Constituyente de 1979, Roberto Ramírez del Villar señalaba que ante el abuso cometido con el voto de censura por parte del Parlamento y siendo necesario el equilibrio y balance una opción “vendría con la disolución de la Cámara de Diputados [...] la única que tiene las facultades de interpelar y de censurar” (Congreso, 1979, pág. 313; 314); y, en los debates del Pleno del Congreso Constituyente Democrático de 1993, el

presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, Carlos Torres y Torres Lara, con respecto a la disolución expresaba que “la Constitución de 1979, al establecer las condiciones objetivas, lo que hizo fue hacer imposible la disolución del Parlamento, porque ningún parlamentario llegaría a resolver aquí la censura del tercer Consejo de Ministros” (Congreso, 1993, pág. 1127); en dichos debates la representante Lourdes Flores decía que, ya no estamos en un Parlamento Bicameral donde la disolución es factible por dirigirse a la Cámara política y queda subsistente el Senado; pero, ante un Parlamento unicameral, “la figura de la disolución conlleva en realidad la desaparición o la suspensión de las funciones del Parlamento, aunque se deje una Comisión Permanente, muy poco importante en los hechos. Es un exceso de poder presidencial” (Congreso, 1993, pág. 1650). Enrique Chirinos Soto, por su parte, expresaba que la posibilidad de disolver el Congreso si “éste niega la confianza o vota la censura a dos Consejos de Ministros; [...] hemos acabado con el voto de censura o de falta de confianza al Consejo de Ministros en pleno [...] hemos imposibilitado el voto de censura” (Congreso, 1993, pág. 1657).

De lo que hemos visto, es en el siglo XX, donde al régimen presidencial adoptado se incorporaron y afirmaron instrumentos del régimen parlamentario como los comentados; la interpelación y voto de censura, el pedido de confianza que formule el ministro o presidente del Consejo de ministros; el voto de confianza al instalarse un nuevo Gabinete Ministerial; finalmente la disolución del Congreso por parte del presidente de la República.

No obstante, los importantes instrumentos del régimen parlamentario que se han incorporado a la forma del gobierno del Perú, no se ha dejado de tener un régimen presidencial toda vez que, el presidente es elegido directamente por el

pueblo, es Jefe de Estado y de Gobierno; y, a él le corresponde nombrar y remover al presidente del Consejo de Ministros.

En la forma de gobierno que nos rige, producto de la evolución comentada, en las relaciones entre los denominados Poderes Ejecutivo y Legislativo, se buscó el balance entre ambos. Por ello, se observa que a la censura y al voto de confianza, se le opuso en la Constitución de 1979, la disolución de la Cámara Política y no del Senado. Pero, en la Constitución de 1993, al pasar, del bicameralismo al unicameralismo, la disolución es ahora del Congreso, aunque subsista con poderes limitados una Comisión Permanente; esto, generó desbalance, se acentúa la facultad de disolver el Congreso por el presidente de la República que ahora se ejerce si se ha censurado o negado la confianza de dos Consejos de Ministro y no tres como era en la anterior Carta Política.

Los constituyentes Chirinos Soto y Flores Nano habían advertido este desbalance, podemos notar en la crisis de estos últimos años, que ante este contexto cobra relevancia la causal de vacancia por incapacidad moral del presidente de la República que puede ser utilizada por una mayoría del Congreso como un instrumento de balance ante el predominio presidencial, con el significativo hecho de que una de sus acepciones, de inmoralidad, es eminentemente subjetiva. Entendiendo que lo subjetivo no quiere decir necesariamente arbitrario, para ello se requieren parámetros para tomar una decisión.

## **CAPÍTULO V EL ESTADO CONSTITUCIONAL**

En el capítulo precedente hemos trabajado la forma de gobierno del Perú, la evolución que tuvo y la manera cómo la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral cobra relevancia en los últimos tiempos. Otro factor a tener en cuenta es, que tanto la forma de gobierno como la causal de vacancia aludida deben observarse dentro de lo que hoy se denomina Estado Constitucional de Derecho, que en palabras que recogemos del magistrado del Tribunal Constitucional Ernesto Blume Fortini, en la presentación de la Conferencia Magistral del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del 17 de febrero de 2020, “el Perú desde la Constitución de 1979, ha variado su modelo de Estado, de un Estado clásico liberal, a un Estado constitucional” (Blume, 2020) lo que implica la evolución que ha acontecido con respecto al Estado y particularmente del Estado peruano.

El Estado constitucional de Derecho es una conquista cultural que se desarrolla en el mundo libre, “cuyos elementos ideales y reales no se han alcanzado al mismo tiempo en prácticamente ningún Estado constitucional, pero que apuntan tanto a una situación óptima de lo que debe ser como a una situación posible de lo que es”. (Haberle, 2003, pág. 01), de allí que es importante determinar si, mantener la causal de vacancia por incapacidad moral, en la acepción de inmoralidad que determina el Congreso, con respecto a la conducta del Presidente de la República, es compatible con estos elementos ideales, lo cual permita superar relaciones que pueden resultar conflictivas.

El Estado constitucional de Derecho es una nueva forma de Estado que se afirma en Europa que Maurizio Fioravanti la define “como producto de la historia, y más precisamente como resultado de la progresiva superación de la precedente

forma del Estado, que había caracterizado la época liberal, comprendida entre la Revolución y los primeros decenios del siglo XX” (Fioravanti, 2016, pág. 130).

Tratándose de un proceso histórico, para comprenderlo es necesario recorrer brevemente, su desarrollo desde sus orígenes en Europa y los Estados Unidos y, su posterior asentamiento en el Perú; anotar sus características y ese equilibrio alcanzado en tiempos recientes y que es “inevitablemente inestable ... que los unos no adviertan la tentación de invadir el campo de los otros y viceversa” (Fioravanti, 2011, pág. 164), que es lo que trataremos en las líneas siguientes.

### **5.1. El constitucionalismo de sus orígenes hasta nuestros días.**

En esta parte de la investigación se ha seguido los trabajos realizados por el profesor Maurizio Fioravanti quien advierte que desde la Edad Antigua hubo cierto orden político capaz de sostenerse y desarrollarse, pero es en el mundo moderno, dentro de un proceso de concentración del poder político sobre un espacio, cuando “el constitucionalismo nace junto al propio Estado moderno para controlar, limitar y encauzar mediante reglas los poderes públicos, que a partir del siglo XVI comenzaron a situarse en una posición central sobre el territorio” (Fioravanti, 2014, pág. 17); y, a partir de ello se establecen varias fases:

#### **5.1.1. El constitucionalismo primigenio.**

Considerado como tal, porque se dirige al objetivo de la “limitación del poder con una finalidad de garantía, pero, que no conoce aún una dimensión que pronto será decisiva, el principio de igualdad” (Fioravanti, 2014, pág. 18). Es en esta época, en especial el siglo XVIII en que la Constitución inglesa representa la Constitución por excelencia, porque es capaz de:

“impedir toda absolutización del poder, de distinguir y contrapesar los poderes, [...] por una parte, en el Parlamento se hace la ley, pero teniendo presente la hipótesis de que el rey pueda oponer su veto; por otra, el rey y el Gobierno tienen el Poder Ejecutivo, pero nada pueden sin los recursos que el Parlamento como titular del poder presupuestario, decida poner a su disposición. Por una parte, el rey tenderá a no abusar de su poder de veto; por otra, el Parlamento tenderá a no provocar con el instrumento financiero aquella parálisis, por el temor a que el rey, desde dentro del mismo Parlamento, oponga su veto. El resultado del conjunto es un sistema que funciona. en el que el Parlamento legisla y el Gobierno actúa, pero sin que el uno piense jamás qué puede absorber al otro.” (Fioravanti, 2011, págs. 96, 97).

### **5.1.2. El constitucionalismo de las Revoluciones.**

Entendida como aquellas que se dieron en los Estados Unidos y Francia a fines del siglo XVIII. Desde el siglo XVII se ha desarrollado la idea de la soberanía popular donde destaca el pensamiento de Hobbes y luego, el de Rousseau del que deriva el concepto de poder constituyente, que los colonos ingleses en América ejercieron para proclamarse independientes en 1776, luego para hacer las constituciones de los “distintos Estados y la Constitución federal de 1787. Poder constituyente que los revolucionarios franceses ejercitaron a partir de 1789, con la finalidad de destruir las instituciones del antiguo régimen y de generar una nueva forma política” (Fioravanti, 2011, pág. 103).

La Revolución americana, opone la constitución a la ley del parlamento, que es más temible por la tendencia del legislador a absorber los otros poderes, es también la “base sobre la que el mismo Hamilton afirma el poder de los jueces a

declarar nulos los actos del legislativo contrarios a la constitución, que en seguida se desarrollará en la conocidísima dirección del control difuso de constitucionalidad” (Fioravanti, 2011, pág. 108).

Distinto el caso de la Revolución Francesa, los revolucionarios buscan destruir “el Antiguo Régimen” y construir uno nuevo. El rey en la Constitución de 1791 está en una situación de subordinación al poder legislativo, donde el poder ejecutivo se limita a la simple administración “en la organización de los medios necesarios para la aplicación de la ley” (Fioravanti, 2011, pág. 115), situación parecida al de los jueces y tribunales que no pueden suspender la aplicación de la ley.

En ambas revoluciones se desarrolla el principio de la igualdad, entendida como igual sumisión de todos a la ley “que había sido formulado en el plano teórico por las doctrinas del derecho natural de mediados del siglo XVII” (Fioravanti, 2014, pág. 18), que busca construir una nueva sociedad en base a este principio.

### **5.1.3. El constitucionalismo liberal.**

Es posterior a la revolución y se establece en Europa durante el siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX; busca definir sus alcances con respecto al pueblo soberano dotado de un poder constituyente sin límites, se indica que “la Revolución podía y debía ser aceptada en sus contenidos y principios fundamentales, pero en la condición de que de ella no se originase un movimiento de generalizada y continua puesta en discusión de los poderes constituidos “ (Fioravanti, 2011, pág. 133).

### **5.1.4. La Constitución democrática.**

Nace en las primeras décadas del siglo XX y se desarrolla a lo largo del mismo. Punto inicial sería la Constitución Weimar de 1919, que se da luego de la Gran

Guerra, evento europeo que tiene alcances mundiales que el historiador inglés Eric Hobsbawm considera pone fin a una era de la Edad Contemporánea y que llamó “El largo siglo XIX”. El constitucionalismo democrático, se afirma luego de la Segunda guerra mundial y la caída de regímenes totalitarios en Italia y Alemania, donde:

“La Constitución tenía necesidad de contener en sí las grandes decisiones del poder constituyente, enunciándolas con otras igualmente grandes normas de principio, sobre todo en materia de derechos fundamentales y de igualdad. La constitución, en cierto sentido, ha vuelto así a poseer, como en tiempo de la revolución, un contenido político que está directamente ligado a la voluntad constituyente del pueblo soberano y que es un contenido democrático” (Fioravanti, 2011, pág. 149).

Con la Constitución democrática del siglo XX, ya no se trata de reenviar a la ley la garantía de los derechos, se busca “instrumentos institucionales necesarios para la tutela y la realización de estos principios fundamentales” (Fioravanti, 2011, pág. 150), que se obtiene a través del control de constitucionalidad confiado al Tribunal Constitucional. “La ley vale ahora en cuanto, y solo cuanto, realice en si el ideal democrático de la pacífica convivencia entre la pluralidad de las fuerzas e intereses que operan en la realidad” (Fioravanti, 2011, pág. 158).

Las experiencias constitucionales en esta segunda mitad del siglo XX aparecen con la italiana y francesa de 1946, la Ley Fundamental de Alemania de 1949, a las que se unen a la francesa de 1958 de la quinta república y la española después del totalitarismo franquista de 1978, representan a esta última fase de la experiencia constitucional europea.

Los regímenes políticos europeos de la segunda mitad del siglo XX, asumen este perfil de “democracias constitucionales” con una Constitución en las que están expresados estos principios, en una aspiración a un justo equilibrio que “es sin embargo inevitablemente inestable y está sometido a tensiones de distinto género” (Fioravanti, 2011, pág. 164); este es el modelo que ha llegado al siglo XXI y cuya estabilidad pasa por evitar todo aquello que la pueda afectar.

## **5.2. El constitucionalismo en el Perú**

Se remonta a épocas anteriores a la independencia, la instauración de la República y la primera Constitución del Perú de 1823; la historia nos invita a reflexionar sobre el pasado para entender la norma desde su contexto en el entramado social, económico y político; cuál es la génesis, su desenvolvimiento y aplicación en un flujo de continuidad hasta los tiempos actuales, permitiendo así, entender por qué se dieron las cosas como se dieron.

Tomamos la periodificación de García Belaunde, quien, como bien lo advierte, tiene sus propias características y varía de autor en autor; así consideramos en el caso peruano las siguientes etapas:

### **5.2.1. Una historia preconstitucional**

Se iniciaría en los esfuerzos independentistas de 1780 con José Gabriel Condorcanqui (Túpac Amaru II), hasta la instalación del primer Congreso Constituyente en 1822 y el retiro de San Martín dando fin al gobierno de “El Protectorado”. Esta época cubre el proceso emancipatorio del Perú y los acontecimientos en España con la ocupación francesa, donde se destacan las Constituciones de Bayona de 1808 y de Cádiz de 1812; la primera no fue ni aplicada ni reconocida en el Perú, en tanto que la de Cádiz, donde participan

diputados peruanos “fue conocida y jurada en todas las plazas. Aún más, puesta en vigor” (García Belaunde, 2008, pág. 215).

Por su trascendencia en nuestras constituciones, la Carta Política de Cádiz es considerada por Carlos Ramos Núñez como la iniciadora del “constitucionalismo peruano” y cuya influencia de “impronta liberal sería notoria en nuestros primeros textos constitucionales, sobre todo en tópicos como la cuestión religiosa y la libertad de imprenta” (Ramos Núñez, 2017, pág. 25). Esta Constitución fue aprobada por las Cortes el 19 de marzo de 1812. Cortes que, a su vez, fueran convocadas por una Junta Central que fuera creada por las Juntas Provinciales las “que se autoproclamaron soberanas” (Varela Suanzes-Carpegna, 2008, pág. 79), en el esfuerzo de coordinar la resistencia contra la ocupación francesa.

Desde sus debates, la Constitución recoge variadas influencias, desde el constitucionalismo inglés, presente en algunos de sus diputados; mientras que otros, los liberales, siguen el modelo desarrollado en Francia a partir de la Declaración de Derechos de 1789 y de la Constitución de 1791, en tanto que los diputados americanos “parecían mirar más hacia la monarquía cuasi-federal de los Habsburgo [...] De escoger uno de entre estos, acaso sus simpatías se inclinaban por el de los Estados Unidos”. (Varela Suanzes-Carpegna, 2008, pág. 88).

Son dos los principios básicos de la Constitución de Cádiz: el de la soberanía nacional, que justifica el levantamiento contra los franceses y el hecho mismo de dar una Constitución; y, el de división de poderes que se justifica como “técnica racionalizadora y como premisa imprescindible para asegurar la libertad” (Varela Suanzes-Carpegna, 2008, pág. 102).

Lo que en el mundo ha ocurrido con las grandes revoluciones, las ideas y formas de organización de los nuevos Estados, que se ha visto en la etapa del “constitucionalismo de las revoluciones” de Fioravanti, llegan a nuestro país, en gran parte, a través de la apertura de la Constitución de Cádiz en el Perú, en especial con la libertad de imprenta, que va a permitir se vaya formando la idea del nuevo Estado que se instaure en el Perú independiente.

### **5.2.2. El primer período constitucional: de la lucha por la afirmación de la democracia liberal de 1820 a 1919.**

Dentro de este período al que hace referencia Domingo García Belaunde, nace el Estado independiente. La primera Constitución de 1823 nos dice que todas las provincias del Perú forman la nación peruana y en ella reside la soberanía; que su gobierno es popular representativo; que en los tres poderes: legislativo, Ejecutivo y Judicial, quedan divididas las principales funciones del Poder Nacional; asimismo, es facultad del Congreso elegir al presidente y vicepresidente de la República.

Se promulga esta Constitución durante la guerra de independencia y en el artículo 191 dice: “Esta Constitución queda sujeta a la ratificación o reforma de un Congreso General compuesto de los Diputados de todas las provincias actualmente libres, y de todas las que fueren desocupadas por el enemigo, concluida que sea la guerra”. Para José Pareja Paz Soldán es “el producto más genuino de todos los documentos emanados de nuestra revolución emancipadora y la más acentuada expresión de nuestro liberalismo” (Pareja Paz Soldán, 1988, pág. 16). Respecto de la Constitución de 1828, que llega luego de la caída del régimen de Bolívar y su Constitución de 1826, comenta José Pareja Paz Soldán refiriéndose al maestro Manuel Vicente Villarán que la llamó “Madre

de nuestras Constituciones”, tuvo “importancia y trascendencia notorias, pues fijó de manera permanente las líneas esenciales de nuestro Estado” (Pareja Paz Soldán, 1988, pág. 79). Se ha tomado el modelo de Estados Unidos con un presidente de la República “como Jefe del Poder Ejecutivo con poderes suficientes” (Pareja Paz Soldán, 1988, pág. 77).

Sobre esta época Luis Felipe Villarán, notable jurista y maestro universitario, padre de Manuel Vicente Villarán, manifestaba que entró el Perú a la vida independiente en condiciones desfavorables; que en cada palmo de tierra que se arrancaba a la metrópoli brotaba la anarquía, que se incurrió en error creer, era posible aplazar la implantación de formas democráticas; consideraba que las constituciones de 1839 y 1856 “son de las más notables que se han dictado en el Perú. Aunque inspiradas en doctrinas opuestas [...] se encuentran en estas cartas, los elementos suficientes para una Constitución progresista y acomodada a nuestro Estado”. (Villarán Angulo, 2016, pág. 63). Comenta el maestro Villarán que el cambio repetido de constituciones fue obra de las revoluciones militares, el régimen del poder discrecional de los caudillos y la poca severidad en la observancia de las disposiciones constitucionales, aún bajo los gobiernos regulares, agitados por partidos personales motines de cuartel o fraude electoral. (Villarán Angulo, 2016, págs. 68, 69, 70).

Por su parte, Manuel Atanasio Fuentes, jurista y catedrático del siglo XIX, indica que, en las primeras ocho Constituciones, que él llegó a conocer, se deducía que no han dominado ni la sana doctrina ni la experiencia “Ya una idea avanzada, y por lo mismo inaplicable, o ya una idea retrógrada, y por lo mismo extemporánea. A veces grandes atribuciones al Ejecutivo; en otras, limitación ofensiva por temor al abuso.” (Atanasio Fuentes, 2018, pág. 33).

Sobre el Estado liberal se debatió en la Asamblea Constituyente de 1979, donde se plantearon posiciones diferentes, así Héctor Cornejo Chávez decía “El Estado liberal como sistema, es decir, como estructura del Poder Público y como dinámica de su ejercicio ha fracasado en el Perú” (Congreso, 1979, pág. 214) argumentando que ello se debía al hecho de que copiamos de las realidades tan distintas y tan distantes de la Europa del siglo XIX; planteamiento al que se refiere Enrique Chirinos Soto señalando que desde inicios de la República sólo se puede distinguir un gobierno “al que sea aplicable la denominación de Estado Liberal: es el primer gobierno civil de nuestra historia el de don Manuel Pardo, entre 1872 y 1876. Todo lo demás corresponde, no al estado liberal, sino al caudillismo militar” (Congreso, 1979, pág. 257).

Se produce para 1920 una transformación en América y el mundo tan profunda que dará nacimiento a un Estado Social y llegar al Estado Constitucional, en un proceso de evolución permanente que viene desde las primeras constituciones liberales.

### **5.2.3. Un segundo período: cubre la crisis de la democracia liberal, la aparición del Estado protector**

En México ha ocurrido la “Revolución” que ha dado la Constitución de Querétaro de 1917, en Europa luego de la Gran Guerra, se ha expedido la Constitución de Weimar hacia 1919. Se abre en América y Europa otra etapa del constitucionalismo, ello también se refleja en el Perú con la Constitución de 1920 que recoge algunas de las disposiciones de dichas Cartas Constitucionales.

Nos comenta Carlos Ramos Núñez, que la Constitución de 1860 requería de algunos cambios, que la nueva Carta Política de 1920, se diferencia en algunos aspectos a la de 1860, mientras que en otros no había mayores diferencias, “el

liberalismo económico, típico de las cartas decimonónicas, se atenuaba ante una intervención pública más decidida” (Ramos Núñez, 2015, pág. 68).

Es cierto, comenta Ramos Núñez que el régimen “requería de una nueva legalidad legitimadora del cuartelazo [...] lo que buscaba en el fondo era conformar un esquema constitucional diferente capaz de servir de cobertura ideológica a los planes de modernización autoritaria” (Ramos Núñez, 2015, págs. 56, 57).

La Constitución de 1920 pone fin a la renovación parcial del Congreso, para que su recomposición coincida con el mandato presidencial y asegurar para el Presidente una mayoría parlamentaria durante el período de gobierno que se amplía de cuatro a cinco años; pero, una de las mayores novedades de la Constitución “se halla conformada por las disposiciones agrupadas bajo el epígrafe de <<garantías sociales>> [...] múltiples garantías sociales habrían de ser recogidas” (Ramos Núñez, 2015, pág. 66).

La protección del Estado a la raza aborígen, lo mismo que a su desarrollo y cultura, la consagración de imprescriptibilidad de los bienes de propiedad de éstas dice Ramos Núñez “abrió una nueva época no sólo en la historia jurídica, sino también en la historia social y en la historia económica del Perú” (Ramos Núñez, 2015, pág. 68).

Esta Constitución y Estado formados por el impulso de Leguía llega a su fin con la gran crisis de los años treinta; será la nueva Constitución generada luego de la caída de la “Patria Nueva” la que impulsaría un predominio del Poder Legislativo como se ha visto en el capítulo precedente, pero los sucesivos gobiernos militares continúan hasta el fin del denominado Gobierno

Revolucionario de las Fuerzas Armadas y la aparición de nuestra Carta Política de 1979.

#### **5.2.4. El tercer período: que parte de 1980 que se ha incorporado al mundo moderno.**

La Asamblea Constituyente de 1978-1979 fue convocada por el gobierno militar para dar una salida al régimen que había realizado un conjunto de reformas, redacta la Constitución de 1979 e inicia el tercer período al que se refiere García Belaunde y se incorpora al Estado peruano al llamado Estado constitucional de Derecho por Häberle y Fioravanti. Como se indicara este tipo de Estado responde a una progresiva evolución del Estado, consolidando algunas bases que vienen desde las primeras constituciones. Está la preminencia de la persona humana y como decía el maestro Fioravanti ya no se trata de reenviar a la ley la garantía de los derechos, se busca “instrumentos institucionales necesarios para la tutela y la realización de estos principios fundamentales” (Fioravanti, 2011, pág. 150).

Con respecto a la Asamblea Constituyente, decía en su mensaje de instalación Víctor Raúl Haya de la Torre, respondiendo al gobierno militar que la había convocado, que ésta “encarna el Poder Constituyente y el Poder Constituyente es la expresión suprema del poder del pueblo. Como tal, no admite condicionamiento, limitaciones, ni parámetros” (Congreso, 1979, pág. 33)

La preminencia de la persona humana, que debe ser protegida, la encontramos desde el preámbulo de la Constitución que indica la filosofía, los principios que la guiarán cuando expresa “Creyentes en la primacía de la persona humana y en que todos los hombres, iguales en dignidad, tienen derechos de validez universal, anteriores y superiores al Estado”. A esta característica del nuevo

Estado se suma la aparición del Tribunal de Garantías Constitucionales, sobre el cual Javier Valle Riestra en los debates de la Asamblea Constituyente expresaba que se busca la preminencia, la defensa jurídica de una constitución haciendo hincapié en las garantías “para construir un régimen en que la Carta Magna sea de verdad la Ley de Leyes y no admita vulneración de ninguna naturaleza” (Congreso, Sesión 33 Asamblea Constituyente, 1979, pág. 525)

Varias son las referencias que realiza Peter Häberle en su libro “El Estado constitucional” sobre la Constitución de 1979, rescata lo expresado en el Preámbulo, “resueltos a fundar un Estado democrático, que garantice a través de instituciones estables y legítimas, la plena vigencia de los Derechos Humanos” (Haberle, 2003, pág. 176), también al referirse a la valoración en el artículo de base “la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado” (Haberle, 2003, pág. 98); comenta el profesor alemán el artículo 21 diciendo que en él “se encuentra una cláusula general sobre el estado de cultura en la figura de un derecho fundamental subjetivo ... una ejemplar precisión de los derechos fundamentales a la educación” (Haberle, 2003, pág. 238); también hay otras alusiones referentes a: el artículo 22 sobre los contenidos educativos; artículo 26 señalando la tarea primordial del Estado de erradicar el analfabetismo; artículo 34 que indica el deber del Estado de preservar y estimular las manifestaciones de las culturas nativas; o el artículo 38 que expresa la promoción de la educación física y el deporte (Haberle, 2003, págs. 238, 239).

### **5.3. El Estado constitucional**

El Estado constitucional responde a un proceso evolutivo, donde la dignidad humana es una premisa antropológico-cultural, cuya consecuencia organizativa es la democracia que hoy se considera “como quintaesencia de un buen

ordenamiento estatal, con lo cual se olvida frecuentemente que se requiere una caracterización más próxima: como democracia con “división de poderes”, “vinculada a valores”, en “libertad”, “pluralista” (Haberle, 2003, pág. 193).

Comentando a Häberle, Diego Valadés dice que la Constitución tiene como antecedente cultural “la suma de las experiencias propias que el constituyente toma en cuenta para seleccionar las instituciones y darles un contenido determinado; pero también incluye una serie de demandas y expectativas que se producen en la sociedad” (Valadés, 2003, pág. XXVII). Ello responde al carácter dinámico que tiene el Derecho en general y específicamente el constitucional.

Los elementos que componen el Estado constitucional según Häberle, están constituidos por:

- La dignidad humana como premisa, realizada a partir de la cultura de un pueblo y de los derechos universales de la humanidad;
- El principio de la soberanía popular, pero no entendida como competencia para la arbitrariedad, sino como fórmula que caracteriza la unión renovada constantemente en la voluntad y responsabilidad pública;
- La Constitución como contrato, en cuyo marco son posibles y necesarios fines educativos y valores orientadores;
- El principio de la división de poderes tanto en sentido estricto, relativo al estado, como en el sentido amplio del pluralismo;
- Los principios del Estado de derecho y el Estado social;
- El principio de cultura abierto;
- Las garantías de los derechos fundamentales;
- la independencia de la jurisdicción (Haberle, 2003, págs. 1, 2).

Otros elementos se incorporan en el tiempo en este permanente intercambio de patrones culturales, en el que el ser humano es punto de partida, por lo que, deben analizarse, investigar sus límites, posibilidades y peligros para su causa “que es el orden fundamental de libertad y democracia en consonancia con la dignidad humana... El pensamiento de las posibilidades, situado en el marco de la realidad y las necesidades” (Haberle, 2003, pág. 48).

En este tipo de Estado la nota definitoria dice Manuel Aragón Reyes “no es sólo la limitación del poder mediante el Derecho, sino, sobre todo, el sentido de esa limitación, o dicho en otras palabras, el fin a cuyo servicio la limitación se establece: la garantía de la libertad” (Aragón Reyes, 1998, pág. 147).

Se considera que si los elementos ideales de “dignidad humana, derechos humanos, democracia y división de poderes son ... datos “ideales” que, si no se respetan, conducen a que ya no se pueda hablar de “Estado constitucional” (Haberle, 2003, pág. 288).

Destaca en el “Estado Constitucional” el hecho que es resultado de un proceso permanente de cambios y de afirmación de los derechos fundamentales, garantizados por la Constitución y cuyos efectos se expanden a todo el ordenamiento legal. En consecuencia, esta protección constitucional de los derechos fundamentales, deben ser tomados en cuenta incluso cuando se trata, como en el caso de investigación, de un acto de relación entre poder ejecutivo y legislativo como es la figura de vacancia presidencial, toda vez que al presidente de la República le asisten no sólo los derechos relativos a su investidura, sino a los que le corresponde como persona.

En un Estado Constitucional, en permanente afirmación, dentro de la visión de garantía y defensa de los derechos de la persona humana, de búsqueda de

estabilidad, debe considerarse si la aplicación de la referida causal de permanente incapacidad moral, para vacar al presidente de la república, cumple con los principios de razonabilidad y de proporcionalidad, en especial observando los casos en que se ha invocado o aplicado en nuestro país; y, cuánto afecta a la estabilidad del sistema.

## **CAPÍTULO VI LA VACANCIA PRESIDENCIAL POR PERMANENTE**

### **INCAPACIDAD MORAL**

En el Título IV de la Estructura del Estado, Capítulo IV Poder Ejecutivo, el artículo 113 la Constitución del Perú, prescribe:

“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”.

Es tema de esta investigación el inciso segundo de este artículo constitucional, en lo que respecta a la “permanente incapacidad moral” como causal de vacancia de la presidencia de la República. Para ello, se ha trabajado en los capítulos precedentes, los temas sobre la forma de gobierno y relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo; y, el Estado constitucional, encontrando que evolucionan en un contexto histórico bastante inestable, donde la constante es vacar al presidente de la República vía golpe de Estado; y, en los últimos años la vacancia por permanente incapacidad moral.

Muchas interrogantes han quedado sobre la referida causal de vacante, que no obstante tener una larga existencia en el ordenamiento constitucional, cuyas raíces vienen desde la Constitución de Cádiz de 1812: ¿Por qué sólo se ha

aplicado una vez para vacar al Presidente, e invocado en tres ocasiones?; ¿Cuáles las consideraciones sobre esta causal que tuvieron los constituyentes en, por lo menos las tres últimas Constituciones, para mantenerla?; ¿Por qué sería necesaria su exclusión del texto constitucional,?; ¿Cuáles fueron las consideración que se tuvieron en cada caso para invocar o aplicar esta causal?. Finalmente, una vez analizado los casos en que se ha aplicado esta causal, corresponderá determinar si puede considerarse esta causal dentro del esquema de protección de los derechos fundamentales y de estabilidad de la forma de gobierno y separación de poderes en el que se enmarca el Estado constitucional. Es en esta parte de la investigación, que desarrollaremos estas interrogantes.

## **6.1. El significado del término “incapacidad moral”.**

### **6.1.1. Análisis gramatical del enunciado**

Consideramos pertinente iniciar nuestro estudio con el análisis gramatical del enunciado, toda vez que las palabras que se utilizan pueden tener más de un significado y ello acontece con la disposición constitucional que comentamos. Para ello recurrimos al Diccionario de la lengua española y a un importante trabajo del profesor Luis Castillo Córdova, entre otros.

El enunciado gramatical del inciso segundo del artículo 113 es:

“La Presidencia de la República vaca por:

[...]

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

En la primera parte de la disposición dice “La presidencia de la República vaca” entendemos que el término “vaca” se refiere a la segunda acepción de “vacar” que nos da el Diccionario: “Dicho de un empleo, de un cargo o de una dignidad:

quedar sin persona que lo desempeñe o posea” (RAE, 2001, pág. 1536). En consecuencia, podemos entender que el cargo de “la presidencia de la República queda sin la persona que lo desempeña”.

En lo atinente a la expresión “permanente incapacidad moral”, por la cual, la presidencia queda sin la persona que lo desempeñe; encontramos que por incapacidad se refiere a la “falta de capacidad para hacer, recibir o aprender algo” (RAE, 2001, pág. 852); pero, esta incapacidad debe ser permanente, por lo que consideramos como bien anota Castillo Córdova, debe entenderse que esta falta de capacidad “que padece el presidente debe mantenerse por lo menos por un lapso de tiempo igual al que le falta para culminar su mandato presidencial” (Castillo Córdova, 2018, pág. 80).

Resulta clara la disposición de “permanente incapacidad”. Donde encontramos dos acepciones que nos llevan a situaciones diferentes, es en cómo se entiende la palabra “moral”; lo que nos dice el Diccionario de la lengua española entre ocho acepciones, de las cuales resultan relevantes para nuestro trabajo dos de ellas: “Moral (del lat. *Moralis*). adj. 1. Pertenciente o relativo a las acciones o caracteres de las personas, desde el punto de vista de la bondad o malicia. [...] 5. Conjunto de facultades del espíritu, por contraposición a lo físico”. (RAE, 2001, pág. 1040).

La acepción primera tiene que ver entonces con la conducta de la persona, así podemos leer que la incapacidad moral es cuando la persona presenta una conducta “inmoral”, toda vez que “se opone a lo moral o a las buenas costumbres” (RAE, 2001, pág. 867); entonces la realización de acciones inmorales por parte del presidente de la República sería la causa para la pérdida del cargo.

En la siguiente acepción la palabra “moral” tiene que ver con lo opuesto a lo físico, a lo relativo a las facultades del “espíritu”, a lo que está dotado de “razón” (RAE, 2001, pág. 664); de donde se puede deducir que cuando el presidente de la República está imposibilitado, por problemas de carácter mental, por lo menos durante lo que le resta del mandato, puede perder el cargo.

La última parte de la disposición constitucional se refiere a que la declaración de incapacidad moral del presidente de la República corresponde al Congreso de la República, allí no tenemos otras opciones de interpretación de carácter gramatical para analizar.

Encontramos que la interpretación de la disposición constitucional, desde el punto de vista gramatical nos lleva a estas dos posibilidades:

Que la presidencia de la República vaca por:

- Permanente incapacidad moral, entendida como la realización de actos “inmorales” de tal naturaleza que no sea posible su permanencia en el cargo.
- Permanente incapacidad moral, entendida como la pérdida de facultades de razonamiento, que no le permita ejercer las funciones de la presidencia de la República.

En ambos casos corresponde al Congreso de la República declarar la incapacidad moral del presidente para que deje el cargo.

#### **6.1.2. La acepción primigenia del significado del término de incapacidad moral como incapacidad mental**

Como se ha analizado desde el punto de vista gramatical, una de las posibles interpretaciones de la disposición constitucional puede referirse a la falta de

razón del ser, en lo que se ha indicado como incapacidad mental. Se coincide en afirmar que ésta es la acepción primigenia de la palabra moral, a la que se refirió el constituyente cuando redacta el artículo constitucional en nuestras primeras Constituciones. Así, encontramos que se dice: “En un primer momento se refería a gente con debilidad mental, desequilibrados, alguna deficiencia psiquiátrica” (García Belaunde, 2018, pág. 34); “éste, por otro lado, parece haber sido el significado querido no sólo por el constituyente de 1993, sino también por el Constituyente histórico peruano [...] razón por la cual siempre aparece a continuación de la incapacidad física.” (Castillo Córdova, 2018, pág. 82); “la conceptualización de la vacancia moral tuvo primigeniamente relación con la incapacidad psíquica o psicológica; la cual no ha quedado descartada en su aplicación”. (García Toma, 2018, pág. 11).

Como se ha indicado la incapacidad moral fue entendida como incapacidad mental, se deduce ello porque dicha palabra “moral”, se utilizó en dicho sentido desde un inicio en el Perú; así tenemos:

En la Constitución de Cádiz de 1812, como se ha indicado, jurada y aplicada en el Perú, en dos de sus artículos se refiere a la palabra “moral”:

Art. 25. El ejercicio de los mismos derechos se suspende:

Primero. En virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral.

Art. 187. Lo será igualmente cuando el Rey se halle imposibilitado de ejercer su autoridad por cualquier causa física o moral. (Congreso, Constitución de Cádiz, 1812).

En el primer caso, al referirse a la suspensión de los derechos como ciudadano y en el segundo a la posibilidad que el Reino sea gobernado por una Regencia.

Nuestra primera Constitución de 1823, para efectos de la suspensión de ciudadanía, como la Carta española dice que entre otras causas:

ARTICULO 24º.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende únicamente:

1.- En los que por ineptitud física o moral no puedan obrar libremente.

En el diario de los debates de la Constitución de 1933, se aprecia esta interpretación de incapacidad moral por mental; así decía el representante por Ayacucho Señor Arca Parró:

“Señor presidente: creo que es conveniente que se aclare el término “incapacidad moral” qué contiene el artículo en debate. Al hablar de incapacidad moral, deseamos que la comisión aclare si dentro de este término la rigidez mental; porque puede hacer la distinción entre la incapacidad física, propiamente dicha, y el hecho tangible de que una persona que se encuentra privada de una función cualquiera esté perfectamente capacitado para realizar sus funciones intelectuales. La incapacidad moral, tal como se dice simplemente, en el artículo, puede ser materia de apreciaciones más o menos elásticas. Queremos saber, pues, si el término incapacidad moral es suficiente para comprender el estado de rigidez mental. En nuestro concepto, no lo es” (Congreso, 1932, pág. 2414; 2415).

El constituyente Señor Tirado por su parte expresaba:

“Señor presidente: Creo que el presidente de la Republica, por razón de su cargo, tiene múltiples funciones materiales que realizar. Ahora bien, si el presidente adquiere una enfermedad que le imposibilita, material o mentalmente, para el ejercicio de sus funciones, es claro que está físicamente incapacitado. Este es el caso que contempla la Constitución,

para declarar que en estas circunstancias vaca la Presidencia de la República. Ahora, entiendo que la vacancia se declare por tal o cual tiempo, toda vez que el presidente de la República lo es por un periodo que representa la sucesión de determinado número de años; y que, por consiguiente, una vez que el presidente recobra sus facultades físicas y mentales, reasumirá sus funciones. Creo haber respondido al señor Arca Parró” (Congreso, 1932, pág. 2415).

Encontramos en esta parte del debate referido al artículo que se propone como causal de vacancia de la Presidencia, la necesidad de precisar los alcances de la palabra “moral”, como bien lo dice más adelante el Señor Arca Parró respecto a su interpretación que

“en su sentido corriente, su primera acepción se referiría, seguramente no al aspecto mental, sino más que todo, a la conducta del sujeto. Por lo menos ésta es la interpretación vulgar; e interpretar, en este aspecto, la vida de un sujeto y, más que todo la vida de un político es susceptible de demasiada elasticidad; unas veces puede ser beneficioso, pero en otras puede ser con desmedro de los intereses nacionales.

Si la Comisión cree que, a pesar de estas observaciones, está suficientemente claro el inciso objetado, no insistiremos; pero queremos, sí que nuestras palabras queden como constancia de este hecho.” (Congreso, 1932, pág. 2416).

No obstante, las advertencias de los constituyentes, prevalece la posición que va a expresar el Señor Bustamante de la Fuente que considera debe mantenerse la redacción que finalmente queda en la Constitución de 1933, dejando al

Congreso “la Facultad de apreciar la incapacidad del presidente” (Congreso, 1932, pág. 2416); y, el señor Guevara indicaba que:

“Es claro que estos casos de incapacidad moral tienen relación con las buenas costumbres, y entre las buenas costumbres, con la forma como deben administrar las rentas públicas ...que se apruebe tal como está, porque no es sino una reproducción de otra disposición existente en nuestra Constitución anterior”. (Congreso, 1932, pág. 2417).

Así, se observa que la idea inicial del constituyente de 1933 sobre el significado de incapacidad moral es el de “mental”, aunque es de apreciar que también consideran que la palabra moral tiene que ver con la conducta y es conveniente mantener esta acepción, por el respeto, la honorabilidad, las buenas costumbres; es decir, no se excluye la acepción ligada a la conducta.

### **6.1.3. La mutación del significado del término de incapacidad moral como mental a inmoralidad.**

Como se ha indicado, la posibilidad de interpretar la disposición constitucional como una causal relativa a la conducta del mandatario, está en los constituyentes de la Carta Política de 1933. Ello también lo observamos en los debates de la Carta en la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente de 1979, en los siguientes términos:

“El señor Cornejo Chávez “la psiquiatría sí usa la expresión enfermedad mental y está perfectamente en capacidad de diagnosticar cuando alguien sufre una de las múltiples enfermedades mentales [...] Muy bien, debe ser “incapacidad física, mental o moral”. La moral es lo que me parece más difícil calificar”. [...].

El señor Chirinos Soto (Enrique). - Señor Presidente: El inciso es repetición textual de uno que existe en la Constitución vigente. Hemos creído, antes de lo dicho por el señor Cornejo, en la incapacidad física, incluida la incapacidad mental de alguna manera; pero quizá no habría inconveniente en agregar, "incapacidad física, mental o moral".

En cuanto a la incapacidad moral que está considerada en la Constitución, es evidentemente difusa, la califica el Congreso por supuesto. (Congreso, 1979, pág. 8).

"El señor Melgar. - Señor presidente el problema original es si lo mental se cubre de alguna manera. Hemos creído que lo mental se cubre con lo físico. No hemos querido connotar el término mental, porque es problemático [...] Lo físico cubre lo mental. Lo moral consideramos que es forzoso poder presentarnos con cierta pulcritud ante la opinión pública y consagrar en la Constitución ese objetivo de pulcritud, porque retirar lo moral va a ser un poquito raro máxime que la Constitución actual lo consagra."

El señor Chirinos Soto (Enrique). - Señor presidente lo que mantenemos es "por permanente incapacidad física o moral declarada por el Congreso". (Congreso, 1979, pág. 10).

Se observa en el inicio del debate de este artículo en la Comisión Principal, que hay una distinción entre lo mental y moral, y se llega a expresar, incapacidad "física, mental o moral", donde lo moral se refiere a la conducta del mandatario, así se aprecia que la incapacidad moral del presidente, "en las últimas décadas se ha entendido como inconductas, o sea, comportamientos extraños que no son propios de tan alta investidura o que la deshonoran (moral viene de mores que en

latín significa usos, costumbres, comportamientos). (García Belaunde, 2018, pág. 34) Si los constituyentes de 1979 no mantienen la posibilidad de mental y moral, es porque consideran que de alguna manera la incapacidad física cubre lo mental; en consecuencia, el artículo sobre incapacidad moral, desde 1979, se interpreta como aquella conducta contraria a lo moral y buenas costumbres que no permite que el mandatario permanezca en el cargo; los constituyentes de 1993, también le atribuyen ese sentido a la incapacidad moral.

Se ha producido, por lo tanto, dentro de este proceso dinámico de la realidad, una reforma constitucional no formal que se conoce como mutación constitucional, que bajo este criterio interpretativo ocurrió los dos casos de vacancia de un presidente de la República.

Para Peter Häberle “la mutación constitucional a través de la interpretación, es decir, sin modificación expresa del texto de la Constitución, se produce de manera relativamente discreta y sin formalización” (Haberle, 2003, pág. 62), la función nos dice García Toma “será la de adecuar la realidad normativa constitucional con la realidad histórico-política” (García Toma, 2010, pág. 564); así es de apreciarse que se ha pasado “por interpretación mutativa, en el caso de la incapacidad moral a la huella indefectible que deja la conducta deleznable sobre el colectivo nacional; la cual rompe indefectiblemente el grado de confianza y respeto [...] para seguir gobernando” (García Toma, 2018, pág. 12).

## **6.2. La vacancia por incapacidad moral en las Constituciones del Perú.**

Se coincide en expresar que desde el punto de vista de la Historia constitucional del Perú esta causal aparece por primera vez en nuestra Constitución de 1839 y “permanece hasta ahora” (García Belaunde, 2018, pág. 34) y en “texto que

puede deducirse como vacancia” (Bernaes Ballesteros, 2018, pág. 75), en el artículo 83 de la Constitución de 1828.

Cabe manifestar que toda vez que, en los capítulos precedentes, se ha hecho una mayor referencia al contexto histórico que rodean a las Constituciones, sin dejar de tomarlo en cuenta, incidimos más en el uso del término que se ha dado a la “incapacidad moral o física”, para el ejercicio de la ciudadanía; la vacancia presidencial; también aspectos relacionados con la responsabilidad del presidente de la República y la obligatoriedad de la firma del ministro ante decisiones y decretos del Presidente; el juicio político y las atribuciones y conformación del Congreso de la República relevantes a esta investigación, pues la causal de vacancia de la presidencia de la República, está dentro del contexto de las relaciones entre poder Ejecutivo y poder Legislativo.

#### **6.2.1. El uso de la incapacidad moral o física como causal de suspensión de la ciudadanía.**

La Constitución de 1812 hace referencia, en su artículo 25, que el ejercicio de los derechos del ciudadano se suspende: “Primero. En virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral”. Nuestra primera Carta Política, dispone en el artículo 24<sup>o</sup> que: “El ejercicio de la ciudadanía se suspende únicamente: 1.- En los que por ineptitud física o moral no puedan obrar libremente”.

Es evidente el uso del término de incapacidad o ineptitud moral para suspender: el ejercicio de derechos que permitirían acceder a empleos o ser elegidos para ellos en la Carta de Cádiz; en tanto nuestras Constituciones, se va a mantener con distintas expresiones hasta llegar a la actual Constitución que dispone que el ejercicio de la ciudadanía se suspende, entre otros puntos por resolución judicial de interdicción. En consecuencia, no podrían ejercer sus derechos

individualmente o a través de organizaciones políticas, entre otros el derecho a ser elegidos y de elegir libremente;

Así, tenemos que nuestras Constituciones de 1826; 1828 y 1834, utilizan el término de “demencia”; en tanto que las Constituciones de 1839 y de 1933 usan la de “ineptitud física o mental”. Las Constituciones de 1856; 1860; 1867 y 1920 se referirán simplemente a la “incapacidad”; mientras que las últimas de 1979 y de 1993 indican que el ejercicio de la ciudadanía se suspende por resolución judicial de interdicción.

### **6.2.2. Del gobierno y la responsabilidad.**

La elección del presidente de la República en la primera Constitución, de acuerdo con el artículo 60, inciso 26, la realiza el Congreso de la República; en tanto que, en la segunda Constitución de 1826, conforme al artículo 78, el presidente es nombrado la primera vez por la pluralidad absoluta del Legislativo. Es a partir de la tercera Constitución de 1828, que la elección de presidente o vicepresidente se hará por el pueblo de manera indirecta, a través de los Colegios Electorales de Provincia (Art. 86), así se mantendrá en el Constitución de 1839. La elección popular directa fue una disposición que viene desde la Constitución de 1856, modalidad que se mantendrá en las sucesivas Cartas Políticas.

El ejercicio del poder Ejecutivo, en palabras de la primera Constitución “reside exclusivamente en el presidente de la República” (Art. 72); como tal, jefe de la administración y se mantendrá en las siguientes Cartas Políticas.

Desde la primera Constitución se dispuso la responsabilidad del presidente por los actos de su administración; también, se dispuso que todos los actos de su administración serán suscritos por el ministro de Estado respectivo y desde la Constitución de 1828, se contempló que sin este requisito no serán obedecidos.

Constituye una excepción lo dispuesto en la Constitución de 1826, dónde la responsabilidad queda en el vicepresidente y el secretario del despacho.

En cuanto a la oportunidad para hacer efectiva la responsabilidad del presidente de la República, las primeras Constituciones permiten se realice durante su mandato. Es con la Constitución de 1839 que se establece que la responsabilidad del presidente de la República se hará efectiva concluido su período. (Art. 79).

Por su parte, la Constitución de 1856 precisa en el artículo 81 que, durante su mandato, la responsabilidad del presidente solo podrá hacerse efectiva durante su mandato en los casos que vaque de hecho, vale decir: por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional; por atentar contra la forma de Gobierno; por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo; en los demás casos la responsabilidad se hará efectiva concluido su periodo.

Las siguientes Constituciones establecerán los casos en que sólo se podrá acusar al presidente durante su mandato, en los otros casos se hará efectiva la responsabilidad una vez concluido el mandato, hasta llegar a lo dispuesto en la actual Constitución en su artículo 117 que dice: “El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”.

### **6.2.3. La vacancia presidencial por incapacidad moral en las Constituciones**

En la Constitución de 1823 no hay artículos específicos referidos a la vacancia de la presidencia, para ello, se tiene que estar a lo que señala el artículo 76 de la Constitución que cuando por muerte, renuncia o destitución del presidente, administrará el Poder Ejecutivo el vicepresidente. Algo parecido acontece con la siguiente Constitución de 1826, donde estamos ante un presidente sin responsabilidad por los actos de su administración (Art. 80). Se entiende que vaca la presidencia en los supuestos señalados en el artículo 81. Por renuncia, muerte, enfermedad o ausencia en que lo reemplaza el vicepresidente.

En la Constitución de 1828 en el artículo 83, al referirse al vicepresidente, se establece que reemplazará al presidente “en casos de imposibilidad física o moral, o cuando salga en campaña”, por vez primera se interpreta la vacancia por incapacidad moral.

Es en la Constitución de 1834 es donde encontramos un artículo expreso sobre la vacancia presidencial:

“Art. 80º.- La presidencia de la República vaca por muerte, admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física, destitución legal y término de su período constitucional”.

Así, se menciona la “perpetua incapacidad física”, sin hacer referencia a la incapacidad moral, que sí, se consideró para efectos de la suspensión del ejercicio de la ciudadanía; y, correspondería al Congreso resolver las dudas que ocurrieran en este caso y, declarar si debía o no procederse a nueva elección (Art.51, Inc. 24).

La Constitución de 1839 a diferencia de la anterior, señala que hay causales de vacancia de hecho y de derecho; y, adiciona a la incapacidad física lo moral, así se expresa:

“Art. 81º.- La Presidencia de la República vaca de hecho por muerte, o por cualquier pacto que haya celebrado contra la unidad e independencia nacional; y de derecho por admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física o moral, y término de su período constitucional”.

En la Carta de 1856 las causales de vacancia de hecho y de derecho están en párrafos diferentes, continuándose con la causal de vacancia por “incapacidad moral o física”, y así se mantendrá en las futuras Constituciones. El artículo constitucional nos dice:

Art. 83º.- La Presidencia de la República vaca de hecho

1º.- Por muerte.

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

3º.- Por atentar contra la forma de Gobierno.

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

Vaca de derecho:

1º.- Por admisión de su renuncia.

2º.- Por incapacidad moral o física.

3º.- Por destitución legal.

4º.- Por haber terminado su período.

Conforme lo dispuesto por el numeral 55 inciso 11 de la carta constitucional, corresponde al Congreso resolver las dudas que ocurran en los casos de incapacidad moral o física del presidente, y declarar si debe o no procederse a nueva elección.

La Constitución de 1860, en cuanto a la vacancia presidencial, no disgrega entre causales de hecho o de derecho e indica los siguiente:

Artículo 88.- La presidencia de la República vaca, además del caso de muerte:

1. Por perpetua incapacidad, física o moral del presidente.
2. Por la admisión de su renuncia.
3. Por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el artículo 65.
4. Por terminar el período para que fue elegido.

Es atribución del Congreso de acuerdo con el artículo 59, inciso 12, resolver las dudas que ocurran sobre la incapacidad por “perpetua incapacidad, física o moral del presidente”.

La Constitución de 1867 vuelve al igual que la Carta Política de 1856 a diferenciar las causales de vacancia de hecho y de derecho, pero en este caso en dos numerales diferentes; así en lo referente a las de derecho tenemos:

Art. 80º.- Vaca de derecho:

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

Asimismo, de acuerdo con el artículo 59, inciso 14, corresponde al Congreso resolver las dudas que ocurran sobre la incapacidad moral o física del presidente de la República.

La Constitución de 1920 no disgrega los casos de vacancia de hecho de las de derecho; así el artículo correspondiente señala:

“Art. 115.- La presidencia de la República vaca, además del caso de muerte:

- 1º.- Por permanente incapacidad física o moral del presidente declarada por el Congreso;

2º.- Por admisión de su renuncia;

3º.- Por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el artículo 96º”.

Al igual que en las anteriores Constituciones indica que es atribución del Congreso de acuerdo con el artículo 83, inciso 14, resolver sobre el caso de incapacidad física o moral del presidente de la República.

La Constitución de 1933 no se aleja de lo que disponen las anteriores Constituciones en este aspecto y contiene un artículo sobre las causales de vacancia de la presidencia de la República, además del caso de muerte como es la “permanente incapacidad física o moral declarada por el Congreso”.

Como se ha indicado en las líneas precedentes de este capítulo, en los debates del pleno del Congreso Constituyente que elabora esta Carta Política, el señor Arca Parró había dejado constancia de la posible interpretación de la palabra “moral” en su “sentido corriente”, la acepción referida a la conducta del sujeto; que interpretar en este aspecto, sobre todo la vida de un político puede ser en desmedro de los intereses nacionales.

Si ha permanecido el texto, sin la aclaración solicitada, es, entre otros aspectos por lo mencionado por el señor Guevara en los aludidos debates:

“que por este artículo se confiere una gran amplitud de facultades al Congreso, para defender las libertades públicas y la buena marcha del Estado en algunos casos, en algunas contingencias en que el ejercicio de la presidencia de la República no estuviere en concordancia con los intereses nacionales [...] se ha adoptado el otro término de incapacidad moral, que es mucho más amplio y que está consagrado en todas las constituciones anteriores, en las que se consigna el artículo en la misma

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

Por este artículo, qué es un artículo profundamente liberal, yo tengo que expresar mi congratulación a los señores de la mayoría que, junto con los otros representantes formamos la comisión de Constitución, han adoptado este artículo”. (Congreso, 1932, pág. 2417).

Es clara en esta apreciación, que los constituyentes, consideraron que, con el término de incapacidad moral, se alude a la incapacidad mental y a la inconducta, dejando la apreciación de ello al Congreso de la República, dentro de las facultades amplias que se le confiere.

En la Constitución de 1979, no obstante la intencionalidad de los representantes a la Asamblea Constituyente de reducir ciertas facultades que se le había otorgado al Congreso de la República, en la búsqueda del equilibrio entre los poderes, como alude el señor Francisco Chirinos Soto al decir que: “Es notorio que todos los constituyentes, o la mayor parte de los constituyentes de 1979, tenemos el propósito de moderar el excesivo parlamentarismo, cuando menos teórico, que tuvo la Constitución de 1933” (Congreso, 1979, pág. 305), se mantuvo en el artículo 206, inciso 1. “la incapacidad moral o permanente incapacidad física declarada por el Congreso” como una de las causales, además de la muerte, de vacancia de la presidencia de la República.

Al igual que en los debates de la anterior Constitución de 1933, se aludió a las dos posibilidades de usar la palabra “moral”; así lo decía en el pleno el

constituyente Enrique Chirinos Soto “El Congreso acepta o no acepta la renuncia que de su cargo haga el presidente. El Congreso declara la vacancia de la Presidencia por incapacidad física, mental o moral de quien la sirve”. (Congreso, 1979, pág. 195).

El riesgo que conlleva la acepción de “moral” como inconducta, ya anunciada desde los debates de la anterior Carta Política, se aprecia en la Comisión principal de la Asamblea Constituyente, como en las siguientes intervenciones:

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

Es de advertir que nunca en nuestra historia constitucional se han dado estos casos, pero podrían darse”. (Congreso, 1979, pág. 8).

“El señor Ortiz de Zevallos. - Señor presidente: Insisto en que la “incapacidad moral” que figura en la Constitución actual es peligrosa para el país ... Yo creo que en estos momentos no solamente este artículo está dirigido al Congreso. Pero si hay una campaña de opinión pública destinada a debilitar a un presidente de la República, se pide al Congreso

una incapacidad moral por cualquier acto que haga el presidente de la República; y entonces vamos a tener una campaña de agitación permanente, cuando lo que queremos hacer es fortalecer la figura del presidente de la República. (Congreso, 1979, pág. 9).

“El señor Melgar. - Señor presidente el problema original es si lo mental se cubre de alguna manera. Hemos creído que lo mental se cubre con lo físico. No hemos querido connotar el término mental, porque es problemático.

[...] Lo físico cubre lo mental. Lo moral consideramos que es forzoso poder presentarnos con cierta pulcritud ante la opinión pública [...]

De modo, señor presidente que la comisión mantiene el texto”. (Congreso, 1979, pág. 10).

En los debates del Pleno del Congreso Constituyente Democrático que nos da la Constitución de 1993, se afirma la acepción del término de “incapacidad moral” como una conducta inadecuada del presidente de la República. Así recuerda el señor Donayre Lozano al referirse a la importancia y trascendencia que tiene el principio de bicameralidad:

“Simplemente para recordar que el año 1991 el Senado de la República se manifestó y tomó un acuerdo como consecuencia de las declaraciones indebidas de parte del señor presidente de la República en aquel entonces constitucional, don Alberto Fujimori. Se aprobó una moción en la que se decía que la actitud y las declaraciones de don Alberto Fujimori demostraban que estábamos frente a la incapacidad moral.

Cuando esto vino ante la Cámara de Diputados, ésta, en una actitud sumamente reflexiva, advirtió el riesgo: si nosotros, en la Cámara de

Diputados, aprobábamos el acuerdo tomado en la Cámara de Senadores, estábamos aplicando el artículo 206º de la Constitución, que decía y dice que la Presidencia de la República vaca por incapacidad moral". (Congreso, 1993, pág. 1140).

Esta percepción de la "incapacidad moral" referida a la conducta inadecuada del primer mandatario también se observa en los debates de la Comisión de Constitución y de Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, así lo expresa el señor Chirinos Soto, Enrique:

"Señor presidente: Tengo dos observaciones. El artículo es básicamente parecido al de la Constitución vigente; pero hay unas pequeñas diferencias gramaticales que tienen grave trascendencia. Cuando se señala "Incapacidad permanente física o moral", lo que debe decir es "Incapacidad física permanente o moral", porque la incapacidad moral no tiene que ser permanente, la incapacidad moral se configura una sola vez. Si el presidente comete un acto inmoral que no es de los considerados en el artículo 210, aunque se confiese y tome la comunión y todo lo demás, ya incurrió en incapacidad moral, que autoriza al Congreso de la República a destituirlo en razón de dicha incapacidad." (Congreso, 1993, pág. 1263).

También, en estos debates de la Comisión principal se comenta sobre los riesgos de esta causal, más aún si la acepción se refiere a lo inmoral, a la conducta inadecuada del presidente que lleve a la vacancia, razón por la cual para evitar el excesivo uso de la "incapacidad moral", ésta debe tener la característica de permanente, razón por la cual retira su posición, en ese sentido, el representante

Chirinos Soto. El presidente de la Comisión Carlos Torres y Torres Lara, expresaba al respecto:

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

El concepto de incapacidad moral, así señalado en la Constitución, muy genéricamente, puede desestabilizar a cualquier gobierno, y consideramos que esto no es prudente. Por eso creemos que debemos regresar al concepto de que la remoción del presidente debe producirse cuando tiene incapacidad física o moral permanente; no por un acto con que dé la apariencia de incapacidad moral, sino que se presente como una persona que es permanentemente incapacitada moral”. (Congreso, 1993, pág. 1264).

Por su parte, la representante Lourdes Flores señala: “creo que sí debe haber una causal de incapacidad moral que no necesariamente tenga el carácter de permanente” (Congreso, 1993, pág. 1265).

Esta situación lleva al congresista Cáceres Velásquez a proponer que se trate la incapacidad moral en otro inciso y al representante Carlos Ferrero expresar que en algunos casos por qué no usar el mecanismo de acusación constitucional advirtiendo: “¿Por qué recurrir a la vacancia automática que es mucho más discutible? En la acusación constitucional se defiende, se fundamenta y se le puede quitar el cargo. Pero ¿la vacancia automática?” (Congreso, 1993, pág. 1267).

De las notas tomadas del debate en la Comisión de Constitución y Reglamento donde se trata este tema (cuya propuesta es la que se lleva al Pleno y es aprobada sin cambio alguno), se puede colegir que los constituyentes no centran su debate en la acepción de incapacidad moral como incapacidad mental, sino en los alcances de la incapacidad moral como inmoralidad y en el término “permanente”, que estaba en la Constitución de 1933 y que fuera suprimido en el texto de la Constitución de 1979, en los riesgos que conlleva tener esta causal de vacancia, la exigencia de una conducta decorosa por parte del primer mandatario y la posibilidad de tratarse la inmoralidad en la acusación constitucional.

### **6.3. Los casos de destitución del presidente de la República relacionados con la incapacidad moral**

En esta parte nos avocamos a diferentes casos relacionados con la vacancia del presidente de la República, donde se han invocado razones vinculadas con la conducta del primer mandatario, que han sido declaradas por el Congreso de la República, o se han producido de hecho a través de un golpe de Estado, las cuales nos parecen relevantes para esta investigación.

#### **6.3.1. El caso de José de la Riva Agüero:**

José de la Riva Agüero fue el primer presidente de la República elegido por el Congreso. Si bien se había promulgado la Ley de Bases de la Constitución aún no se había concluido con la elaboración de la que sería la primera Constitución del Perú independiente. Así, nuestro primer Congreso había determinado conservar provisoriamente en una Junta Gubernativa las funciones del Poder Ejecutivo (Congreso, Ley 1822005, 1822), en tanto se concluya la guerra por la independencia, teniendo en cuenta que gran parte del territorio estaba bajo el

poder del Virrey La Serna. La Junta organiza y lleva adelante una expedición llamada a “Puertos Intermedios”, buscando liberar el sur del país. En enero de 1823, llegan las noticias de la derrota en Moquegua.

Ante el fracaso de la expedición y la incertidumbre que ello generó, los militares, en una solicitud al Congreso del 26 de febrero de 1826 expresan “que la Junta Gubernativa no tuvo nunca la confianza de los pueblos ni del ejército [...] para pedir la designación de un Jefe supremo [...] el señor coronel D. José de la Riva Agüero parece ser el indicado”; (Basadre Grohmann, 1998, pág. 12) luego las tropas se movilizan al día siguiente hasta “Balconcillo”; ese día el Congreso aprueba la moción de cese de la Junta Gubernativa, “Luna Pizarro dejó constancia en un voto escrito, que no tenía libertad bastante para deliberar y protestó contra toda violencia o miedo grave. Se adhirieron a su protesta más de quince diputados” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 13). La exposición en el Congreso del General Santa Cruz de acatar lo dispuesto por el Congreso, “pero que, si no se elegía a Riva-Agüero, él y los demás jefes renunciarían a sus cargos y se marcharían del país” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 13), fue determinante para la elección.

El 28 de febrero de 1823, el Congreso nombra al coronel don José de la Riva Agüero para que administre el Poder Ejecutivo, con el título de presidente de la República. (Congreso, Ley 1823023, 1823), se ha producido lo que Jorge Basadre llamó el primer choque entre Parlamento y militarismo, quedando el Congreso mediatizado, con una oposición que irá aumentando contra Riva Agüero.

Ante la urgencia de la guerra, el 18 de marzo se firma el convenio para conseguir auxilio colombiano, “el acuerdo fue despachar un total de seis mil hombres que

fueron mandados por Sucre hasta la llegada de Bolívar” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 17). Con aproximadamente cinco mil hombres, entre el 14 y 25 de mayo, sale del Callao el ejército nacional rumbo al sur en una segunda “Expedición a puertos intermedios”.

Nos dice Jorge Basadre que: “La pugna entre el Poder Ejecutivo y Legislativo [...] la amenaza inminente que significaba para Lima el ejército de Canterac, el influjo que tenía las fuerzas colombianas, el alejamiento del ejército nacional”; (Basadre Grohmann, 1998, pág. 19) generó una situación de peligro para la estabilidad del gobierno, que lleva a Riva Agüero a preparar su dimisión el 11 de junio de 1823, gesto que no llegó a llevarse a cabo.

El 17 de junio de ese año, los poderes públicos se dirigen al Callao y, al día siguiente, Riva Agüero decide “disolver el Congreso y nombrar una comisión de siete diputados que, ejerciendo las funciones de un Senado, sirviera como consejo de Estado”, (Basadre Grohmann, 1998, pág. 19) lo cual no se realiza al no presentarse el pedido en el Congreso. El 22 de junio de 1823, el Congreso Constituyente declara que “el presidente de la República D. José de la Riva Agüero ha cesado en el ejercicio de sus funciones en los puntos que sirven de teatro a la guerra” (Congreso, Ley 1823056, 1823). Ha perdido, en consecuencia, el mando de la República; y, al día siguiente considerando lo expresado verbalmente por el presidente de la República asegurando que estaba llano a dimitir, el Congreso Constituyente decretó: “Art.1. Que el gran mariscal D. José de la Riva Agüero queda exonerado del Gobierno” (Congreso, Decreto 1823057, 1823).

Una vez Riva Agüero es destituido por el Congreso, se dirige a Trujillo en donde se establece (26 de junio). Allí decreta la disolución del Congreso y nombra un

Senado. Luego, reinstalado el Congreso en Lima, el 8 de agosto de 1823 se decreta que José de la Riva Agüero es reo de alta traición, porque “después de estar depuesto legítimamente por la representación nacional la ha disuelto á la violencia y con fuerza armada, espatriando á varios diputados, y creando á su arbitrio un Senado de que él mismo se hace presidente” (Congreso, Decreto 1823072, 1823).

En el breve tiempo transcurrido desde el 28 de febrero hasta el 23 de junio de 1823, se impuso al Congreso Constituyente, bajo riesgo de licenciamiento de las tropas en medio de la guerra por la independencia, a José de la Riva Agüero como presidente de la República. Ello para luego ser exonerado del gobierno, cuando Lima está ocupada, el ejército nacional se encuentra en el sur del país y el poder militar ha sido otorgado por el Congreso al general en jefe del ejército unido, es decir Antonio José de Sucre. En ese sentido, fue un gobierno en el que la discordia entre Congreso y Ejecutivo fue permanente; y, se utilizó la renuncia anunciada por Riva Agüero para efectos de vacarlo. Como se indicó, aún no se había concluido la redacción del primer texto Constitucional.

Es el caso de José de la Riva Agüero, el primer presidente de la República que tuvo el Perú, el primer caso de vacancia presidencial, decretado por el Congreso de la República, que se realizó teniendo en cuenta la disposición de dimitir del señor presidente, para que el Congreso tome las medidas necesarias y así conservar la unión con el objeto de salvar al país. No hay, en consecuencia, una relación con la causal de incapacidad moral, en cualquiera de sus acepciones, mental o inmoral, que más adelante se incorpora en las futuras Constituciones del país.

### **6.3.2. Tres casos de vacancia por golpe de Estado**

Los casos de José de la Mar, de José Rufino Echenique y de Juan Antonio Pezet los tomamos de ejemplos de vacancia de presidentes que se realizaron por golpes de Estado y que de alguna manera tuvieron aceptación de la opinión pública, hechos que se han repetido con otros mandatarios a lo largo de la historia; y que constituye una de las razones, por las cuales, no encontramos en los siglos XIX y XX, procesos de vacancia ante el Parlamento, pues se recurrió a este mecanismo.

#### **6.3.2.1 Caso de José de la Mar.**

José de la Mar, siendo representante en el primer Congreso Constituyente en 1822, fue nombrado presidente de la Junta Gubernativa y es obligado a renunciar ante la presión de los militares que impusieron a José de la Riva Agüero como presidente de la República. Luego de la partida de Simón Bolívar, había terminado la guerra de la Independencia y se convoca el segundo Congreso Constituyente - que se instala el 4 de junio de 1827 – y comienza la elaboración de una nueva Constitución. De esta manera, el Congreso, en sesión del 9 de junio de ese año, elige a José de la Mar como presidente de la República y a Manuel Salazar y Baquíjano como vicepresidente por lo que ambos fueron integrantes de la Junta Gubernativa de 1822.

Asimismo, el Congreso Constituyente concluye la Constitución el 18 de marzo de 1828 y, ante el posible conflicto bélico con la Gran Colombia, facultó al presidente para dirigir en persona el ejército dentro y fuera del territorio. En junio de ese año el Congreso se declara en receso.

Una vez iniciadas las hostilidades, Guayaquil es bloqueado y ocupado, en tanto que las fuerzas terrestres al mando de La Mar avanzan hasta Loja. En febrero

de 1829, la vanguardia del ejército es derrotada en el “Portete de Tarqui”. El ejército se repliega hacia Piura. Jorge Basadre nos dice que “La opinión pública, sin embargo, con su influjo sobre la política interna impidió el desarrollo del conflicto internacional. Los contrastes de la guerra habían debilitado la reputación de La Mar. La penuria de la hacienda pública era grande” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 202).

El 6 de junio, el general La Fuente toma Palacio de Gobierno asumiendo el mando mientras se instalan las Cámaras Legislativas; por su parte el General Gamarra, obliga al presidente La Mar dirigirse a Paita y es desterrado. El Congreso se instala el 31 de agosto de 1829, ese día designan a Gamarra y La Fuente como presidente y vicepresidente y se convoca a elecciones.

Las elecciones son ganadas mayoritariamente por Agustín Gamarra quien es el nuevo presidente y La Fuente el vicepresidente. Gamarra representó “la instalación del militarismo en el comando de la vida pública. La curva iniciada en Balconcillo en 1823 ... se define ya, en forma desembozada, casi cínica con los cuartelazos de 1829” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 208). La toma del poder, por golpe de Estado, por diferentes razones, será la constante en la vida Republicana.

### **6.3.2.2 Caso de José Rufino Echenique**

Otro caso de vacancia, también por el camino de la revolución violenta, fue contra el presidente José Rufino Echenique en 1854, a tres años de iniciado su mandato. Así, el presidente Echenique fue elegido luego del primer gobierno de Ramón Castilla y será el mismo Castilla quien lidere la rebelión que concluye con su mandato.

En su mensaje al Congreso en 1851, finalizando su gobierno, Castilla indicó que “habíase pagado en la consolidación de la deuda interna [...] 4.320.400 pesos. Al respecto, agregó que su monto podía llegar a seis o siete millones” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 577). Por las leyes de la “consolidación” se autorizaron “el reconocimiento y la cancelación de los créditos de los particulares contra el Estado hasta 1845” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 581). Durante el gobierno de Echenique, hubo acusaciones sobre la manera como se efectuó la “consolidación” de la deuda, “un informe especial, emitido el 22 de enero de 1856, señaló, en cuanto a la deuda reconocida solamente durante el gobierno de Echenique, que llegaba al monto de 19.154.200 pesos” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 582). Ello fue objeto de permanentes acusaciones de corrupción.

De acuerdo con la Constitución de 1839, el presidente puede ser sometido a un juicio político una vez concluido el mandato; y, para esa época la acepción de vacancia por incapacidad moral se refiere a lo mental. Ante la presunción de corrupción y el respaldo de la opinión pública, se produce una revolución donde los “liberales” tendrán notoria participación, alzamiento que tendrá como líder al expresidente Ramón Castilla en una campaña que fue de 1854 al 5 de enero de 1855 en que se da la Batalla de La Palma, con el triunfo de los insurgentes y que obligó a Echenique a dimitir. Es de anotar que en este proceso revolucionario se ha decretado la supresión del tributo indígena en Ayacucho y la supresión definitiva de la esclavitud en Huancayo. El Congreso que se instaura dará la Constitución de 1856. Castilla será elegido para un segundo período.

### **6.3.2.3 El caso de Juan Antonio Pezet.**

Concluido el segundo mandato de Castilla, se producen las elecciones y el Congreso proclama como presidente de la República a Miguel San Román y a Juan Antonio Pezet como primer vicepresidente. San Román muere el 3 de abril de 1863 y asume el cargo el primer vicepresidente Juan Antonio Pezet.

Se realizaron elecciones para renovar el Congreso y fue elegido como senador por Moquegua Ramón Castilla y como diputado por Lima Rufino Echenique. Así, el Congreso se instala en 1864, “mientras el país estaba en gran agitación por la cuestión española, los dos gobernantes del Perú durante diecisiete años [...] pasaron a ser presidente de la Cámara de Senadores el uno y de la Cámara de Diputados el otro” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 947). El problema con España era debido a la ocupación de las islas de Chincha por la escuadra española, debido entre otras causas por la muerte de un trabajador español en la hacienda “Talambo”, en el norte del país. La negativa de admitir un Comisario especial encargado de entablar gestiones sobre dichos sucesos; y las negociaciones para concluir el reconocimiento y pago por la guerra de la independencia pendientes.

El gobierno de Pezet decide iniciar negociaciones y, así, el representante del ejecutivo firma el Tratado Preliminar de Paz y Amistad el 27 de enero de 1865, que fue puesto en consideración del Congreso, quien en vista del ultimátum que había dado la escuadra española, había resuelto “que en virtud de que dichos proyectos no han sido aceptados ni hay ajustadas otras negociaciones sobre las cuales pueda la representación nacional ejercer la atribución 16 del Art. 59 de la Constitución, se devuelvan los mencionados documentos al Poder Ejecutivo” (Congreso, Resolución Legislativa 1865025, 1865); devueltos los proyectos, el Congreso se clausuró el primero de febrero, no lo habían discutido.

Por consiguiente, se dio cumplimiento al tratado donde, además de lo pedido por España, se le indemniza con tres millones de pesos fuertes españoles, por los gastos que había hecho el gobierno español. A los ojos de los defensores del tratado, no era perfecto, pero “era el mejor que el Perú podía conseguir en esos momentos. Ante todo, y sobre todo, desvanecía el temor de la indefinida ocupación de las islas guaneras o del bombardeo de puertos peruanos” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 1051); lo que se pensó sería la solución del problema no fue así. “El conflicto habíase ahondado. Sintiéndose primero hondamente ofendida y luego humillada en lo más íntimo, la opinión pública ni quiso ni pudo resignarse” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 1054).

Es así que, Castilla se entrevista con Pezet recriminando al gobierno y sus autoridades, es detenido y luego desterrado. En Arequipa se rebela el prefecto del Departamento coronel Mariano Ignacio Prado tomando el mando político y militar en tanto el segundo vicepresidente Pedro Diez Canseco asuma la presidencia de la República. Rápidamente, los departamentos del sur secundaron el levantamiento. En Chiclayo otra sublevación es dirigida por el coronel José Balta, extendiéndose al norte del país. El descontento “contra Pezet redujo su poder a la zona aledaña de Lima, tal como ocurriera en el proceso de rebelión popular contra Echenique [...] Pezet fue derrotado cuando le faltaba menos de un año para concluir su período legal” (Basadre Grohmann, 1998, págs. 1073, 1074).

Diez Canseco asume la presidencia y convoca a elecciones presidenciales y a sesiones del Congreso. Chile estaba en guerra con España y se le exige a Diez Canseco la declaratoria de guerra, se le pide asuma el poder dictatorial. “Ante su negativa por considerar que la propuesta contrariaba a sus principios, esta

autoridad fue ofrecida al coronel Mariano Ignacio Prado” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 1078).

Por consiguiente, hemos considerado estos tres casos de presidentes de la República del siglo XIX, en los que a través de rebeliones se consigue su destitución sea por deficiente manejo del Estado o por posible corrupción, no hay por incapacidad mental. En ese sentido, tal como se indicó, el golpe de Estado se ha constituido en el medio para vacar al presidente que por alguna circunstancia no se le quiere en el cargo, situación que se repite en el siglo XX.

### **6.3.3. El caso de José Guillermo Billinghurst.**

El Perú, desde 1895, donde es elegido Nicolás de Piérola como presidente, luego de haber dirigido una rebelión que puso fin al segundo gobierno de Andrés Avelino Cáceres, tuvo una secuencia de gobiernos elegidos hasta 1914, con el gobierno del presidente Billinghurst, obligado a renunciar ante el golpe de Estado de Oscar Raymundo Benavides.

En el caso de Billinghurst, se encuentra un “manifiesto” del Congreso de la República que obra en el archivo digital de “mensajes presidenciales y otros documentos para la Historia política del Perú”; documento que no precisa el día de la fecha sólo “enero ... de 1914” y señala como fuente “El Comercio, 4 de febrero de 1914”, en el que se indica que teniendo en consideración “la serie de delitos perpetrados por el jefe del Poder Ejecutivo, que causan irreparable daño a la nación y que revelan absoluta incapacidad moral para regir los destinos del Perú” (Congreso, Mensaje 1914-31, 1914, pág. 5) declaran que ha vacado la Presidencia de la República, firmando un grupo de diputados y de senadores. En este documento se utiliza el término de incapacidad moral en la acepción de

conducta inadecuada, al referirse a la serie de delitos perpetrados por el Presidente de la República.

¿Cómo se llegó a esta situación entre el Congreso y el Ejecutivo en una época de estabilidad democrática como nunca la hubo en el Perú, en la que por primera vez aparece esta causal de vacancia de incapacidad moral y en su acepción de inmoralidad?

Sucedo que Guillermo Billinghurst había sido alcalde de Lima y se presentaba a las elecciones de 1912. Antero Aspíllaga era el candidato “del partido civil gubernamental, dueño de la mayoría de las cámaras y de los órganos de sufragio” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 2071) y la oposición no presentaba un candidato común. Así Billinghurst, en poco tiempo adquiere notoriedad, llegando a realizar una manifestación que no se había visto, “puede afirmarse que la imponente manifestación pública de las fuerzas billinghurstas, realizada el domingo 19 de mayo de 1912, determinó la victoria de esta candidatura” (Basadre Grohmann, 1998, pág. 2673; 2674).

Realizadas las elecciones y estando en el Congreso la facultad de determinar quién sería el presidente de la República, se deciden por Guillermo Billinghurst, abandonando la posibilidad de Aspíllaga. Billinghurst tenía 60 años, el 19 de agosto de 1912, en que es elegido presidente de la República, asumiendo sus funciones el 24 de setiembre de dicho año.

Los Gabinetes de Billinghurst duran muy poco y el 23 de diciembre se produce la primera censura, dimite el Gabinete Malpartida y se forma uno nuevo presidido por el General Varela.; Luego, se forma otro Gabinete porque Varela decide postular al Senado en las elecciones para renovar el Congreso, el Gabinete lo preside Luna y Peralta, concluidas las elecciones para el Congreso, el presidente

de la República designa a Aurelio Souza para presidir un nuevo Gabinete. En estas circunstancias, se producen sucesos que elevan la tensión entre Ejecutivo y Legislativo, tales como, atentados contra la casa del presidente del Senado Rafael Villanueva y la casa del expresidente Leguía, a quien se le detiene, luego abandonaría el país. Se produce una nueva crisis ministerial y el 27 de Julio de 1913, hay un nuevo Gabinete presidido por el General Enrique Varela y el distanciamiento con el Parlamento es cada vez mayor. (Basadre Grohmann, 1998, pág. 2683; 2684; 2685).

Como se ha indicado en el aludido “manifiesto” del Congreso de la República, se exponen los hechos que ha realizado el presidente, extralimitando sus funciones y cometiendo delitos; así se expresa que:

“la decisión del Poder Ejecutivo de cancelar dictatorialmente los poderes del Congreso y convocar a elecciones generales de Senadores y Diputados [...] constituye gravísimo delito contra la soberanía nacional [...] Ha consumado delito que permite acusar al jefe del Ejecutivo durante su periodo, que produce la vacancia de la presidencia de la República” (Congreso, Mensaje 1914-31, 1914, pág. 1).

El manifiesto hace referencia al artículo 65 de la Constitución que permite acusar al presidente “en los casos: de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión, o suspendido a la Cámara de Senadores” y en el artículo 88 inciso 3 de dicha Carta Política que señala se produce la vacancia presidencial por “sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el artículo 65”.

Estos delitos se agravan, se indica en el manifiesto, con la supresión de garantías, apoyo a turbas asalariadas que atentan contra la ciudadanía y abuso

fiscal. Por lo que va exponiendo el Congreso, hace un llamamiento al civismo de la nación y la desobediencia al gobierno:

“Esta obra de bien impone nobles deberes que nadie podrá rehuir sin mengua del patriotismo. El Ejército y la Armada, gloria y orgullo del Perú, tienen los suyos, precisos y bien definidos; y han de cumplirlos con la prontitud y la abnegación que la gravedad del momento exige y el honor militar requiere.

Ya no deben obediencia a un Gobierno que ha desgarrado la Carta Política, porque el Ejército y la Armada sólo viven dentro de la Constitución, que consagra la legitimidad de su existencia.

Ya no pueden continuar al servicio de un Gobierno que, despedazando las normas legales, erige sobre ellas la dictadura fiscal y política, que suprime las garantías individuales, que trastorna el orden público y convulsiona al país, porque asegurar la ejecución de las leyes y el orden interior de la nación es el objeto constitucional del Ejército y de la Armada (artículo 119 de la Constitución).

Ya no pueden seguir obedeciendo a un gobernante que conspira contra la dignidad de la nación y la integridad de su territorio, porque el objeto constitucional más noble de la fuerza pública es, precisamente, “asegurar los derechos de la nación en el exterior” (artículo 119 de la Constitución).

Ya los generales, jefes y oficiales, estén o no en servicio, no pueden obedecer, secundar o proteger al Gobierno que ha desconocido la autoridad legal del Congreso” (Congreso, Mensaje 1914-31, 1914, pág. 4).

Al finalizar el manifiesto, señala que teniendo en consideración la serie de delitos perpetrados por el jefe del Poder Ejecutivo y en uso de la atribución que le confiere el inciso 12 del artículo 59 de la Constitución que le permite “resolver las dudas que ocurran sobre la incapacidad del presidente, del que se encarga el inciso primero del artículo 88” es decir de la vacancia “por perpetua incapacidad, física o moral del presidente” declara:

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

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

3º Que las fuerzas de mar y tierra no deben obediencia a don Guillermo Billinghurst; y

4º Que mientras el Congreso resuelve lo conveniente al ejercicio del Poder Ejecutivo, inviste de autoridad bastante para que en su nombre ejecute cuantos actos fueren necesarios al restablecimiento del régimen constitucional a una Junta de Representantes presidida por el Diputado por Lima doctor don Augusto Durand. Las autoridades y funcionarios públicos, el Ejército, la Armada y las fuerzas de Policía de la nación acatarán en consecuencia sus disposiciones.” (Congreso, Mensaje 1914-31, 1914, pág. 5).

Como se aprecia, este manifiesto consigna el mes de enero de 1914 como su fecha, pero la fuente es el Diario El Comercio del 4 de febrero de 1914; día en que en horas de la madrugada el presidente Billinghurst fuera depuesto por la

fuerza, obligándosele a presentar su dimisión. En horas de la tarde, sesionaba el Congreso en el que se daba lectura la comunicación enviada por el coronel Benavides que decía:

“La situación creada por el desconocimiento de los poderes públicos, legalmente constituidos, que importa la destrucción del régimen constitucional, ha impulsado al Ejército nacional a tomar la actitud noble y patriótica de restablecer la normalidad institucional, habiéndome cabido la satisfacción de dirigir ese movimiento, que ha tenido feliz éxito.”  
(Congreso, Mensaje 1914-31, 1914, pág. 8).

Así, señalaba Benavides en su misiva al Congreso, que el señor Guillermo Billinghurst había resignado el cargo ante el ejército y solicitaba se resolviera lo que estime más conveniente en la sesión. En el Congreso se escucharon discursos de elogios, se otorgó un voto de aplauso para el ejército y se acordó formar una Junta de Gobierno la que fue conformada por el coronel Óscar R. Benavides, presidente de la Junta y ministro de Guerra y Marina; el doctor José Matías Manzanilla, ministro de Relaciones Exteriores; el doctor Arturo Osorio ministro de Gobierno; el doctor Rafael Grau, ministro de Justicia; el señor José Balta, ministro de Hacienda; y, el señor Benjamín Boza, ministro de Fomento.

Tres meses después el Congreso de la República, cesa a la Junta de Gobierno y aprueba una moción para encargar la presidencia provisoria de la República al coronel Oscar R. Benavides hasta que queden realizadas las elecciones de presidente y vicepresidentes de la República, que se realizará junto con la del próximo tercio parlamentario y emitirá la Resolución Legislativa 1958 del 15 de mayo de 1914. (Congreso, Resolución legislativa 1958, 1914). El Congreso, le entrega la presidencia de la República a quien dio el golpe de Estado y no al

vicepresidente de la República, a quien le correspondía por sucesión el cargo, ante la “renuncia” del presidente Billinghurst.

La otra versión de los hechos llegó desde Arica cuando el presidente Guillermo Billinghurst envió un mensaje a la nación el 31 de octubre (documento que obra en el archivo digital del Congreso de la República). Allí manifestó que el movimiento del 4 de febrero empezó con la sublevación del Batallón No. 09, que se hallaba acuartelado en el fuerte Santa Catalina, donde asesinaron al general Enrique Varela Vidaurre, presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Guerra y Marina; que el escuadrón escolta estaba del lado de los “facciosos”, que no hubo manera de defenderse e indicó que al ser conminado para entregar el mando expresó:

“Aunque no sabía yo que valor podían los revoltosos atribuir a una renuncia arrancada bajo la presión de las bayonetas, manifesté que estando llano a que se llamara a mi reemplazante constitucional, no tenía inconveniente en extender, por escrito, la renuncia de la Presidencia de la República [...]

Redacté mi dimisión en estos términos. <<En vista de la actitud asumida por la guarnición de Lima, invocando la Constitución, y a fin de evitar derramamiento de sangre, vengo en renunciar el mando supremo de la República >>” (Congreso, Mensaje a la nación Billinghurst, 1914, pág. 72).

Billinghurst expuso en el mensaje en comentario que nunca entró en sus planes la disolución del Parlamento; que sí buscaba una reforma constitucional, razón por la que optó por el referendo, que excluye la posibilidad de recurrir a un Congreso Constituyente, lo cual equivaldría a la disolución de las Cámaras, que siempre genera imprevistas perturbaciones. Así, consideró que, no

encontrándose el Congreso en funciones, no pudo formular la acusación “lo cierto es que no hubo delito ni hubo delincuente; ni cómo podía haberlos, cuando la disolución de las Cámaras fue una simple patraña arteramente inventada contra mi gobierno” (Congreso, Mensaje a la nación Billinghamurst, 1914, pág. 57); que se trataba de un conflicto de puro Derecho constitucional, suscitado por parte del Parlamento contra el Poder Ejecutivo, que “el Perú ha sido testigo del execrable escándalo de la deposición, a mano armada, del Presidente de la República, sin forma alguna de juicio y sin oírle siquiera, por la simple presunción de que meditaba disolver el Parlamento” (Congreso, Mensaje a la nación Billinghamurst, 1914, pág. 54).

Analizado ambos documentos, el del Congreso en su “manifiesto” y el de Billinghamurst en su “mensaje a la nación”, se observa que, en efecto, no hubo la posibilidad de una reunión formal del Congreso para vacar al presidente de la República, tan sólo un manifiesto conocido luego de la obligada “renuncia” del presidente. Se invocó el artículo 65 de la Constitución de 1860, vigente en aquel momento, el cual permite la vacancia, entre otros supuestos, por haber disuelto el Congreso o impedido la reunión, o suspendido a la Cámara de Senadores. Sobre ello se pronuncia Billinghamurst en su mensaje, señalando que no disolvió el Congreso y no pretendía hacerlo, que tampoco impidió la reunión o suspendió a la Cámara de Senadores; que los otros delitos que se aducen en el mensaje, tampoco los había realizado, y que en todo caso se vea ello luego de concluido el mandato.

Otro aspecto, en el que se basa el “manifiesto” es en la atribución que tiene el Congreso en el inciso 12 del artículo 59 para resolver las dudas que surjan sobre la incapacidad del presidente por perpetua incapacidad física o moral, indicado

en el Art. 88 comentado. En este caso, el presidente Billinghamurst, al referirse al artículo 88 donde está el inciso primero sobre “perpetua incapacidad, física o moral del presidente” no se refiere a ese inciso, sino que comenta el inciso tercero el cual señala que la presidencia de la República vaca “por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el artículo 65, señalando que no es posible la vacancia, toda vez que no ha existido juicio alguno, si se explaya en demostrar el buen manejo del gasto público buscando desvirtuar las falsas acusaciones que se han hecho al respecto.

Con respecto a la alusión de la causal de incapacidad moral hecha en el “manifiesto” del Congreso, se refiere a la conducta inadecuada del presidente de la República, no a la acepción de incapacidad mental, que es la que se daba a dicha causal; pero, no es el fundamento principal para la vacancia, el más importante hemos visto, es la intención de disolver el Congreso; por tal razón el presidente Billinghamurst en su “mensaje”, basa sus argumentos en contestar dicha imputación y no se refiere a la incapacidad moral; si comenta la conducta limpia con la que se ha conducido en su vida y el buen trato que se ha dado al gasto público.

Asimismo, se debe tomar en cuenta, con este caso que, dentro del proceso democrático de elecciones, llega el momento en que ocupa la presidencia de la República una persona que no cuenta con el respaldo de una mayoría en el Congreso. El resultado, como hemos visto, fue un golpe de Estado que obliga al presidente a dimitir y en este caso particular se ve al Congreso justificando tal acción contra el primer mandatario de la Nación.

En adelante, la interrupción de la democracia es constante a través de golpes de Estado; como en el siglo anterior, no se observa que un presidente elegido,

entregue el mando a otro que llegue por elección, salvo el caso de Manuel Prado, que fue elegido y entregó el cargo a Bustamante y Rivero, si bien cuestionado toda vez que para su elección como la de Bustamante, el partido aprista peruano, el más importante de esa época, estaba proscrito y su jefe Víctor Raúl Haya de la Torre, impedido de postular a la presidencia.

#### **6.3.4. El caso de Alberto Fujimori Fujimori el año de 1991.**

Después del último gobierno militar autodenominado gobierno “Revolucionario de las Fuerzas Armadas” que va, en sus dos fases, de 1968 a 1980, por segunda vez en la República, se inicia una nueva etapa democrática con sucesión de varios presidentes electos: Fernando Belaunde Terry (1980-1985), Alan García Pérez (1985-1990) y Alberto Fujimori Fujimori (1990-1992).

Alberto Fujimori fue electo presidente de la República, luego de triunfar en segunda vuelta frente al candidato Mario Vargas Llosa en los comicios de 1990. El presidente Fujimori no tenía mayoría parlamentaria y formó un Gabinete concertado con diferentes figuras políticas, con lo que consiguió que Cambio 90 tuviera la presidencia de la Cámara de Diputados con Víctor Paredes Guerra y la presidencia del Senado con Máximo San Román. En el Congreso, el partido oficialista Cambio 90 no tenía mayoría, sino que era en realidad el tercer grupo parlamentario en cuanto al número de representantes; en sí, ningún grupo político tenía mayoría.

Pronto se harían evidentes las tensiones entre el poder Ejecutivo y Legislativo, cuando al año siguiente, Cambio 90 pierde las presidencias de ambas Cámaras, las que serían presididas por Roberto Ramírez del Villar en la Cámara de Diputados y Felipe Osterling Parodi en el Senado; todo ello en un contexto de

crisis económica y de inseguridad ante el accionar del MRTA y Sendero Luminoso.

Martín Tanaka señala que Fujimori opta por legitimarse en desmedro de los partidos políticos a los que denomina “tradicionales”, promulga decretos supremos de urgencia y decretos legislativos “para eludir el mecanismo de promulgar las leyes por la vía parlamentaria y así evitar negociar con los “partidos tradicionales”; buscaba al mismo tiempo presentarlos como obstruccionistas a la labor del Ejecutivo (Tanaka, 1998, pág. 210).

Fujimori logró estabilizar la economía luego de la hiperinflación recibida. Así, “La tasa de inflación mensual, que entre enero y setiembre de 1991 se ubicó alrededor del 7.7%, bajó de manera consistente a partir de octubre. Entre ese mes y febrero de 1992, bajó a un promedio de 3.9%.” (Tanaka, 1998, pág. 218).

La referida estabilización fue fortaleciendo al gobierno.

El Congreso, mediante Ley 25327 del 3 de junio de 1991, delega facultades legislativas al Poder Ejecutivo, para que mediante Decretos Legislativos y dentro del término de 150 días norme sobre: pacificación nacional, fomento del empleo, crecimiento de la inversión privada. En este contexto, pese a los esfuerzos por unificar criterios, “los decretos legislativos fueron cuestionados por algunos sectores del Congreso y desaprobados.

Esta situación agudizó las relaciones entre ambos poderes” (Gálvez Montero & García Vega, 2016, pág. 146).

Esta elevación de tensiones es registrada en el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, así expresan que “la promulgación casi simultánea de más de ciento veinte decretos legislativos estuvo fina y premeditadamente montado con el propósito de desbordar y desprestigiar al Congreso [...] En pocos

días se publicaron más de ciento veinte decretos” (Comisión del la Verdad y Reconciliación, 2003, pág. 66 y 67).

Sobre estos decretos promulgados en noviembre de 1991 es que gira el conflicto entre los poderes del Estado. Así tenemos que:

“En los pocos días que quedaban hasta el cierre de la legislatura ordinaria el 15 de diciembre, se derogaron seis decretos: el 731 y 764, que postergaban la entrada en vigencia del código procesal penal; el 736, 747 y 762, que penalizaban el blanqueo de dinero, el encubrimiento del narcotráfico y la revelación o difusión de informaciones que obtiene o procesa el Sistema de Defensa Nacional. Por la imprecisión de sus términos, estos decretos se prestaban a ser mal usados en desmedro de las libertades ciudadanas. Pero fue la derogatoria del 746, la Ley del Sistema de Inteligencia Nacional, lo que más escandalizó al Ejecutivo, porque se trataba de un instrumento central de la lucha contrasubversiva y en los planes para incrementar unilateralmente su poder. El problema era que esta ley dejaba al SIN fuera de todo control democrático. (Comisión del la Verdad y Reconciliación, 2003, pág. 68).

Las relaciones entre el presidente y el Parlamento entraron en un conflicto frontal, se había censurado al Ministro de Agricultura y el presidente lo mantuvo por dos semanas más; cuando, a principios de diciembre el Congreso deroga un decreto legislativo para erradicar el lavado de dinero que el presidente consideraba parte de su política antsubversiva, se refiere a ello en un discurso y;

“provocó a la oposición, afirmando que habría un lobby de los cárteles en el Congreso. Indignados por esta provocación de Fujimori, el Senado

aprobó inmediatamente una moción crítica al jefe de Estado, presentada por un senador de AP, condenando las palabras del mandatario que “descalifican moralmente a su autor”. El texto de la moción estaba elaborado tomando en consideración el artículo 206º de la Constitución Política de 1979, que especificaba las causas de la vacancia del presidente, entre ellas, la “incapacidad moral declarada por el Congreso”. En la Cámara de Diputados, el PAP propuso una moción del mismo contenido que fue rechazada debido a las gestiones del PPC. Este partido temió que la destitución de Fujimori pudiera provocar un golpe de Estado. (Murakami, 2012, pág. 288).

En efecto, bajo el rubro de: MOCIONES DE CENSURA/VACANCIA 1990-1992, se encuentran las Mociones 617 y 618, del Senado de la República.

En la primera Moción N° 617, que se aprueba en la sesión del día 06 de diciembre de 1991, se acuerda:

“1.- Rechazar las infortunadas, injustificadas y provocadoras expresiones del señor presidente de la República, que agravian al Parlamento Nacional y que descalifican moralmente a su autor. y

2.- Requerir la presencia, en el día, del señor presidente del Consejo de Ministros para que dé a la Representación Nacional, las explicaciones o desagravios correspondientes”.

A través, del Oficio No 2646-DL del 06 de diciembre de 1991, se comunica esta moción al Señor presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Estado en el Despacho de Trabajo y Promoción Social; y, a través del Oficio No. 2647-DL del 09 de diciembre de 1991, a los Señores Secretarios de la Cámara de Diputados.

La segunda Moción N° 618, que se aprueba en la sesión del día 9 de diciembre de 1991, se Acuerda:

“Considerar insatisfactorias las explicaciones que, por encargo del Presidente de la República, ha presentado el Presidente del Consejo de Ministros; ratificar su rechazo a las declaraciones agraviantes del Presidente contra el Congreso, y le recuerda que está en el deber de guardar una conducta permanente de respeto y defensa de las instituciones conformantes del sistema democrático que consagra la Constitución”

A través del Oficio No 2670-DL del 09 de diciembre de 1991, se comunica esta Moción al Señor presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Estado en el Despacho de Trabajo y Promoción Social; y, a través del Oficio No. 2671-DL del 09 de diciembre de 1991, a los Señores Secretarios de la Cámara de Diputados. Recordando esas mociones de orden del día aprobadas por el Senado de la República, el representante Donayre Lozano, en el debate del Pleno del Congreso Constituyente Democrático señaló que “si nosotros en la Cámara de Diputados, aprobábamos el acuerdo tomado en la Cámara de Senadores, estábamos aplicando el artículo 206 de la Constitución que decía y dice que la presidencia de la República vaca por incapacidad moral” (Congreso, 1993, pág. 1140).

Como hemos visto en los debates de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, cuando se trató sobre el inciso correspondiente a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral o física, se indicó que se añadía la palabra “permanente”, que había suprimido la Constitución de 1979, porque “en muchas oportunidades, parlamentarios con

poca prudencia han amenazado constantemente con la aplicación de este inciso, con lo cual generaron permanente inestabilidad en los gobiernos [...] como la incapacidad moral no está precisada, puede llegarse a situaciones extremas” (Congreso, 1993, pág. 1264), señalaba el presidente de la Comisión de Constitución y de Reglamento Carlos Torres y Torres Lara, ante ello la representante Lourdes Flores manifestó que no necesariamente dicha causal de incapacidad moral deba ser 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” (Congreso, 1993, pág. 1265); eso en cuanto a la palabra permanente que se le agrega a la incapacidad moral; pero en cuanto a la inestabilidad que se genera esta causal para el gobernante, la referida congresista Lourdes Flores expresó:

“Yo supongo, señor presidente, que usted está refiriéndose a la experiencia más próxima. Debo decirle que, en el caso que usted comenta, vale decir, en aquel intento que hubo desde el Senado de la República en el caso del ingeniero Fujimori, a través de una moción que, por lo demás, no empleaba la expresión "incapacidad moral", usted en una obra ha tomado eso como punto de partida para sostener que, a partir de allí, se preparaba un golpe; tema que me parece más de ciencia ficción que de realidad política.

[...] Lo más que ha habido ha sido esta afirmación del Senado de la República, en respuesta a unas palabras que realmente constituyeron injurias muy graves, como afirmar que algunos parlamentarios estaban involucrados en el narcotráfico. Eso, mereció una respuesta de parte del Senado de la República, que curiosamente tuvo en esa ocasión la voz

fuerte frente a una reflexión muy prudente y muy sensata del presidente de la Cámara de Diputados, que en nombre de todos nosotros levantó su voz de protesta, guardando el más riguroso respeto a la investidura presidencial.” (Congreso, 1993, pág. 1265).

Podemos observar, en consecuencias, que existió dos mociones de orden del día en el Senado de la República del 06 y 09 de diciembre de 1991. La primera, acuerda rechazar las expresiones que agravian al Parlamento Nacional por parte del presidente de la República y que lo descalifican moralmente y, la segunda que la ratifica; mociones remitidas a la Cámara de Diputados, pero que no llegó en esa Cámara, tener los votos suficientes para ser aprobada. Se ha interpretado que se estuvo ante la posibilidad de una vacancia de la presidencia de la República por incapacidad moral, hecho que fue determinante, si no para el golpe de Estado del 05 de abril de 1992, sí para incorporar en la causal de vacancia la palabra “permanente” y así contar con una exigencia mayor al momento de plantear la vacancia presidencial.

#### **6.3.5. La vacancia del presidente Alberto Fujimori por la causal de permanente incapacidad moral**

Como se ha indicado, el 9 de diciembre de 1991, el Senado de la República aprobó la Moción de Orden del Día que acuerda: considerar insatisfactorias las explicaciones que, por encargo del presidente de la República, ha presentado el presidente del Consejo de Ministros y, ratificar su rechazo a las declaraciones agraviantes del presidente contra el Congreso, expresiones que según la Moción de Orden del Día del 6 de setiembre descalifican moralmente a su autor. Esta Moción fue remitida a la Cámara de Diputados dónde no es aprobada. Al respecto, esta Moción fue motivo de comentarios por los representantes del

Congreso Constituyente Democrático al tratar el artículo relacionado con la causal de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral.

En circunstancias que las tensiones entre el Ejecutivo y el Parlamento se habían incrementado, que se iba consiguiendo una estabilidad económica, se incrementaban las acciones del terrorismo y existía en la población mayor preocupación por la seguridad, el presidente Alberto Fujimori, contra lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, disuelve el Congreso de la República, en lo que se llamó un autogolpe de Estado.

Se interrumpió así este segundo período de estabilidad democrática que vivía el país desde 1980; menos tiempo que el primer período democrático de 1895 a 1914 que terminó con el golpe de Estado contra el presidente Billinghurst del que ya nos ocupamos y en el que se aludió por primera vez la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral. Los casos de Billinghurst y Fujimori presentan semejanzas: ambos llegan al gobierno luego de consecutivas elecciones democráticas y no tienen mayoría parlamentaria, también se aprecia las tensiones entre el Congreso con el Ejecutivo, los que para el segundo año llega a situaciones extremas. La diferencia entre ambos es la manera como terminan, Billinghurst es vacado vía Golpe de Estado de los militares con el saludo del Congreso, quien encarga la presidencia al militar golpista; y en el caso de Fujimori, con el apoyo de los militares, da un Golpe de Estado disolviendo el Congreso.

Se convocan elecciones para un Congreso Constituyente Democrático, en noviembre de 1992. El partido Cambio 90 – Nueva Mayoría, del presidente Fujimori obtiene la mayoría en el nuevo Congreso que se encarga de redactar una nueva Constitución que es la que actualmente nos rige.

La Constitución de 1993 incorpora la reelección por una vez y, por consiguiente, Alberto Fujimori es reelecto en 1995.; Concluido su segundo mandato, es elegido para un tercer período del 2000 al 2005, que se realizó en mérito a la Ley 26657 del 23 de agosto de 1996, que interpreta de modo auténtico el artículo 112 de la Constitución señalando que la reelección a que se refiere la norma constitucional es para los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación de la Constitución. En consecuencia, el presidente podía volver a postular.

En este tercer mandato que se inicia el 28 de julio del año 2000, el partido oficialista no había logrado tener mayoría en el Parlamento, Sin embargo, un grupo de congresistas electos, se pasan a las filas del partido Perú 2000, con lo que consiguen la mayoría que precisan.

El 14 de setiembre de dicho año, se difunde un video que muestra al congresista Alberto Kouri, que había sido elegido por el partido Perú Posible, recibiendo dinero del asesor del presidente Vladimiro Montesinos, para unirse a la bancada del partido Perú 2000. Ese será el inicio de la caída del régimen.

Ante lo ocurrido, el presidente Fujimori hace una serie de anuncios, desactivar el Sistema Nacional de Inteligencia SIN, que dirigía Montesinos, convocar a nuevas elecciones; y, el 13 de noviembre, el presidente sale del país para participar en la VIII cumbre de APEC y en la X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado en Panamá.; El 19 de noviembre, Alberto Fujimori Fujimori envía por fax su renuncia a la presidencia de la República desde el Japón.

En el Congreso de la República, para la primera legislatura ordinaria del 24 de julio al 26 de octubre del 2000, Martha Hildebrandt es elegida presidenta la representante de Perú 2000. La segunda legislatura ordinaria del 2 de noviembre

del 2000 al 15 de junio de 2001 se inicia bajo la presidencia de Martha Hildebrandt hasta el día 13 de noviembre del 2000, en que es aprobada una moción de censura en su contra; tres días después el Congreso elige nuevo presidente a Valentín Paniagua Corza por 64 votos frente al candidato de Perú 2000 que obtienen 51 votos. La correlación de fuerzas en el Congreso había cambiado y varios de los parlamentarios de Perú 2000 habían abandonado ese grupo dejándolos en minoría, frente a la unión de los demás grupos en el Congreso.

Como se ha indicado, el país pasaba por momentos de inestabilidad y el día en que se elige a Valentín Paniagua como presidente del Congreso, el presidente Fujimori se va del país a cumplir con las anunciadas citas internacionales. El reciente presidente del Congreso al asumir el cargo se refiere así a esta situación:

“El Perú padece una severa crisis derivada de una gravísima falta de gobernabilidad y credibilidad en todas o casi todas sus instituciones. A ella se añade una angustiante coyuntura económica y social y un severo deterioro de las bases éticas de la República, por obra de la corrupción que el Perú entero condena y anhela castigar con toda la severidad que nuestras leyes permiten. (Congreso, Sesión 3ra. del 16 de noviembre., 2000, pág. 266).

Pocos días después, en la cuarta sesión matinal del Pleno del Congreso Nacional, del 21 de noviembre del 2000, se da cuenta en la sección Despacho: la carta de renuncia a la primera vicepresidencia de la República del señor Tudela van Breugel-Douglas; la carta del ingeniero Alberto Fujimori Fujimori con fecha 19 de noviembre, presentando su renuncia al cargo de presidente de la

República; la del señor Márquez Flores, mediante el cual presenta su renuncia a la Segunda Vicepresidencia de la República. Las renunciaciones pasan al orden del día; luego de un proyecto de Resolución Legislativa, declarando la permanente incapacidad moral del presidente Alberto Fujimori y la vacancia de la presidencia de la República, del que se pide la dispensa del trámite de comisión, la que es aprobada.

En la Orden del Día, de la sesión, se pone en debate la renuncia del primer vicepresidente Francisco Tudela van Breugel-Douglas, la que es aprobada; y, a continuación, el señor relator da lectura a la carta de renuncia a la presidencia de la República de fecha 19 de noviembre de 2000, dirigida al presidente del Congreso Valentín Paniagua por el señor Alberto Fujimori en la que se dice entre otros puntos:

“Soy el primero en reconocer que hay un nuevo escenario político en el país, una de cuyas expresiones recientes es una nueva correlación de fuerzas en el Parlamento. Consciente soy, asimismo, de posiciones e intereses en ese Poder del Estado, que podrían conducir a una confrontación de poderes, a pesar de mi iniciativa para acortar el mandato presidencial y convocar a elecciones en estricto cumplimiento de la promesa que hiciera en mi mensaje de setiembre [...] Formulo, pues, ante usted, señor Presidente del Congreso, mi renuncia formal a la Presidencia de la República, en concordancia con el artículo 113.o inciso 3) de la Constitución Política del Perú.” (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 353 y 354).

Leída la carta de renuncia del presidente de la República, se lee el Proyecto de Resolución Legislativa N° 817/2000-CR, que dice:

#### “Declaración de incapacidad moral del presidente de la República

Artículo 1.º.- Declárase la permanente incapacidad moral del Presidente de la República, señor Alberto Fujimori Fujimori, según lo establecido por el inciso 2) del artículo 113.º de la Constitución Política del Perú.

#### Declaración de vacancia de la Presidencia de la República

Artículo 2.º .— Declárase la vacancia de la Presidencia de la República, debiendo aplicarse las normas de sucesión establecidas por el artículo 115.º de la Constitución Política del Perú.” (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 354)

Leídos ambos documentos, el presidente del Congreso pone en debate la renuncia del señor ingeniero Alberto Fujimori Fujimori a la Presidencia de la República y el Proyecto de Resolución Legislativa N° 817/2000-CR, que fue dispensado del trámite de dictamen; y, se concede el uso de la palabra a los señores congresistas con arreglo a la participación que les corresponde según sus grupos parlamentarios; luego, se suspende la sesión.

Se reanuda la sesión a las 12 horas 31 minutos para iniciar los debates, en los que están definidas dos posiciones, la de Perú 2000 referente a la aceptación de la renuncia del presidente Fujimori y la otra a favor de la declaración de permanente incapacidad moral del presidente de la República, debate que en más de una ocasión el presidente del Congreso hubo de recurrir a la lectura del reglamento tanto para mantener el orden en las galerías como entre los mismos representantes. Algunos extractos al respecto tenemos.

De parte de Perú 2000 tenemos las intervenciones del señor Vara Ochoa:

“La oposición tuvo varios objetivos; uno de ellos fue censurar a la Mesa Directiva, lo que no prosperó; otro, posterior, fue censurar a la

Presidencia, lo cual lograron; otro, a continuación, fue censurar a la Primera Vicepresidenta, en forma irresponsable, porque no hubo justificación para ello, lo que no consiguieron. Y hoy día, tristemente, se pide la vacancia de la Presidencia por incapacidad moral [...] no nos podemos engañar ni engañar a nadie: todo estaba planificado.” (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 357).

En otra intervención el señor Becerril Rodríguez indica que:

“El ingeniero Fujimori ha presentado su renuncia, y al hacerlo pretende dejar de ser un obstáculo para el proceso de transición democrática ... sin embargo, aparece otra posición en este debate que es declarar la vacancia de la Presidencia de la República por permanente incapacidad moral [...] Creo que la intención es humillar al presidente de la República (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 403).

Por su parte el señor Revilla, señala que el debate habría de ser sobre la renuncia a la presidencia de la República y:

“tenemos el deber moral de dejar constancia de que esas proposiciones de declaratoria de vacancia por permanente incapacidad moral no se han tramitado ni substanciado. Aquí, lo que se está haciendo es un balance político del trabajo del gobierno de Fujimori; por lo tanto, señor presidente, invoco a su prestigio de hombre de amplia trayectoria democrática y de amplia ejecutoria constitucionalista, para que no permita que se cometa este abuso constitucional. De lo que se trata, y vuelvo a señalar, es que se declare la vacancia por renuncia del presidente constitucional (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 430).

En este sentido, también, comenta la congresista Moyano Delgado:

“Es cierto que el presidente de la República ha renunciado desde Tokio, y quiero seguir recalcando mi sentimiento de pena y tristeza por este hecho; pero eso no significa que después de todas las obras que ha hecho por el país, se tenga que declarar la vacancia de su cargo por permanente incapacidad moral. Creo que lo justo es que aceptemos su renuncia, aunque criticando la manera en que lo hizo (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 374).

En cuanto a la posición contraria a favor de la declaración de permanente incapacidad moral del presidente Alberto Fujimori, podemos destacar algunas como las expresadas por el señor Ayaipoma Alvarado que dice:

“Él aprovechó este viaje para abandonar su cargo, refugiarse en el Japón y, desde ahí, enviar una misiva a este Congreso, lo que significa que el mandatario mintió al país en su última gestión [...]

En resumen, ha hecho abandono de su cargo de presidente de la República. Por ello mi bancada, Perú Posible, aparte de no aceptar su renuncia, sostiene la necesidad de solicitar, de acuerdo con la Constitución, la vacancia de su cargo por permanente incapacidad moral” (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 358).

La representante Donayre Pasquel del Partido Frente Independiente Moralizador, señaló:

“La incapacidad moral es un concepto bastante abstracto que envuelve principalmente valores y principios que todos los ciudadanos debemos respetar y que el presidente de la República, como Jefe del Estado, también debió respetar en su momento [...]

Aquí estamos buscando eso: sancionar al presidente de la República con la vacancia de su cargo, por no haber cumplido fehacientemente con sus derechos y obligaciones, y por haber violentado principios elementales, atentando contra la dignidad, la cual debe respetar como Jefe de Estado.” (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 359).

Otros representante como Henry Pease respecto a la carta de renuncia del presidente de la República expresa que el grupo parlamentario (AP-UPP) “no puede simplemente aceptarse y que, por la forma como se ha actuado, se ha incurrido en la causal de permanente incapacidad moral [...] cuyo rasgo principal es la permanente mentira” (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, págs. 360-361); por su parte el señor Del Castillo Gálvez explicaba “Esta incapacidad, prevista en la Constitución, es una sanción moral contundente que, en nombre del pueblo del Perú, los sectores democráticos promovemos, porque en realidad no basta declarar que se aceptó su renuncia” (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 362); otras expresiones como las del señor Bartra Gonzales van en el mismo sentido:

“Esta renuncia ha sorprendido al país [...] renuncia que, de repente, la voluntad soberana de este Congreso pueda convertir en vacancia, como una sanción moral ante una corrupción manifiesta y ante una renuncia no asumida con la dignidad que imponen las insignias de la patria” (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 364).

Por su parte el señor Flores-Araoz Esparza, señalaba que:

“Hoy día vamos a determinar si esa vacancia es por la renuncia que ha presentado Alberto Fujimori o si es porque el Congreso de la República,

de acuerdo con algunas proposiciones que se han presentado, declara como motivación su permanente incapacidad moral [...]

Para mí y para los miembros de mi partido, el Partido Popular Cristiano, que hemos discutido este tema incluso hoy muy temprano en la mañana, sí hay una incapacidad moral permanente, que se inició un 5 de abril de 1992, cuando Alberto Fujimori hizo añicos la Constitución anterior, dio un golpe de estado, y todos sabemos la consecuencia que eso generó [...]

Creo que el Congreso realmente tendría —y mi voto va a ser en ese sentido— que declarar la vacancia por esa incapacidad moral (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 427).

Concluido el debate, se generan tensiones entre los representantes por la manera en que se va votar, por un lado, se indica que se vote en primer lugar la aceptación o no de la renuncia presentada por el presidente de la República, pues fue el primer documento que ingresó a la estación de Orden del Día; luego el documento que ingresa con posterioridad que es el proyecto de resolución legislativa declarando la incapacidad moral del presidente de la República; pero, hay otra propuesta de diferentes grupos parlamentarios en el sentido que se vote en primer lugar el proyecto de declaración de incapacidad moral del presidente de la República; sometido a votación, “se acuerda votar, en primer lugar, el proyecto de resolución legislativa que propone declarar la permanente incapacidad moral del presidente Alberto Fujimori y la vacancia de la Presidencia de la República” (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 453). Se efectúa la votación y “se aprueba, por 62 votos a favor, nueve en contra y nueve abstenciones, el proyecto de resolución legislativa que declara la permanente incapacidad moral del presidente Alberto Fujimori y la vacancia de

la Presidencia de la República” (Congreso, Sesión 4ta. del 21 de noviembre, 2000, pág. 453).

Así, el 21 de noviembre del año 2000, se produjo el primer caso en la historia del Perú de vacancia presidencial por la causal de permanente incapacidad moral del presidente de la República.

Se puede deducir del Diario de los Debates del Parlamento Nacional, que en un solo día se da cuenta al Pleno del Congreso la renuncia de Alberto Fujimori Fujimori a la Presidencia de la República; y luego, un proyecto de Resolución Legislativa declarando la incapacidad moral de la presidencia de la República y la vacancia del cargo, proyecto que es aprobado por mayoría simple sólo 62 votos luego de algunas horas de debate.

Sobre esta vacancia tenemos expresiones como la de Domingo García Belaunde: “Fujimori renunció desde el extranjero por Fax (2000). El Congreso no aceptó la renuncia y a continuación lo vacó [...] es la que más afinidad guarda al concepto de vacancia” (García Belaunde, 2018, pág. 35), lo dice refiriéndose a los casos de Riva Agüero y Billinghamst. Enrique Bernales hace alusión al hecho que Fujimori miente al Congreso para salir del país “para un evento internacional, cuando lo concreto fue que huyó para refugiarse en Japón. Desde ese país Fujimori envió su renuncia, pero el Congreso no la aceptó y lo destituyó, es decir lo vacó” (Bernales Ballesteros, 2018, pág. 75).

### **6.3.6. El primer proceso de vacancia del presidente Pedro Pablo Kuczynski**

#### **Godard por la causal de permanente incapacidad moral**

El caso del presidente Pedro Pablo Kuczynski, acontece en el tercer período democrático con más de una elección consecutiva de nuestra historia. En efecto, desde el fin del gobierno de Alberto Fujimori en el año 2000, se sucedieron tres

gobiernos elegidos. El presidente Kuczynski triunfa en las elecciones del año 2016 en la segunda vuelta electoral, pero no tiene mayoría en el Parlamento, la cual se encuentra en manos del Partido Fuerza Popular, cuya lideresa Keiko Fujimori, perdiera en la referida segunda vuelta electoral.

Domingo García Belaunde sostiene que esta situación de un Ejecutivo sin mayoría legislativa y la fuerza opositora como mayoría, no era nueva en nuestra historia y debió llegarse a concretar acuerdos, pero no fue así; el presidente Kuczynski “se dedicó a ignorar a la oposición congresal y enderezarle críticas muy duras cada vez que podía y a boicotearla abiertamente. La oposición por cierto respondió sutilmente a esos ataques, pero en los grandes temas fue colaboradora. (García Belaunde, 2018, pág. 16). En ese contexto, llegó al país información sobre lo que se conocerá como el caso “Lava Jato” “que vinculaba a grandes empresas constructoras brasileñas -la más importante Odebrecht- en corrupción a grandes niveles, en casi todos los países de América Latina en donde esta gran empresa operaba, y por cierto en el Perú” (García Belaunde, 2018, pág. 17).

En nuestro país, la empresa Odebrecht, está vinculada a muchas de las grandes obras de los gobiernos predecesores de Kuczynski tales como Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala. Entre las obras se encuentran la carretera Interoceánica del Sur - IIRSA Sur, la carretera de Olmos a Yurimaguas en el norte - IIRSA Norte; el Gasoducto del Sur, la Concesión de Peajes en Lima, entre otras.

El presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski Godard fue ministro de Economía y Finanzas y presidente del Consejo de Ministros durante el gobierno de Alejandro Toledo, época en que grandes contratos se firman con la

mencionada empresa brasilera, por lo que se le pide información en la Comisión investigadora del Congreso de la República.; Sobre estos contratos con Odebrecht, que también eran materia de investigación por el Ministerio Público.

“La documentación recogida comprometía seriamente al presidente Kuczynski en eventuales delitos de corrupción (cohecho pasivo propio, negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y colusión agravada) a través de personas de su confianza y de dos empresas suyas que había creado en Miami y que eran receptoras de los pagos que se hacían por sus servicios y que ascendían a varios millones de dólares. Todo esto y más saltó a relucir en un detallado informe elaborado por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que se dio a conocer a mediados del mes de marzo de 2018, que ponía en evidencia diversas operaciones financieras que no habían sido declaradas ante autoridad alguna y que comprometía seriamente al presidente Kuczynski” (García Belaunde, 2018, pág. 17).

En el informe final de la Comisión Investigadora del llamado caso Lava Jato del Congreso de la República, de agosto de 2018, se indica que una de las limitaciones fue:

“la reiterada negativa del expresidente de la República Pedro Pablo Kuczynski Godard de comparecer personalmente ante la Comisión. En total, se enviaron seis invitaciones al expresidente para que informe sobre su relación con diversos proyectos adjudicados a las empresas brasileñas y, asimismo, para que declare sobre cualquier relación contractual que hubiera tenido con ellas. Sin embargo, de todas las invitaciones cursadas,

solo la última tuvo éxito” (Congreso, Informe final Comisión Bartra, 2018, pág. 41).

Enrique Bernales sostiene que “en la opinión pública se había generalizado una convicción respecto de la participación del entonces ministro Kuczynski en manejos que perjudicaban los intereses del Estado, pero no los propios ni los de la empresa Odebrecht” (Bernales Ballesteros, 2018, pág. 73).

Un aspecto para considerar en este primer caso de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, por el que cesó en sus funciones un presidente de la República, es que, en aquella ocasión, no había en el Reglamento del Congreso de la República un procedimiento para vacar al presidente de la República. En la 15ª Sesión del Pleno del Congreso Nacional del 03 de junio de 2004, se aprueba por 54 votos a favor, 37 en contra y 4 abstenciones la Resolución Legislativa 030-2003-CR que en su artículo 2º Incorpora el artículo 89-A al Reglamento del Congreso. (Congreso, Sesión 15 B del 3 de junio, 2004, pág. 1645), cuyo texto es el siguiente:

“Procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113º de la Constitución.

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

a) El pedido de vacancia se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del veinte por ciento del número legal de congresistas, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en

que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. Recibido el pedido, copia del mismo se remite, a la mayor brevedad, al presidente de la República.

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

c) El Pleno del Congreso acuerda día y hora para el debate y votación del pedido de vacancia, sesión que no puede realizarse antes del tercer día siguiente a la votación de la admisión del pedido ni después del décimo, salvo que, cuatro quintas partes del número legal de Congresistas acuerden un plazo menor o su debate y votación inmediata. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial. El presidente de la República cuya vacancia es materia del pedido puede ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado, hasta por sesenta minutos.

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

e) La resolución que declara la vacancia se publica en el diario oficial dentro de las veinticuatro horas siguientes al de la recepción de la transmisión remitida por el Congreso. En su defecto, el presidente del

Congreso ordena que se publique en uno de los diarios de mayor circulación nacional, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar.

f) La resolución que declara la vacancia rige desde que se comunica al vacado, al presidente del Consejo de Ministros o se efectúa su publicación, lo que ocurra primero.” (Congreso, Resolución Legislativa del Congreso 030-2003-CR, 2004).

De acuerdo con esta disposición se realizará el procedimiento de vacancia de la República por la causal de permanente incapacidad moral contra el señor Pedro Pablo Kuczynski; que se da inicio con la Moción de Orden del Día 04716 de 15 de diciembre de 2017.

La moción de vacancia considera en sus fundamentos de hecho, que el presidente de la República ha mentido a la Comisión Investigadora Multipartidaria “Lava Jato” del Congreso y en un mensaje al país, en el que descartó haber recibido directa o indirectamente aportes de la empresa Odebrecht. Como lo demuestran los documentos enviados por el señor Mauricio Cruz Lopes. Señala la Moción en uno de sus fundamentos de derecho que:

“El artículo 110 de la Constitución Política del Perú establece que el presidente de la República es el jefe del Estado y personifica a la Nación. Asimismo, el inciso 3, del artículo 118, establece su condición de Jefe de Gobierno, al establecer que es atribución del presidente de la República dirigir la Política General del Gobierno. Como tal, faltar a la verdad y estar vinculado a presuntos actos de corrupción revisten una delicada gravedad” (Congreso, Moción de Orden del Día No 4710, 2017).

En este hecho, de faltar a la verdad del presidente de la República, se sustenta la Moción de Orden del Día; para pedir la declaración de permanente incapacidad moral y declaración de la vacancia del presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política del Perú.

Ese día, 15 de diciembre de 2017, el presidente del Congreso de la República, dirige el Oficio 188-2017-2018-ADP-P/CR al presidente de la República remitiéndole copia de la Moción de Orden del Día No. 4710, mediante la cual se presenta el pedido de vacancia de la presidencia de la República. También, se le envía el Oficio 189-2017-2018-ADP-P/CR, indicándole que el Pleno del Congreso admitió la Moción y acordó invitarlo a asistir a la sesión que se celebrará el jueves 21 de diciembre a horas 9:00 a.m. donde se debatirá y votará el pedido de vacancia, podrá ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado, por un total de sesenta minutos.

El día 19 de diciembre de 2017, el presidente de la República solicita al señor presidente del Congreso de la República del Perú, copias certificadas de toda la documentación que va a formar parte del debate en el Pleno; y en atención al pedido, ese mismo día se le remite con Oficio 190-2017-2018-ADP/PCR copias autenticadas de los documentos relacionados con la Moción de Orden del Día No. 4710.

La 25 sesión (matinal) del Pleno del Congreso de la República se realizó el jueves 21 de diciembre de 2017 con el quorum correspondiente en la que:

“Luego de la concurrencia del Presidente de la República, señor Pedro Pablo Kuczynski Godard, al Pleno del Congreso para ejercer su derecho de defensa respecto al pedido de vacancia de la Presidencia de la

República por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política del Perú (Moción de orden del día 4170), se da lectura a las respectivas normas constitucional y reglamentaria; y, tras el amplio debate y posterior lectura del proyecto correspondiente, no es aprobado el proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 005-2017-2018-CR, por el que se propone declarar la permanente incapacidad moral del Presidente de la República y la vacancia de la Presidencia de la República” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 2).

El presidente Kuczynski, en su intervención ante el pleno del Congreso niega ser corrupto o haber mentido, que: “Jamás he favorecido a ninguna empresa o persona durante mi gestión como ministro de Energía y Minas, ministro de Economía, gerente del Banco Central o primer ministro. Tampoco lo he hecho desde que soy presidente” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 4); el presidente explica todo lo referente a su vinculación con Westfield, empresa de su propiedad creada en el año de 1992, que le entregó la gestión al señor Gerardo Sepúlveda para evitar cualquier incompatibilidad; y que no tuvo conocimiento de alguna relación de este señor con Odebrecht. Solicitó el presidente que su abogado el Doctor Alberto Borea Odría, se haga cargo de la defensa legal.

En la defensa del presidente Kuczynski encontramos algunos aspectos tales como la alusión al principio de separación de poderes en nuestro régimen de gobierno, resaltando el hecho que de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución, el pueblo emana del pueblo y es quien le da el poder de gobernar al presidente de la República y que ante cualquier interpretación se ha de estar

a favor de lo que quiso el pueblo “*favor popularis*”; por lo que la vacancia ocurre cuando ya no hay otra posibilidad que decir que el pueblo se ha equivocado al elegir (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 12; 13). Otro argumento del defensor es que el juicio moral es diferente al juicio por comisión de un delito o el juicio político, toda vez que en el moral se va a reivindicar o descalificar a una persona por una conducta alejada de los otros casos y que hay que tener certeza de la gravedad del hecho que nos lleve a la vacancia del presidente.

Sustenta el Doctor Borea que se ha violado el debido proceso por varios medios, el primero es que el procedimiento “para saber si el señor Pedro Pablo Kuczynski hizo una empresa y con esa negoció a nombre del Estado o favoreció a alguien por su posición en el Estado, no es este. No es el procedimiento de vacancia moral” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 15). Asimismo anota que el plazo otorgado de tres días es insuficiente; señala por ejemplo los plazos para contestar demandas como el de la ordinaria es de: “30 días ... para la vacancia de un alcalde el proceso dura 90 días o más, ¿por qué el proceso de vacancia del presidente va a durar tres días?, ¿dónde está la razonabilidad? Las normas tienen que ser razonables” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 17).

La defensa, refiriéndose a la gestión de empresas, señala que, si se va a indicar que el presidente es inmoral por un hecho, primero tienen que verificar que ese hecho existió, y lo que está demostrado es que el presidente no fue el gestor, la gestión la tenía el señor Sepúlveda y adiciona que:

“La ley no le prohíbe ser accionista, él delegó la gestión, no existe ninguna prueba en contrario. Gerardo Sepúlveda dice en esta entrevista que es un

hecho que Pedro Pablo Kuczynski no conoció en su oportunidad los contratos que yo suscribí con Odebrecht cuando él era ministro de Economía y luego primer ministro. Yo firmé el contrato; Kuczynski creo que, efectivamente, lo ha visto recién ahora. El propio Odebrecht ha dicho en esa carta que ni siquiera sabía que la empresa Westfield era de PPK y que la contratación de dichos 22 servicios, dice el propio Odebrecht, ha sido gestionada por ellos” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 21; 22).

Considera la defensa del presidente que: “Hay que aplicar los criterios de proporcionalidad y de razonabilidad, los que también son del derecho constitucional ... ¿Cuáles son las consecuencias que nos deja eventualmente una vacancia? Nos deja un caos, nos deja un desorden” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 25; 26), se indica que no vacar no significa no investigar, que debe realizarse dentro del debido proceso. Finalmente, señala que en esta moción de vacancia “solamente se puede discutir sobre el tema de la mentira, no sobre lo demás; y una mentira no equivale a un fusilamiento, aun cuando se hubiera producido, cosa que tiene que demostrar primero en el otro proceso” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 30).

Las expresiones de los representantes de la nación se dividen, algunos a favor de la vacancia del presidente de la República; así tenemos, algunas expresiones como las del señor Torres Morales quien señala “Las mentiras del señor Kuczynski, que hoy ocupa la Presidencia de la República, se convierten en mentiras de Estado; pone en evidencia que quien se encuentra en ese importante cargo, no tiene la capacidad para seguir ocupándolo” (Congreso,

Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 39); del señor García Belaunde “No puede personificar la mentira el Presidente de la República. Tiene que personificar los grandes valores republicanos, la ética y la moral. No podemos aceptar que el presidente mienta y oculte sus negocios” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 48); de la señora Letona Pereyra quien, por su parte, expresa que:

“este procedimiento de vacancia es también distinto del juicio político [...] para que proceda la vacancia no resulta necesaria que se evidencie una infracción constitucional o un delito. Lo que corresponde [...] es que se acredite, en primer lugar, la conducta comisiva u omisiva, en este caso la mentira, por parte del presidente de la República [...]

En segundo lugar, la gravedad de la conducta [...]

Y, en tercer lugar, la actitud de dicha conducta para anular su capacidad moral en forma permanente que le impida continuar con el cargo. Es obvio, y hoy día todos los hemos escuchado, que las mentiras sistemáticas que el presidente de la República le ha contado no solamente a la Comisión Lava Jato, no solamente a este Congreso, no solamente a la opinión pública, sino a los más de 30 millones de peruanos, lo incapacitan para continuar a cargo de los destinos de nuestro país” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 78; 79).

Algunos congresistas, por el contrario, se expresaron en contra de la moción de vacancia. Así lo hizo el señor Heresi Chicoma, quien resalta el hecho que al traerse nueva documentación se acredita “que quieren generar una convicción para la vacancia, el presidente no ha tenido derecho a defenderse” (Congreso,

Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 83); desde otro punto de vista, el representante Dammer Ego Aguirre señala:

“¿dónde está una comisión para un hecho tan fundamental como este que es la vacancia a un presidente de la República?, ¿o para ver su gestión?, ¿o para ver su sanción?, ¿dónde está el documento que sintetice los argumentos en pro y en contra, tanto del que se defiende como de los que lo atacamos o señalamos críticas?, ¿dónde está eso? Ese no es un tema de un proceso judicial. Eso debe darse en cualquier disputa de diferencias. En el Congreso de la República, en un acto tan fundamental, suena a golpe de Estado si se mantiene esta metodología.

[...] tiene que haber por parte del Congreso una pulcritud estricta en los procedimientos constitucionales, en los procedimientos de votación; y cuando hay un debate como el que se ha producido, con una crítica, con fundamentación, y con un intercambio del conjunto de los grupos parlamentarios, es indispensable que haya un documento” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 91).

Es de considerarse que, este caso tiene relevancia por su relación con otras instituciones del régimen político peruano. Así lo expresa el congresista Mauricio Mulder al señalar que:

“Este ejercicio de analizar la vacancia sobre la base del artículo 113 de la Constitución es un ejercicio de contrapeso. Este no es un régimen presidencialista como dicen algunos constitucionalistas o neoconstitucionalistas. Es un régimen semipresidencialista que permite que los parlamentarios puedan ser ministros, que permite que haya el

control por parte del Congreso al presidente y que permite también que el presidente pueda disolver el Congreso. Ese es el contrapeso.

El Congreso va a estar frente a una situación complicada, porque seguramente se le va a querer presionar, pechar y llevar a situaciones de disolver el Congreso (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017).

Una vez leído por el señor relator el proyecto de Resolución Legislativa del Congreso, que contiene los considerandos para resolver la declaración de permanente incapacidad moral del presidente de la República y Declaración de vacancia de la Presidencia de la República, se registra la asistencia de 129 congresistas y se procede a la votación, cuyo resultado fue: “79 votos a favor, 19 en contra y 21 abstenciones. Por lo tanto, no ha sido aprobado el pedido de vacancia del presidente de la República, contenido en el proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 005-2017-2018-CR” (Congreso, Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre, 2017, pág. 194). Es así que no fue aprobado el pedido de vacancia.

### **6.3.7. Segundo proceso de Vacancia y renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski Godard**

A los pocos meses de haber concluido el proceso de vacancia por permanente incapacidad moral que se siguiera al presidente Pedro Pablo Kuczynski, el 08 de marzo de 2018, se presenta la Moción de Orden del Día 5295, solicitándose por segunda vez, declarar la permanente incapacidad moral del presidente Kuczynski y declarar vacante la presidencia de la República; como fundamentos de hecho se manifestó que el anterior proceso se fundamentó en la falta de veracidad, honestidad y transparencia del presidente, quien mintió en forma

reiterada y permanente, detallándose las fechas, documentos, mensajes a la Nación, declaraciones en medios de comunicación, tanto en los que niega u oculta el vínculo contractual con el grupo Odebrecht así como en los que lo acepta.

Se considera en los fundamentos de hecho de esta Moción que hay “nuevas evidencias que han sido develadas esclareciendo y profundizando las serias inconductas del señor Pedro Pablo Kuczynski Godard” (Congreso, Moción de Orden del Día 5295, 2018, pág. 4). Nuevas evidencias que han sido difundidas en diversos medios de comunicación y que principalmente son cuatro y que a continuación se detalló, hechos donde es evidente la vinculación del señor Pedro Pablo Kuczynski, a través de las empresas Westfield y First Capital con la empresa Odebrecht, por lo que estos nuevos hechos prueban que se ha faltado a la verdad de manera reiterada y permanente.

En los fundamentos de derecho de la Moción está el artículo 45 de la Constitución Política del Estado que establece “una premisa fundamental de la estructura, composición y principios del Estado Peruano: el pueblo como elemento fundamental para la constitución y ejercicio del poder político” (Congreso, Moción de Orden del Día 5295, 2018, pág. 19) vinculado con los artículos 39 y 110 de la Carta Política relativos a la función pública al servicio de la Nación; y que el Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación; y el artículo 113 inciso 2 referente a la causal de vacancia por permanente incapacidad moral.

Así, se cursan los Oficios 224 y 225-2017-2018-ADP-P/CR del 8 de marzo de 2018, del presidente del Congreso de la República, dirigido al presidente de la República remitiendo copia de la Moción de Orden del Día No 5295 mediante el

cual se presenta el pedido de vacancia de la Presidencia de la República; y remite copia ellos anexos 1 y 2 referidos en las páginas de la Moción de Orden del Día No 5295.

El día 20 de marzo de 2018, el partido político Fuerza Popular, presenta a los medios de comunicación vídeos y grabaciones que el congresista Moisés Mamani había realizado en sus conversaciones con diversos congresistas y funcionarios del Gobierno, en las que se ofrecían la realización de obras para su Región a cambio de su voto para evitar la vacancia presentada contra el Presidente de la República; a esta situación se sumó el hecho de la probable existencia de una grabación hecha con el presidente de la República.

En este contexto, el 21 de marzo de 2018 el señor Pedro Pablo Kuczynski Godard, presenta su renuncia al cargo de presidente de la República. Al día siguiente, el Congreso de la República se reúne en sesión en lo que sería la 3ª Sesión del Pleno, donde se pone a consideración la renuncia presentada por el presidente de la República; ante ello expresa el señor congresista García Belaunde:

“con esa carta llena de falsedades, hay gente que dice: “rechacemos la carta y vayamos a la vacancia”. Pero, no podemos ir a la vacancia, porque la vacancia es otro trámite. Porque la vacancia significa tener más de 87 votos; porque, la vacancia significa invitar al señor Kuczynski con su abogado para que se defienda, para que no haya indebido proceso que pretenda anular después los actos del Parlamento por el Tribunal Constitucional. La carta se firma, se presenta y se vota con mayoría simple y eso hay que hacer” (Congreso, Sesión 3ra del Pleno de 22 de marzo, 2018, pág. 3).

A su vez, el señor Jorge del Castillo decía “La Constitución señala un camino, y es el camino que tenemos que seguir [...] para que, aprobada la vacancia, venga el primer vicepresidente Martín Vizcarra y asuma la presidencia de la República” (Congreso, Sesión 3ra del Pleno de 22 de marzo, 2018, pág. 5). Por su parte, el señor Violeta López ante expresiones que siguen debatiendo otros aspectos que no corresponde en este momento,

“Corresponderá al presidente de la República, en un proceso justo y correcto en el Ministerio Público y en el sistema de justicia, en donde él tenga que hablar, demostrar la inocencia que nosotros creemos que le corresponde. Lamentablemente, este Parlamento no ha sido el mejor foro históricamente para juzgar” (Congreso, Sesión 3ra del Pleno de 22 de marzo, 2018, pág. 12).

No obstante estar disconformes diversos parlamentarios por las expresiones de la carta de renuncia, consideran que hay que aceptar la renuncia y se suspendió la sesión para el día siguiente. Reunidos nuevamente en la sesión 3ª A, se aprueba el proyecto de resolución legislativa en virtud del cual se acepta la renuncia del ciudadano, Pedro Pablo Kuczynski Godard al cargo de presidente de la República y se declara la vacancia de la Presidencia de la República, precisándose en la parte considerativa que la Representación Nacional rechaza los hechos y calificaciones expresadas por el señor Pedro Pablo Kuczynski en su carta de renuncia (Congreso, Sesión 3A del Pleno de 23 de marzo, 2018, pág. 4).

#### **6.3.8. El proceso de vacancia del presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo por la causal de permanente incapacidad moral**

Aceptada la renuncia del señor Pedro Pablo Kuczynski Godard al cargo de presidente de la República y declarada la vacancia de la presidencia de la República por Resolución Legislativa 008-2017-2018-CR, por el Congreso de la República. En la 4ª Sesión Solemne del Parlamento de 23 de marzo de 2018, asume el cargo de Presidente Constitucional de la República el ingeniero Martín Alberto Vizcarra Cornejo.

Las relaciones entre el nuevo mandatario con el Poder Legislativo pronto entrarán en crisis. El presidente Martín Vizcarra en su mensaje ante el Congreso de la República, durante la Sesión Solemne de 28 de Julio de 2018, propone abordar diversas reformas de la Constitución; las que por su importancia y urgencia lleva al Ejecutivo a iniciar el procedimiento para convocar a un referéndum; esas reformas se refieren al Consejo Nacional de la Magistratura; la reelección de los Congresistas; el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales; y, la bicameralidad.

El nivel de tensión entre los dos poderes del Estado aumenta, existe la posibilidad de disolución del Congreso, salen las leyes de reforma y el presidente de la República expresa estar de acuerdo con tres de ellas y no con la referente a la bicameralidad por haber sido “desnaturalizada” en el Parlamento; se realizan campañas por las alternativas para el voto de Si o No que aparecen en la cédula de sufragio y , realizado el referéndum, el resultado fue el que buscaba el Ejecutivo.

El 11 de marzo de 2019, juramenta el segundo Gabinete Ministerial del presidente Vizcarra, presidido por Salvador del Solar Labarthe. Para el día 27 de setiembre de 2019, el presidente del Consejo de Ministros pide por escrito, al

Congreso Nacional, ser recibido y pueda plantear una cuestión de confianza ante el Pleno.

En la 12ª Sesión del Pleno del 30 de setiembre de 2019 el presidente del Congreso de la República da cuenta de la petición que ha realizado el presidente del Consejo de Ministros y, “Para este efecto, el acuerdo de Portavoces ha sido, invitarlo a sustentar al término del acto electoral para el cual hemos sido convocados”, (Congreso, Sesión 12 del Pleno de 30 de setiembre, 2019, pág. 02) acto electoral que se refiere a la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Luego, de un accidentado ingreso hace uso de la palabra el presidente del Consejo de Ministros, quien expresa la preocupación del Poder Ejecutivo sobre la elección de los miembros del Tribunal Constitucional manifestando:

“hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso, por el cual en nombre del Consejo de Ministros hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto, que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento” (Congreso, Sesión 12 del Pleno de 30 de setiembre, 2019, pág. 13).

Manifestó el presidente del Congreso, que la cuestión de confianza será debatida luego de concluir la elección de los miembros del Tribunal Constitucional. Este hecho es considerado por el Poder Ejecutivo como una negativa de la confianza presentada por el presidente del Consejo de Ministros y se emite el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM que Decreta la disolución del Congreso de la

República de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política del Perú; y, se convoca a elecciones para el 26 de enero de 2020.

La crisis en el país llega a niveles muy altos, el Congreso de la República en la 13ª Sesión (vespertina) del Pleno acuerda admitir la Moción de Orden del Día 10650 mediante el cual, propone el pedido de vacancia del señor presidente de la República, Martín Alberto Vizcarra Cornejo por 79 votos a favor, cero en contra, cero abstenciones, pero es un número insuficiente para vacar al presidente de la República. Se da cuenta de la Moción de Orden del Día 10651 que declara la incapacidad temporal del Presidente de la República, la suspensión del cargo de Presidente de la República por el lapso de doce meses y nula de pleno derecho e inconstitucional la disolución del Congreso de la República Decretada; Moción que es aprobada por 86 votos, dándose lectura a la Resolución Legislativa No 006-2019-2020-CR, que expresando los fundamentos de hecho y de derecho, declara la incapacidad temporal del Presidente de la República. Posteriormente, se invita a la señora vicepresidenta de la República Mercedes Araoz Fernández, para que formalmente asuma el cargo de Presidente de la República, dada la suspensión que este Congreso le ha dado al señor Martín Vizcarra Cornejo (Congreso, Sesión 13 del 30 de setiembre, 2019, pág. 16).

Al día siguiente, martes 01 de octubre de 2019, el Congreso de la República es cercado por la Policía Nacional, se permitirá el ingreso sólo a los miembros titulares de la Comisión Permanente, al considerarse disuelto el Parlamento Nacional. El presidente del Congreso de la República interpone el día 10 de octubre de 2019 una demanda competencial contra el Poder Ejecutivo, planteando la nulidad del acto de disolución contenida en el Decreto Supremo

165-2019-PCM. En ese sentido, el Tribunal Constitucional mediante auto de 18 de noviembre de 2019 señala que se encuentra habilitado para:

“pronunciarse sobre el fondo de la controversia y delimitar las competencias de los entes enfrentados respecto a la institución constitucional de la cuestión de confianza, así como para pronunciarse respecto a la legitimidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM” (Sentencia 00006-2019-CC/TC, 2020, pág. 3; 4).

El Tribunal declara infundada la demanda competencial interpuesta por el presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la República con los votos favorables de los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales; Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera el 14 de enero de 2020.

El 16 de marzo de 2020, se realiza la sesión de instalación de la Junta Preparatoria del proceso de constitución del Congreso para completar el periodo parlamentario 2016-2021, en la cual juramentaron 129 congresistas, luego de lo cual se elige a la mesa directiva.

El nuevo Congreso, donde ningún grupo parlamentarios tiene mayoría, inicia sus actividades en un momento donde el país, desde el 11 de marzo del 2020, por Decreto Supremo 008-2020-SA, se ha declarado la emergencia sanitaria por la existencia del COVID 19, por el plazo de 90 días, que se ha ido prorrogando.

En este contexto, desde el mes de junio en el Congreso de la República, se presentan diversas Mociones de Orden del Día pidiendo la interpelación a los ministros de Educación; de Economía y Finanzas; de Desarrollo e Inclusión Social; de Justicia; de Salud; y, en la cuarta sesión (virtual) del Pleno del Congreso, celebrada el 03 de Agosto de 2020 el Presidente del Consejo de

Ministros Pedro Cateriano Bellido, en compañía de los demás ministros, realiza la exposición de la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión y solicita el voto de confianza. Producido el debate donde intervienen algunos ministros, la cuestión de confianza no fue aprobada. (Congreso, Sesión 4 (virtual) de 3 de agosto, 2020).

El día 10 de setiembre de 2020, en la 12.<sup>a</sup> Sesión virtual de la segunda legislatura del periodo 2020-2012 del Congreso de la República se difundió en el pleno audios alcanzados por el presidente de la Comisión de Fiscalización, audios de conversaciones entre el presidente de la República y personal del despacho presidencial relativos a la investigación de contratación de servicios en el Ministerio de Cultura, por lo que el presidente del Congreso declaró en sesión permanente al pleno.

Se presenta en el Pleno del Congreso, por un grupo de congresistas, la Moción de Orden del Día 12090 donde se propone:

“Declárase de permanente incapacidad moral del presidente de la República, ciudadano Martín Alberto Vizcarra Cornejo, según lo establecido en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política del Perú.

Declárase la vacancia de la Presidencia de la República y, en consecuencia, la aplicación del régimen de sucesión establecido en el artículo 115 de la Constitución del Perú” (Congreso, Sesión 12a (virtual) del Pleno de 10 setiembre, 2020).

Conforme lo dispuesto en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso, la aludida moción presenta los fundamentos de hecho, que podemos resumir en:

La contratación sistemática del señor Richard Javier Cisneros Caraballido por el Ministerio de Cultura para servicios similares, en un supuesto fraccionamiento de la contratación entre julio del 2018 y abril de 2020; y ante esos hechos, el 04 de junio de 2020, se otorgan facultades investigadoras a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso para indagar sobre dichas contrataciones.

El informe específico de la Contraloría General de la República N° 025-2020-2-5765-SCE, referido a hechos por Presunta Irregularidad en el Ministerio de Cultura concluyendo que existe presunta responsabilidad penal en funcionarios por haber solicitado la contratación del señor Richard Javier Cisneros Caraballido, sin realizar una adecuada selección.

Los actos reiterados y permanentes de falsedad y de obstrucción a la investigación por parte del Presidente de la República, en declaraciones a medios de comunicación donde niega conocer al señor Richard Cisneros y no haberlo recomendado para ningún cargo público, así como su oficio 167-2020-PR enviado al Congreso de la República, mediante el cual denegó su asistencia a declarar ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría; y, posteriormente el día 09 de setiembre, señaló aceptar un pliego de preguntas para responder por escrito.

La presentación ante el Pleno del Congreso de la República, de los audios donde se evidencia que el presidente de la República instruye a sus asesores para obstruir las investigaciones en curso.

La moción en comentario señala los fundamentos de Derecho y se agrega que la vacancia por permanente incapacidad moral establecida en la Constitución:

“Se trata de una figura de excepcional gravedad cuya determinación es atribución exclusiva del Congreso de la República, que entraña un juicio de valor ético-moral para establecer si el presidente de la República cumple con la condición de idoneidad ético-moral para gobernar y representar al país. Es por ello, que se debe plantear con claridad y suficiencia cuáles son aquellos actos y omisiones que constituyen causal suficiente para que el presidente de la República sea indigno para continuar ejerciendo el cargo” (Congreso, Moción de Orden del día 12090, 2020, pág. 15).

En consecuencia, se analiza en la moción los hechos y actuaciones indicadas en los fundamentos de hecho que recogen las “gravísimas inconductas del Presidente de la República, las cuales han quedado patentes”, (Congreso, Moción de Orden del día 12090, 2020, pág. 16) que se ha expresado con falsedad reiterada y permanente en sus declaraciones; el uso del aparato estatal para obstruir de forma reiterada y permanente la investigación del caso “Richard Swing”; y, que estas inconductas reiteradas y permanentes del Presidente de la República vulneran principios y derechos constitucionales como : la lucha contra la corrupción; el derecho a la verdad; de la buena administración, la justicia presupuestaria; “por lo cual, deviene en una persona incapaz moralmente para representar a la Nación y dirigir con probidad, idoneidad, veracidad, transparencia y honestidad los destinos de la República del Perú así como garantizar el bienestar general de la población”. (Congreso, Moción de Orden del día 12090, 2020, pág. 20).

En la 13ª Sesión virtual del Pleno del Congreso de la Republica, celebrada el viernes 11 de setiembre de 2020, fue admitida la moción presentada el día

anterior, que declara la permanente incapacidad moral del presidente de la República y declara la vacancia de la presidencia por 65 votos a favor, 36 votos en contra y 24 abstenciones. Asimismo, se acordó que el debate de la moción 12090 se realice el viernes 18 de setiembre a las 9 horas, por 99 votos a favor, 9 votos en contra y 2 abstenciones. (Congreso, Sesión 13 (virtual) de 11 de setiembre, 2020).

Se cursaron los Oficios 078 y 079-2020-2021-ADP/PCR del 10 y 11 de setiembre de 2020, dirigidos por el Presidente del Congreso de la República al señor Martín Vizcarra Cornejo, Presidente de la República, a través de los cuales se le remite, en el primer documento, copia de la Moción de Orden del Día No 12090, mediante el cual se presenta el pedido de Vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 29 del artículo 113 de la Constitución Política del Perú. Y, en el segundo documento se le comunica que el Pleno del Congreso en su Sesión Virtual, admitió la referid Moción de Orden del Día y acordó invitarlo a asistir a la sesión que el Pleno del Congreso celebrará el viernes 18 de setiembre de 2020, a las 10:00 a.m., oportunidad en la que se debatirá y votará el Pedido de Vacancia de la Presidencia de la República; y hace de su conocimiento que durante el desarrollo de la sesión podrá ejercer personalmente su derecho a defensa o ser asistido por un letrado, por un total de sesenta minutos.

El Procurador público especializado en materia constitucional del Ministerio de Justicia, del sector al que el Poder Ejecutivo designó con el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 12 de setiembre de 2020, interpuso demanda competencial contra el Congreso de la República. El día 17 de setiembre el Tribunal Constitucional, se pronuncia sobre la demanda que da origen al expediente

00002-2020-CC/TC, emitiendo el Auto1 -Calificación, que resuelve admitir a trámite la demanda y se corre traslado al demandado para que se apersona al proceso y la conteste. La votación del auto de calificación fue por mayoría y el magistrado Blume Fortini, emitió un voto singular declarando improcedente la demanda competencial (Auto 1 Calificación Demanda competencial, 2020), el proceso continúa cuando se desarrolla el presente trabajo.

El presidente de la República concurrió el día 18 de setiembre de 2020 al Pleno del Congreso de la República, donde haciendo uso de la palabra manifestó que su comportamiento ha sido siempre el correcto y que no ha cometido ningún acto ilegal. Así, señala que, por unos audios sin ninguna validez, sin el más mínimo contraste, sin investigación alguna, se ve la posibilidad de vacar al presidente de la República con argumentos que luego han sido desconocidos por la propia autora.

El abogado defensor del presidente de la República, Roberto Carlos Pereyra Chumbe, sustenta su posición en:

Se trata de la defensa de la institucionalidad de la configuración constitucional de la presidencia de la República; y cómo desde esa configuración, este proceso no corresponde conforme a los hechos que sustentan la vacancia, que se refieren a los hechos que se han difundido y que presuntamente se le imputan calificándolos como delictuosos. Señala que, en el caso de los congresistas, en el supuesto de imputación de un hecho doloso, recién después de una sentencia firme puede perder el escaño; tampoco, se puede vacar al presidente de la República sobre una base fáctica embrionaria presuntiva no corroborada, dubitada.

Asimismo, alude la defensa que este proceso tiene problemas que afectan su validez, porque una decisión que va a implicar la afectación de competencias estatales o de derechos de las personas, no puede tomarse al margen del debido proceso, así está establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en el Perú por el Tribunal Constitucional, y en este caso todo se inicia con la difusión de audios de autenticidad incierta, tanto en su origen como en su contenido, que no han transitado por cauces institucionales, y hay ausencia de posibilidad de cuestionarlos; situaciones que afectan el debido proceso. Las consecuencias pueden ser definitivamente graves, para la institucionalidad y para las personas.

Señala el abogado defensor que había otro problema, relacionado con el debido proceso y tenía que ver con el procedimiento establecido por el Reglamento del Congreso que exige la fundamentación de hecho y de derecho; indicando que se hace referencia a los hechos difundidos, pero no se precisa en qué consistiría la causal de vacancia por incapacidad permanente, cuál es el contenido de ese supuesto. Así, señala que no se hace ninguna calificación sobre lo que es incapacidad moral permanente y que se podría deducir que los hechos indicados son delictivos y si es así, el presidente podía ser vacado durante su mandato por lo señalado en el artículo 117 de la Constitución Política del Perú, y, que este no era el caso.

Asimismo, el abogado de la defensa señaló que ante el argumento que la incapacidad moral no tiene que ver con el delito, sino con la desvalorización moral hacia el presidente, había que considerar que la desvalorización no puede hacerse sobre la base de hechos sobre los que no se tiene certeza. Al respecto, expresó que el Tribunal Constitucional señala que la condena penal impuesta

por el poder judicial constituye condición *sine qua non* de la sanción política impuesta por el poder legislativo, por lo tanto, sostiene que tampoco era el caso. El letrado de la defensa argumentaba que la incapacidad moral estaba en el artículo 113 de la Constitución Política del Perú, donde se expresan causales objetivas de vacancia, y que sólo en el caso de lo “moral” es subjetivo, los estudiosos de este caso concuerdan que se trata de una causal de mucho riesgo institucional. Por lo tanto, señalaba que se requiere en primer lugar de una interpretación restrictiva estableciendo criterios más o menos objetivos como las otras causales; y, en segundo lugar, se trata de una declaración de extrema ratio, cuando no existe ninguna otra posibilidad, ninguna otra salida constitucional, sino únicamente la vacancia. En ese sentido, señalaba que este supuesto no se daba en el presente caso, porque como ya se había dicho los hechos estaban siendo investigados y no estábamos en un supuesto de extrema ratio.

En el debate que se da en el pleno, el congresista Carlos Mesía Ramírez, refutando lo expresado por la defensa del presidente de la República señala que, en el presente caso, hay que tener en cuenta el “encuadre constitucional” donde se consideran figuras como: el desafuero referente a la inmunidad parlamentaria que alcanza a los magistrados, el Defensor del Pueblo; el antejuicio político, que es por los delitos de función; y, la infracción constitucional. Así, sostiene que el Tribunal Constitucional ha hecho la distinción entre el antejuicio y el juicio político, que en la aludida causa llamada “65 congresistas” en el fundamento 25 ha señalado que en el juicio político el Congreso tiene la potestad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas.

Continúa diciendo el congresista Mesía Ramírez que el juicio político por infracción de la Constitución, se distingue del juicio político por incapacidad

moral, que el Tribunal Constitucional en esas sentencias, no ha terminado de definir. Agrega que, lo que hace el Parlamento es un juicio político, por eso la Constitución no ha regulado, ni puede tipificar, ni tasar, ni acotar las conductas que puedan caer en el tema de la incapacidad moral.

En cuanto al juicio político, el congresista Mesía hace referencia al último caso en sede parlamentaria, el de los miembros de Consejo Nacional de la Magistratura, que se realizó bajo los argumentos de: menoscabo a la dignidad del cargo; haber generado el desprestigio del Consejo; infringido el principio democrático; vulnerado el Estado constitucional de derecho; y haber quebrantado las reglas constitucionales de la convivencia política. Por ello, señala el representante nacional que le corresponde al Parlamento evaluar, pero no desde el punto de vista jurisdiccional, porque éste no es un órgano de naturaleza jurisdiccional sino un órgano político; corresponde entonces un juicio político. En ese sentido, corresponde determinar si la conducta del presidente de la República, lo hace indigno del cargo que viene ejerciendo.

Finaliza diciendo el congresista Carlos Mesía que el Congreso Nacional, para declarar la incapacidad moral lo hace por causas políticas. Así, se hace un juicio sobre las bondades, las posibilidades, la oportunidad y la conveniencia de vacar al presidente, tomando en cuenta no sólo la conducta del presidente de la República. Asimismo, la emergencia sanitaria, económica, la grave situación del país, la proximidad de las elecciones, ese es el encuadramiento constitucional, bajo el cual ejerce su competencia el Congreso de la República, en el cual ni siquiera puede entrar el Tribunal Constitucional.

Luego de la intervención de diversos congresistas quienes emiten su opinión sobre el caso y concluido el debate, se procede a la votación siendo el resultado

anunciado por la presidencia: 32 votos a favor, 78 votos en contra y 15 abstenciones el siguiente. Consiguientemente, no fue aprobado el pedido de vacancia de la presidencia de la República.

### **6.3.9. La declaración de vacancia del presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo por la causal de permanente incapacidad moral**

El día 23 de octubre de 2020, en el Pleno del Congreso de la República, se dio cuenta de la moción de Orden del Día 12684, que contiene el pedido de vacancia del señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo, en el cargo de presidente de la República, por la causal de permanente incapacidad moral. En la siguiente Sesión del Pleno virtual del Parlamento del día 02 de noviembre de 2020, el congresista Vega Antonio fundamentó la moción de Orden del Día 12684 en comentario y se sometió a consulta su admisión, la que fue aprobada por 60 votos a favor, 40 votos en contra y 18 abstenciones. Así, se fijó el día 09 de noviembre de 2020, como fecha para debatir y votar el pedido de vacancia. Decisión del Pleno que se comunicará al presidente de la República, para que pueda ejercer personalmente su derecho de defensa o pueda ser asistido por un letrado. (Congreso, Moción de Orden del Día 12684, 2020).

En los fundamentos de hecho del pedido de vacancia se indica que un medio de prensa escrita ha hecho pública el trabajo de su unidad de investigación en relación al testimonio de un colaborador eficaz por el caso de sobornos, donde se encontraría involucrado el presidente de la República cuando fue gobernador regional de Moquegua. En ese sentido, indica que dicho diario accedió al testimonio de un nuevo aspirante a colaborador eficaz el cual se suma a otro, quienes señalan la manera en cómo se pide y se hace entrega del soborno; así como los acuerdos para justificar el pago.

Así, se manifiesta que el presidente de la República negó los hechos declarados por el aspirante a colaborador eficaz, aduciendo no conocer detalles de la Licitación Pública realizada por la UNOPS, lo que está alejado de la verdad, pues siendo el señor Vizcarra la máxima autoridad, era imposible que desconociera el monto.

De esta manera, aludiendo a la Resolución del Tribunal Constitucional 00006-2003-AI/TC del 03 de diciembre del 2003, resalta que “la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente legada al cargo que ostenta”, por lo que esa interpretación se puede aplicar al caso del numeral 2 del artículo 113 de la Constitución.

Por ello, se indica en la moción de vacancia que los supuestos delitos por actos de corrupción por los que está investigado el presidente Martín Vizcarra:

“ponen en tela de juicio la idoneidad moral del ciudadano Martín Vizcarra Cornejo como mandatario, por lo que NO garantiza la transparencia de las futuras Elecciones Generales del 2021.

[...]

Por tanto [...] Corresponde que el Congreso de la República tome acción respecto a estos hechos que evidencian que el ciudadano Martín Vizcarra Cornejo, de manera reiterada y permanente ha faltado a la verdad, al país, lo cual vulnera los principio y derechos constitucionales de lucha contra la corrupción, derecho a la verdad, buena administración y justicia presupuestaria; por lo cual, deviene en una persona incapaz moralmente para representar a la nación y dirigir con probidad, idoneidad, veracidad,

transparencia y honestidad el destino de la República del Perú, así como para garantizar el bienestar general de la población” (Congreso, Moción de Orden del Día 12684, 2020, pág. 15).

En el Pleno virtual del Congreso de la República del 9 de noviembre de 2020, se concedió el uso de la palabra al ex presidente de la República señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo para que ejerza su derecho a defensa (el cual indicó que, en esta segunda moción de vacancia, ejerce personalmente su derecho de defensa sobre hechos que falsamente se le imputan).

El presidente señalaba que, estábamos en un momento crucial, recuperando empleo que aún quedaba mucho por hacer y que una situación de vacancia presidencial pone en riesgo la continuidad de la recuperación y genera incertidumbre. La vacancia planteada afecta la estabilidad democrática. En cuanto a su defensa, argumentó que es sobre la institucionalidad de la presidencia de la República como se indicó en el anterior proceso de vacancia. Así, se preguntaba ¿cómo puede configurarse un proceso de vacancia en base a hechos que no han sido probados y sobre los cuales no hay certeza y los que rechaza categóricamente? Asimismo, manifestaba que de tratarse de supuestos delitos existen otros mecanismos como la acusación constitucional.

De igual manera, señalaba el ex presidente que la moción que pide la vacancia se fundamentaba en artículos periodísticos. Al respecto, no mencionaba la investigación fiscal. En ese sentido, sostenía que si procediera a acusar sobre la base de un reportaje donde se aluden a aspirantes a colaboración, en hechos falsos, no corroborados, nadie podría ejercer un cargo público ni un cargo de representación. Finalmente señala que no se dice los alcances de la causal y

cómo se configuraría en ese caso y concluye que el pedido de vacancia carece de sustento de forma y de fondo.

Finalizado el debate, se votó el proyecto de Resolución del Congreso que declara la permanente incapacidad moral del presidente de la República; y, la vacancia de la presidencia de la República. Se registró 105 votos a favor, 19 votos en contra y 4 abstenciones, en consecuencia, se aprobó la Resolución Legislativa del Congreso que declara la vacancia de la presidencia de la República por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 133 de la Constitución Política del Perú; lo que fue comunicado al presidente vacado.

El presidente Martín Vizcarra en la noche de ese día 9 de noviembre de 2020, manifestó a los medios de prensa que se retiraría del Palacio de Gobierno y al día siguiente se oficializa en el diario Oficial el Peruano la Resolución de aceptación de renuncia del presidente del Consejo de Ministros y de cada uno de los integrantes del Gabinete Ministerial. Los acontecimientos no quedaron allí, sino que los efectos de la aplicación de esta causal de vacancia por permanente incapacidad moral se harían sentir en los días siguientes, en tanto que, en una semana tendríamos dos presidentes de la República.

#### **6.4. Algunas figuras constitucionales relacionadas con la vacancia presidencial: la responsabilidad y la acusación constitucional, el antejuicio y el juicio político**

Luego de ver la evolución de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, en las Constituciones y la manera como se ha tratado en los diversos casos de nuestra historia, creemos oportuno analizar algunas figuras constitucionales con las que ésta se encuentra relacionada, tales como la

responsabilidad del presidente de la República y la acusación constitucional: el antejuicio y el juicio político.

Como se indicó en los capítulos precedentes, tenemos en cuenta que la figura del presidente de la República aparece en la primera Constitución de 1823, era elegido por el Congreso de la República; en la siguiente Constitución de 1826, el presidente es elegido por la pluralidad absoluta del Legislativo; y, en la de Constitución de 1828 es elegido, aunque de manera indirecta, por la población; la elección popular directa será desde la Constitución de 1856 hasta los tiempos actuales. Es el presidente de la República, el magistrado que tiene su origen en el mandato popular, en las elecciones, que es, lo que le da legitimidad democrática.

En el presidente de la República reside exclusivamente el ejercicio del Poder Ejecutivo (Art. 72), y como tal, es jefe de la administración general de la República (Art.79), es responsable de los actos de su administración (Art.78), los que serán suscritos por el Ministro de Estado en el despacho respectivo (Art. 73), nos dice la primera Constitución. La segunda Carta Política de 1826 señala que el presidente de la República es el jefe de la administración del Estado, sin responsabilidad por los actos de dicha administración (Art. 80); y el vicepresidente es el jefe del ministerio y responsable con el secretario del despacho respectivo de la administración del Estado y despachará y firmará a nombre de la República y del presidente conjuntamente con el secretario del departamento (Arts. 88; 89; 90). La Constitución de 1828 precisa que el supremo Poder Ejecutivo se ejercerá por el presidente de la República (Art. 82), quien es jefe de la administración general de la República y responsable de los actos de su administración (Art. 88); en tanto que los negocios del gobierno se

despacharán por los ministros de Estado, quienes deben firmar los decretos y órdenes del presidente, cada uno en su respectivo ramo, sin cuyo requisito no serán obedecidos (Art. 97). La Constitución de 1834 se expresa en términos similares.

La Constitución de 1839 continúa con lo indicado por las anteriores Cartas Políticas; que el presidente de la República es considerado como Jefe Supremo del Poder Ejecutivo y sus órdenes y decretos, serán firmados por los ministros sin cuyo requisito no se obedecerán. Sin embargo, varía, cuando determina que se hará efectiva la responsabilidad de los actos de su administración una vez haya concluido su mandato (Art. 79), salvo que, se haya producido la vacancia por cualquier pacto que haya celebrado contra la unidad e independencia nacional (Arts. 35; 81). La siguiente Constitución de 1856 continúa con lo señalado respecto al presidente de la República, los actos de gobierno y responsabilidad, agregando como causales de vacancia de hecho: atentar contra la forma de gobierno o impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo (Art. 83). De esta manera, a través de las primeras Constituciones Políticas de la República se van configurando las características sobre la Jefatura del Poder Ejecutivo y la responsabilidad de los actos del presidente, y la intervención de los ministros en cada orden y decreto presidencial que deben de contar con su firma sin cuyo requisito no serán obedecidos.

En nuestra Constitución Política, respecto del presidente de la República hemos de considerar que el poder del Estado emana del pueblo y se ejerce con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen (Art. 45); el presidente de la República es el jefe del Estado y personifica a la Nación

(Art. 110); es elegido por sufragio directo (Art. 111); y le corresponde dirigir la política general del gobierno (Art. 118 inciso 3.), entre otras atribuciones.

Son nulos los actos del presidente de la República que carecen de refrendación ministerial (Art. 120). Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan; y, de acuerdo con el artículo 128 “Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente”.

El Congreso de acuerdo con el artículo 132, hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; y, el presidente de la República, conforme lo dispuesto en el artículo 117, durante su periodo, sólo puede ser acusado por:

“traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el Artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”.

#### **6.4.1. La responsabilidad del presidente de la República**

Lo señalado en los párrafos precedentes nos permite analizar la responsabilidad del presidente de la República por sus actos u omisiones; así tenemos, como anota Omar Cairo Roldán, refiriéndose a Luis María Díez-Picazo, que hay una responsabilidad política que puede ser: difusa e institucional; también, otro tipo

de responsabilidad jurídica: la penal y la constitucional, a la que se agregaría la responsabilidad civil (Cairo, 2017).

En cuanto a la responsabilidad política difusa, es asumida por el presidente de la República, ésta se manifiesta en la “baja aceptación” que tiene en la población. Se observa en manifestaciones contrarias a la gestión; bajos resultados en procesos electorales donde participa el partido del presidente; en los medios de comunicación, en las “redes sociales”, cuya influencia es mayor en los últimos tiempos.

Hay que tener en consideración que pasada la mitad del tiempo de gobierno del presidente de la República, esta responsabilidad difusa afecta de manera considerable, presentando a un presidente debilitado ante una posible Moción de Vacancia presidencial, como se ha podido apreciar con los gobernantes de los últimos lustros; situación que cobró relevancia y así fue expresada en la Sesión 15ª B (matinal) del Pleno del Congreso de la República realizado el 3 de junio de 2004, en la que se debate el procedimiento para vacar al presidente de la República por permanente incapacidad moral; y, que concluye aprobando, la adición de un nuevo artículo: el 89 A, al Reglamento del Congreso de la República, que entre otros puntos, considera que para aprobar 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. Así, se apreció en las expresiones de algunos de sus representantes como las de: Flores-Araoz Esparza “Nadie hablaba del tema sobre la vacancia presidencial. ¿Y quiénes traen nuevamente ese asunto al debate nacional con un dictamen de mayoría? Perú Posible y el FIM” (Congreso, Sesión 15 B del 3 de junio, 2004, pág. 1625); Del Castillo Gálvez

“Si ustedes quieren, pueden aprobarlo porque tienen los votos necesarios. Pueden aprobar una valla alta de votos que se requiere para declarar la vacancia presidencial si eso les da tranquilidad” (Congreso, Sesión 15 B del 3 de junio, 2004, pág. 1632); Moyano Delgado “Por temor, se pretende aprobar ahora una alta votación para declarar la vacancia presidencial [...] De repente, el oficialismo está preocupado porque existe una causal que genere la vacancia presidencial de Alejandro Toledo por permanente incapacidad moral” (Congreso, Sesión 15 B del 3 de junio, 2004, pág. 1643); y de Benítez Rivas:

“cuando buscamos que se incorpore en el Reglamento del Congreso una norma que fije una cantidad determinada de votos para aprobar la vacancia presidencial, lo hacemos porque entendemos que ha habido, en estos últimos meses, un ruido político para que renuncie el actual Jefe de Estado, para que se declare la vacancia presidencial y para que se adelanten las elecciones. Asimismo, la estabilidad democrática que necesita un país nos permite poner normas mínimas en el Reglamento del Congreso que permitan tramitar esas posibles peticiones

Se dice hoy en día que el actual Jefe de Estado tiene baja popularidad en las encuestas. Es cierto, los presidentes pueden tener alta o baja popularidad. Pero la legitimidad para ejercer el cargo por un plazo determinado se la dan los ciudadanos cuando acuden a las urnas” (Congreso, Sesión 15 B del 3 de junio, 2004, pág. 1636).

Se debe tener en consideración que la votación calificada de dos tercios del total de los congresistas, para vacar al presidente de la República por incapacidad moral, fue debatida y aprobada con anterioridad en la Sesión 11ª O del Congreso de la República del 15 de abril del 2003, que aprueba el proyecto de ley de

reforma total de la Constitución, proyecto que no llegó a ser sometido al referéndum; con posterioridad, el Tribunal Constitucional, en su sentencia publicada el 5 de diciembre de 2003, referente al Expediente N.º 06-2003-AI-TC, exhorta al Legislativo, considerar esta votación dentro de un procedimiento que se siga para vacar al presidente de la República por permanente incapacidad moral.

En cuanto a la responsabilidad política institucional, como se ha indicado, son nulos los actos del presidente de la República que carecen de refrendación ministerial y; corresponde la dirección y la gestión de los servicios públicos al Consejo de Ministros y a cada ministro, en los asuntos que competen a la cartera a su cargo (artículos 119 y 120 de la Carta Política); por lo que, esta responsabilidad política institucional, no la asume el presidente de la República. El Congreso, de acuerdo con el artículo 132 de la Constitución, la hace efectiva al Consejo de Ministros o los ministros por separado mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.

El hecho que el presidente de la República no asuma la responsabilidad política institucional, “no significa que éste se encuentre exento de responsabilidad jurídica por los actos u omisiones en que incurra contrarios al ordenamiento” (Cairo, 2017, pág. 11). Para ello, hay que tener en consideración lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Política del Perú, que señala los casos en que se permite la acusación del presidente de la República durante su periodo. Corresponde a la Comisión Permanente del Congreso, realizar la acusación ante el Congreso de la República; y, tratándose de los casos no contemplados en el referido artículo 117, se realizará una vez haya concluido el mandato presidencial.

Respecto a esta figura de protección al presidente de la República de acusaciones constitucionales durante el periodo de su gobierno, García Belaunde comenta que: “hay aquí un blindaje al presidente que no existe en otras partes y lo hace casi inmune a cualquier tipo de acusación constitucional” (García Belaunde, 2018, pág. 25). En efecto, por ejemplo, en Estados Unidos el presidente de la República puede ser acusado durante su mandato.

La responsabilidad jurídica que asume el presidente de la República, puede ser en el ámbito penal o constitucional, tratándose de delitos o infracciones a la Constitución, tomando en consideración las disposiciones constitucionales aludidas. Así, si se trata de la comisión de un delito que se imputa al presidente de la República, se sigue en el Congreso, el procedimiento denominado Antejudio; pero si se trata de una infracción constitucional, lo que corresponde es el juicio político, ambas figuras reguladas por los artículos 99 y 100 de la Constitución.

Al respecto, Omar Cairo considera que la mencionada prohibición de formular acusaciones, salvo lo dispuesto en el aludido Artículo 117 de la Constitución, “solo corresponde a las acusaciones penales, es decir, no constituye un impedimento a la interposición de demandas civiles contra el presidente de la República durante su mandato” (Cairo, 2017, pág. 14), quien, de tenerlas, debería de afrontarlas.

#### **6.4.2. La responsabilidad jurídica y la acusación constitucional**

La acusación constitucional está regulada en nuestra Carta Política en los siguientes artículos:

Artículo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a

Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Artículo 100.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

Con respecto a la acusación constitucional al presidente de la República, hemos de considerar que tenemos un Congreso Nacional unicameral, a diferencia del bicameral que es el que por mayor tiempo ha regido en el Perú. Así, desde una perspectiva histórica constitucional se aprecia que: En la primera Carta Política de 1823, se dispone que corresponde al Senado, decretar si “ha lugar a causa” (Art. 90 Inc. 5) y a la Suprema Corte, hacer efectiva la responsabilidad. En la

Constitución de 1826, hemos visto que el presidente no tiene responsabilidad por los actos de la administración; que el vicepresidente es el Jefe del Ministerio y responsable con el secretario del despacho del departamento respectivo, de la administración del Estado y despachará y firmará a nombre de la República y del Presidente conjuntamente con el secretario del departamento. En consecuencia, dichos funcionarios pueden ser sometidos a Juicio nacional, la acusación es hecha por la Cámara de los Censores quien pide al Senado la suspensión (Art. 51 inciso 3), por “traición, concusión, o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado” (Art. 52). El Senado, como lo dispone el artículo 53, si estima fundada la acusación, tendrá lugar el juicio nacional; si no es así, pasa la acusación a la Cámara de los Tribunos, basta el acuerdo de dos Cámaras para iniciar el Juicio nacional (Art. 54); entonces, se reúnen las tres Cámaras, quienes deciden si ha lugar o no a la formación de causa (Art. 55). Las Cámaras pasarán todos los antecedentes al Tribunal Supremo de Justicia, el cual conocerá exclusivamente de la causa y el fallo que pronunciare se ejecutará sin apelación. (Art. 56).

Como también hemos comentado, con la Constitución de 1828 se configura la estructura del Estado, la forma de gobierno y la acusación constitucional; así se determina que, la Cámara de Diputados, tiene el deber de acusar ante el Senado al presidente por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de la Constitución; y en general, por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que está impuesta pena infamante. (Art. 22). Es atribución especial del Senado conocer si ha lugar a formación de causa, para la sentencia, requiere el voto unánime de los dos tercios de sus integrantes (Art. 31); y es atribución de la Suprema Corte de Justicia conocer de las causas

criminales que se formen al presidente. García Chávarri nos dice con respecto a esta perspectiva:

“Hasta la vigencia de la Constitución peruana de 1993, nuestro modelo de acusación constitucional respondía al esquema de un antejuicio. Previsto desde la Constitución de 1823, y perfeccionado en sus detalles por la Carta de 1828, el modelo de acusación de altos funcionarios se mantuvo, sin grandes variaciones, en todos los otros textos fundamentales anteriores al actual bajo las pautas de un antejuicio” (García Chávarri, 2008, pág. 58).

En consecuencia, corresponde analizar las figuras relacionadas con la acusación constitucional.

#### **6.4.2.1 El juicio político o impeachment.**

Sobre el *impeachment* nos dice Domingo García Belaunde, que se trata de una institución de control político que nace en Inglaterra por el siglo XIII y que tuvo dos desarrollos distintos, uno en Inglaterra de carácter penal; y otro, en Estados Unidos que adopta un modelo político, luego del cual el funcionario podría responder ante el Poder Judicial. “En la práctica y la doctrina de ambos países se usó esta palabra ... para calificar un procedimiento que atravesaba todo el Parlamento en sus ambas cámaras llegaba a un resultado final” (García Belaunde, 2018, pág. 20).

En los Estados Unidos, para iniciar una acusación, podría ser por:

- i) *“treason”*, traición.
- ii) *“bribery”*, cohecho o simplemente soborno.
- iii) *“highs crimes”*: delitos graves.

iv) "*misdemeanors*": faltas o inconductas." (García Belaunde, 2018, pág. 22)

Por su parte Abraham García expresa que:

“según la sección cuarta del artículo dos de la Constitución estadounidense, “El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves”. Como puede observarse, este texto constitucional instaura el procedimiento de “impeachment” contra todos los funcionarios públicos (incluido el presidente) por la comisión de los delitos determinados en ella. Es preciso anotar que, a diferencia del sistema británico, el Senado norteamericano no funciona como alta corte de justicia ni goza de atribuciones jurisdiccionales. De allí que esta cámara únicamente pueda pronunciarse por la destitución y/o inhabilitación del funcionario público, pero sin capacidad de imponer sanción alguna de naturaleza penal. Si fuera el caso de concurrir presunta responsabilidad penal, ésta deberá ser dilucidada en los tribunales ordinarios con arreglo al debido proceso legal (según lo dispone el artículo uno, sección tercera, cláusula séptima de la Constitución Federal)” (García Chávarri, 2008, pág. 12).

Así, observando este modelo norteamericano del *impeachment*, cobra relevancia para este trabajo, el supuesto de *misdemeanors*, el que:

“está relacionado con el comportamiento indecoroso, que puede ser delito o no, con lo cual se trata de un concepto abierto dentro del cual caben varias posturas. Así, ha sido entendido mayoritariamente por la doctrina más acreditada y la práctica política de los Estados Unidos y de los países que han seguido su ejemplo. En la práctica norteamericana prima la idea

de que se trata de conductas censurables, serio agravio a la Constitución y afectación a la función pública.

Esta cuádruple clasificación permanece intacta a través de los años, pero es indudable que la más fácilmente recurrible es la última, por las muchas interpretaciones que ha tenido y, porque además es la que ha permitido la presentación de diversas acusaciones constitucionales. Pero, con una tendencia a interpretarla en sentido amplio, esto es, como conductas o inconductas impropias de la alta investidura que es cuestionada, sin necesidad que de que sea un delito o incluso una falta menor. En cierto sentido es el caso del presidente Clinton” (García Belaunde, 2018, pág. 23).

Como podemos observar, en el modelo de Estados Unidos, la conducta inapropiada del presidente de la República, está comprendida en el “*impeachment*”, en nuestro ordenamiento constitucional, la conducta inapropiada del presidente de la República, está relacionada con la incapacidad moral; considerando el término “moral” por inmoral, y no en el de “mental”, que ya había sido advertida por los constituyentes de 1933, aceptada por los representantes ante la Asamblea Constituyente 1978-1979, quienes comentaron que la incapacidad moral se refiere a la conducta inadecuada del presidente de la República. Sin embargo, permaneció dentro del articulado referente a la vacancia, no dentro de la normativa relativa a la acusación constitucional; en ese entendido y en ese lugar lo mantuvieron los representantes que nos dan la actual Constitución de 1993. Considera García Belaunde que el procedimiento de vacancia presidencial que no es un caso judicial y tampoco un juicio político estándar, sino que podría calificarse como “un juicio político sui generis, singular

y con parentesco indudable con las “acusaciones” del artículo 99 constitucional. O, en todo caso, como un juicio político “desgajado” del artículo 99, con el cual tiene un parentesco indubitable” (García Belaunde, 2018, pág. 36).

#### **6.4.2.2 El Antejudio**

Como se ha hecho referencia, la historia constitucional nos muestra la manera cómo se ha ido configurando la acusación constitucional bajo el esquema del antejudio, a cargo del Congreso de la República también se comentó que el Congreso bicameral, fue el predominante en la estructura del Estado a diferencia del actual Congreso unicameral. Por ello, se observa que desde la aludida Constitución de 1828, la acusación al presidente de la República es deber de la Cámara de Diputados ante el Senado por los delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones a la Constitución; y en general, por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté impuesta pena infamante; y es atribución del Senado conocer si ha lugar a formación de causa, para ello, precisa de los votos de los dos tercios de los senadores. Los efectos en este caso es la suspensión del cargo y sujeto a juicio. La causa será conocida por la Suprema Corte de Justicia.

Nuestro ordenamiento de 1834 repite lo dispuesto por la Carta Política de 1828. La Constitución de 1839, señala que a la Cámara de Diputados corresponde acusar ante el Senado al presidente de la República durante el periodo de su mando, si atentare contra la independencia y unidad nacional (Art. 35); pero la responsabilidad por los actos de su administración se hará efectiva concluido su periodo (Art. 79), situación que no se daba en las anteriores Constituciones; le pertenece al Senado conocer si ha lugar de formación de causa, debiendo

concurrir el voto unánime de los dos tercios de los Senadores presentes; y quien debe de conocer de las causas criminales que se le formen al presidente de la República es la Corte Suprema. Asimismo, en esta Carta Política aparece la vacancia de la presidencia de la República por la causal de derecho de perpetua imposibilidad física o moral (Art. 81 Inc. 2), entendida la incapacidad moral como mental.

La Constitución de 1856, siguiendo el modelo que se perfila, indica que corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al presidente de la República, durante el periodo de su mandato, por infracciones directas de la Constitución (Art. 61); el Senado declara si ha lugar o no a la formación de causa (Art.62), ya no aparece la exigencia de los dos tercios de los votos exigidas en las anteriores Constituciones; precisa el Artículo 81 que: “Durante el período del Presidente de la República, sólo podrá hacerse efectiva su responsabilidad en los casos en que vaque de hecho la Presidencia conforme a esta Constitución. En los demás casos, se hará efectiva la responsabilidad de que hablan los artículos 11º y 12º, concluido su período”.

La Constitución de 1860, mantiene estos lineamientos, precisando que la Cámara de Diputados no podrá acusar al presidente de la República durante su período, excepto en los casos: de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión, o suspendido a la Cámara de Senadores, ya no aparece como en la anterior Carta Política la exigencia de los dos tercios de la Cámara de Senadores para declarar si ha lugar o no a formación de causa.

La Constitución de 1867 que es unicameral, mantiene lo referente a que el Congreso admite las acusaciones que se interpongan contra el presidente,

durante el período de su mandato, sólo por los delitos indicados en los incisos 2o, 3o y 4o del artículo 79; es decir: 2º.- Por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional. 3º.- Por atentar contra la forma de gobierno. 4º.- Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo. El Congreso declara si hay o no lugar a la vacancia. En el primer caso, someterá a juicio al reo ante el Juez competente y encargará la presidencia al llamado por ley. (Art. 59).

Las Constituciones del siglo XX de 1920, 1933 y 1979, mantienen el esquema anotado según el cual corresponde a la Cámara de Senadores declarar si ha lugar o no a la formación de causa hecha por la Cámara de Diputados, no hay la exigencia de los dos tercios de votos; que el presidente de la República no podrá ser acusado durante su período excepto en los casos de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión o suspendido sus funciones, la Constitución de 1933 agrega haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias o la reunión del Jurado Nacional de Elecciones; la Carta Política de 1979 adiciona impedir elecciones regionales o locales o impedir la reunión y funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales; quedando el acusado, si hay lugar a la formación de causa, sujeto a juicio según la ley. La acusación por infracciones de la Constitución y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, que, según las leyes, deba penarse, se realizará una vez concluido el mandato hasta cinco años después.

Se aprecia en las anteriores Constituciones, que en este modelo llamado “antejuicio”, no hay por parte del Congreso de la República, sanción alguna, “se limita a decidir si se habilita o no la competencia penal de la judicatura ordinaria

para iniciarse el proceso respectivo contra el referido funcionario por la comisión de delitos en el ejercicio del cargo” (García Chávarri, 2008, pág. 15). El parlamento valora si ha lugar o no a la formación de causa, para levantada la inmunidad sea procesado por los delitos que se haya cometido, sean los tribunales de justicia los que determinen la responsabilidad jurídica penal o no. El antejuicio continúa en la actual Carta Política en el referido artículo 99 y tratándose de un Congreso unicameral, corresponde a la Comisión Permanente formular la acusación ante el Congreso por infracción de la Constitución y por todo delito que se cometa en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Precisa García Chávarri que: “A diferencia del “*impeachment*”, no son materia del antejuicio las conductas moralmente reprobables o contrarias a la dignidad del cargo, sino aquellas que importen una responsabilidad de tipo penal”. (García Chávarri, 2008, pág. 17).

Cabe destacar que, con respecto al antejuicio, el Tribunal Constitucional en la sentencia que recae sobre el Expediente 0006-2003-AIITC; cuyo asunto fue acción de inconstitucionalidad interpuesta por 65 Congresistas de la República contra el inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República, nos dice en la última parte del fundamento 3 que, en síntesis:

“el antejuicio es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Legislativo”. (Sentencia, 2003, pág. 4).

Finalmente, el Tribunal, resume los criterios expuestos sobre el antejuicio político en su Fundamento 25.

“En el antejuicio político, que debe versar sobre materia estrictamente jurídica, el Congreso sólo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario, pero en ningún caso sancionar. La acusación debe ser aprobada por la mitad más uno del número legal de miembros. Una vez sancionado judicialmente el funcionario, el Congreso puede aplicar las sanciones a que se refiere el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, bastando para ello, en este caso, la votación favorable de una mayoría simple” (Sentencia, 2003, pág. 11).

Tratándose del antejuicio al presidente de la República, por los casos en que pueda ser acusado durante su mandato, señalados en el artículo 117 de la Constitución indica el Tribunal Constitucional en la citada sentencia, en su fundamento 13: “Para que proceda la acusación constitucional por la supuesta comisión de dichos delitos, como se ha manifestado, se requerirá la votación favorable de la mitad más uno del número miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente” (Sentencia, 2003, pág. 7).

Como en ninguna otra época, nos dice el profesor César Landa, el Parlamento es un actor principal en la lucha contra la corrupción, con los instrumentos de control que nos da la Constitución; pero, afronta problemas en especial con el Antejuicio Político “en algunos casos, en un impedimento para la actuación eficaz y oportuna del Poder Judicial y, en otros, en una suerte de procedimiento en el cual no se respetan las garantías del debido proceso ni los derechos fundamentales” (Landa, 2005, pág. 126).

#### **6.4.2.3 El Juicio Político**

Se ha podido apreciar que en las anteriores Cartas Constitucionales, corresponde al Congreso de la República acusar al presidente de la República por infracciones de la Constitución; y, en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, una vez concluido su periodo; salvo algunas excepciones en que sí se podría realizar durante el mandato, en un procedimiento que se denomina antejuicio y, si se determina haber lugar para la formación de causa, será sujeto a juicio por el Poder Judicial.

La actual Constitución, además del antejuicio señala que corresponde al Congreso de la República, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad, se considera que con esta disposición constitucional el Juicio Político está incorporado en nuestro ordenamiento.

Es una de las funciones del Congreso de la República, el control político; para ello cuenta con las comisiones investigadoras o el voto de censura y, con el juicio político, adquiere otro instrumento para el referido control que le permite establecer distintas sanciones.

Omar Cairo sostiene que “la Constitución de 1993 es el primer ordenamiento constitucional peruano que regula el juicio político [...] procedimiento parlamentario, dirigido a hacer efectiva la responsabilidad constitucional de determinados altos funcionarios” (Cairo Roldán, 2013, pág. 122). Incluir por primera vez el juicio político en la Constitución se denota en las expresiones del representante Enrique Chirinos Soto, en la Sesión 25 (matinal) del 10 de marzo de 1993, de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, quien recordaba:

“Hace algún tiempo el doctor Paniagua me decía que instituyamos de veras el juicio político, porque no está instituido en el Perú. O sea, que el Senado termine con el equivalente de una sentencia que no puede tener efectos penales, pero sí efectos políticos.

El Senado destituye; y para lo penal —como en Estados Unidos—, para la posible responsabilidad penal, actúa la Corte Suprema” (Congreso, 1993, pág. 840).

En el referido debate vuelve a expresar el congresista Chirinos Soto “Yo, señor presidente, propongo que el juicio político sea un verdadero juicio político; o sea, que no termine con una simple luz verde para el Poder Judicial, sino con el equivalente de una sentencia política” (Congreso, 1993, pág. 848), aludiendo, a continuación los casos de Brasil con Color de Mello; Colombia con Rojas Pinilla y la manera como se lleva el Juicio Político en los Estados Unidos.

Lo que se busca con el juicio político o “*impeachment*” es “proteger la dignidad de la función pública” (Cairo Roldán, 2013, pág. 129), “hacer efectiva la responsabilidad política de las altas autoridades estatales” (García Chávarri, 2008, pág. 17). Esa característica del juicio político se observa en la intervención de la congresista Lourdes Flores en los debates de la señalada Comisión de Constitución y Reglamento:

“El caso que cita el doctor Chirinos es típico y fue muy bien trabajado. El de Rojas Pinilla es el caso de un presidente colombiano al cual se le encuentra responsabilidad; y la sentencia o resolución que dicta el Senado colombiano es muy clara: habla de una inhabilidad moral para poder actuar. Es decir, es una sanción no ejecutable, pero es realmente un cargo de inhabilidad moral que puede significar, en algunos casos

reales de inconducta o de inmoralidad, la sanción política perfecta. O sea, independientemente de cuántos son los años de cárcel que a alguien le puedan corresponder, puede haber fallos que, por su seriedad, proviniendo del Poder Legislativo, constituyan realmente esa condena moral vital” (Congreso, 1993, pág. 850).

El Tribunal Constitucional en la referida Sentencia 00006-2003-AI, en el fundamento 19) señala que el juicio político está consagrado en la Carta Fundamental, y es el que permite “iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99°, en razón de las "faltas políticas" cometidas en el ejercicio de sus funciones” (Sentencia, 2003); la finalidad es, dice el Tribunal Constitucional, citando a Broussard, Paulo "retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que [...] pueda ser reinvestido de poder en el futuro”. Expresando en el fundamento 20) que:

“toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito; sino, en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta”. (Sentencia, 2003).

Continúa manifestando el Tribunal en el Fundamento 21) “De esta manera, en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas única y estrictamente políticas”; y en el Fundamento 25) resumiendo los criterios sobre el Juicio Político dice el Tribunal:

“El juicio político es un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que éste tiene la potestad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas. En tal supuesto, es imperativo que la aprobación de la sanción requiera el voto favorable de, por lo menos, 2/3 del número de congresistas, sin participación de la Comisión Permanente” (Sentencia, 2003).

El Tribunal Constitucional en el caso del EXP. N.º 3593-2006-AA/TC, manteniendo su posición de anteriores sentencias, señala que por el Juicio Político el Congreso de la República sanciona las infracciones constitucionales, que son “todas aquellas violaciones a los bienes jurídicos-constitucionales establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción – en caso de su incumplimiento– por norma legal alguna” (Fundamento 08) (Sentencia, 2006); indicando que con ello se busca evitar la impunidad. Precisa el Tribunal en esta Sentencia en el Fundamento 09), que “la tarea del Congreso de la República consiste en determinar, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, si los hechos denunciados en un juicio político constituyen o no una infracción de la Constitución [...] ” (Sentencia, 2006); debe, en consecuencia, establecer la relación entre los hechos y la norma constitucional materia de infracción; y, “que bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y atendiendo a la gravedad, circunstancias y, otros factores, el Congreso de la República determinará la sanción a imponer y, de ser el caso, la duración de la suspensión o inhabilitación” (Fundamento 10). (Sentencia, 2006); deben ser “faltas que ameriten un control o censura pero que no sean delitos, si

bien deben estar claramente identificables. Y, que además, contradigan la Constitución en forma notoria” (García Belaunde, 2018, pág. 27).

Un primer problema que se encuentra es el relacionado al debido proceso, toda vez que lo restringe únicamente al derecho a la defensa, y debe extenderse a considerar otros principios de este, “a fin de que se garantice, en todo momento, este derecho fundamental [...] aplicable a cualquier tipo de proceso y de procedimiento, dentro de los cuales cabe comprender al procedimiento parlamentario” (Landa, 2005, pág. 127).

La infracción constitucional, al ser determinada por el Congreso, realizando el encuadramiento entre los hechos y la norma lesionada, bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, ante la ausencia de tipificación, “deja un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad sin la garantía del debido proceso, ya que todo ejercicio de la potestad sancionadora del Estado debe estar premunido del principio de legalidad” (Landa, 2005, pág. 132). Así, el Parlamento, “puede proceder con absoluta arbitrariedad sin posibilidad de que el acusado impugne tal acto. Porque, como sabemos, cuando el Congreso impone una sanción por infracción de la Constitución, tal correctivo queda en los fueros parlamentarios” (Landa, 2005, pág. 132; 133); por lo que dice el profesor Landa hay necesidad de tomar en cuenta el debido proceso parlamentario; delimitar conceptualmente lo que se entiende por Infracción de la Constitución, establecer los principios que pueden dar lugar a la configuración de dicha violación.

Considera el profesor Landa, sin “judicializar” el procedimiento parlamentario, incorporar los siguientes principios: acusatorio; intermediación; imparcialidad; oralidad; publicidad (Landa, 2005, pág. 128).

Por su parte, el profesor Omar Sar en su ponencia ante el VIII Congreso nacional de Derecho Constitucional de Arequipa sobre el Antejjuicio, el Juicio Político y la Vacancia presidencial analizados a partir de la sentencia de inconstitucionalidad del inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso, expresa que el Tribunal Constitucional “sin que exista petición alguna de parte o planteo sobre el particular resuelve en primer lugar “constitucionalizar” el “Juicio Político” y fijar en dos tercios la mayoría necesaria para declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral [,,] o física” (Sar, 2005, pág. 239; 240); se alude a la coyuntura política, la que también es señalada en el debate del Pleno del Congreso cuando se modifica su Reglamento, que ya señalamos.

Asimismo, Omar Sar comenta que el juicio político se ha utilizado “para deshacerse de opositores o funcionarios fastidiosos mediante un proceso en el que basta la voluntad de la mayoría parlamentaria” (Sar, 2005, pág. 240) que se advierte que no se indica cuáles son las infracciones de la Constitución; no hay para la infracción un procedimiento como sí se da en el caso en que se imputa la comisión de un delito, donde el Parlamento no sanciona y pasa a conocimiento del Poder Judicial. Al respecto, rescata que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de los magistrados destituidos del ex - Tribunal de Garantías Constitucionales, señala que “debe tener carácter excepcional y gozar de las debidas garantías judiciales y de imparcialidad” (Sar, 2005, pág. 241). De igual manera, el profesor Omar Sar sostiene que existe discontinuidad entre disponer la posibilidad del Congreso de la República de inhabilitar luego del juzgamiento de algún delito; y autorizar, como se ha hecho en la Sentencia del Tribunal Constitucional del caso del Exp. 00006-2003-AI ya estudiado, que ante una infracción constitucional vaga e imprecisa, se pueda sancionar “en una

decisión política del parlamento adoptada por sí y ante sí, eventualmente en ausencia, sin canal de revisión y en violación del principio de legalidad y del debido proceso” (Sar, 2005, pág. 249).

### **6.5.El Estado Constitucional y la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral**

En el capítulo sobre el Estado Constitucional de la presente investigación, se hizo referencia a que el Perú ha variado su modelo de Estado, desde el clásico Liberal de los primeros años hasta el Constitucional. En ese sentido, se dirige hacia lo que debe de ser, en la medida de lo posible, a un Estado que se encuentra en un proceso de evolución y superación progresiva donde la dignidad humana es lo fundamental. Así, desde nuestra Constitución de 1979, se le reconoce a la persona humana derechos “anteriores y superiores al Estado” y, es el “fin supremo de la sociedad y el Estado”, como se indica en el preámbulo y primer artículo de dicha Carta Política. “En el Estado constitucional de nuestro tiempo, los derechos de los ciudadanos son, pues, <<constitucionales>> y no meramente <<legales>>” (Aragón Reyes, 1998, pág. 156). La consecuencia organizativa del nuevo Estado es una democracia con división de poderes, vinculada a valores, pluralista, con garantía de los derechos fundamentales, entre otros elementos, que se van incorporando en el tiempo.

En cuanto a la vacancia presidencial, por la causal de permanente incapacidad moral del primer mandatario, ésta es declarada por el Congreso de la República. No hay preocupación si se tratase, como desde sus inicios hasta la Constitución de 1933, de una incapacidad mental, que requeriría de un diagnóstico médico para ser declarada por el Parlamento; situación que no aconteció, porque el supuesto no ocurrió, y también por el significativo hecho que los gobernantes

elegidos, en su gran mayoría, no terminaban sus mandatos pues eran “vacados” vía golpe de Estado.

Diferente es el escenario que se abre con la Constitución de 1933, porque los constituyentes, al debatir el artículo correspondiente a la vacancia presidencial consideraron la incapacidad moral, en su doble acepción: a) Contraria a lo físico, a la incapacidad mental; y, b) La que tiene relación con las buenas costumbres, a la conducta, en este caso a la inmoralidad.

No obstante, la doble posibilidad de interpretar la vacancia por incapacidad moral, desde 1933 hasta 1980 en que entra en vigor la Constitución de 1979 tampoco se dio ningún caso de vacancia presidencial. Es relevante señalar que, salvo el presidente Manuel Prado elegido en cuestionados comicios de 1939, que entrega la banda presidencial al siguiente mandatario elegido José Luis Bustamante y Rivero en 1945, ningún otro presidente electo pudo realizar ese acto hacia otro presidente democrático pues no concluyeron su mandato debido a golpes de Estado.

#### **6.5.1. El nuevo escenario con el Estado Constitucional y la Constitución de 1979**

Con la Carta Política de 1979 y el inicio de un nuevo gobierno democrático el 28 de Julio de 1980 ingresamos a una nueva etapa del constitucionalismo peruano, la del Estado Constitucional. En este escenario, encontramos una visión diferente sobre la causal de vacancia por incapacidad moral; ya no se refiere a una incapacidad mental donde se constata un hecho y se declara; toda vez que, tal como se dijo los debates de la Comisión principal de la Asamblea Constituyente de 1979, la incapacidad mental puede ser comprendida en la

incapacidad física; y que la incapacidad moral se refiere a las buenas costumbres, donde el presidente de la República, sin haber llegado a la perpetración de un delito, moralmente lo inhabilita, hecho que habría que ser valorado por el Congreso, para luego declarar la vacancia. En consecuencia, estamos ya no en la causal objetiva de sus orígenes, sino en una subjetiva que ha de ser apreciada por los parlamentarios, de acuerdo con lo que entiendan como moralmente incorrecto en la conducta del presidente de la República.

En el Estado Constitucional debe considerarse como premisa inicial de todo el ordenamiento, los derechos humanos; y, el presidente de la República tiene derechos no sólo como mandatario elegido por la voluntad popular, sino también como persona; y, la protección de sus derechos está en primer lugar. En consecuencia, la posible declaración de vacancia presidencial, por la causal en comentario, en el que se tiene que hacer un juicio de valor sobre su conducta, debe realizarse siguiendo un procedimiento, en aquel momento no establecido y que se va desarrollando conforme aparecen los casos, pero debe llegar a ser el menos gravoso para efectos de la protección de los derechos de la persona.

El establecimiento en la Constitución de 1979 de esta figura constitucional de vacancia presidencial por incapacidad moral, la ubica en un escenario relevante dentro de las relaciones que se dan entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo; se agrega otra institución dentro de la forma de gobierno de este nuevo Estado, la posibilidad de disolución de la Cámara de Diputados, en la búsqueda de establecer el balance necesario ante la moción de censura que lleva a efecto la denominada Cámara "Política" y superar las crisis que se generaba por el uso excesivo de dicho instrumento de control político por el Parlamento. Configurándose así una forma de gobierno, que se organiza de

acuerdo a la división de poderes; y, como lo señala el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 47 “en clave de equilibrio, de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, e incluso debe ser entendida sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación” (Sentencia, 2018); división que de acuerdo al fundamento 56 de la sentencia en comentario considera tiene como rasgos de identidad: los principios de separación de poderes propiamente dicho; de balance entre poderes; de cooperación; de solución democrática.

### **6.5.2. La crisis de 1991 - 1992 y la vacancia presidencial**

El periodo democrático que se inicia en 1980, con un Estado Constitucional y una causal de vacancia por incapacidad moral que se comenta, dentro de las relaciones entre los poderes del Estado, se da en un contexto histórico distinto a épocas pasadas. Así, el segundo periodo de nuestra vida independiente en la que hay una sucesión de gobiernos democráticos, se inicia con el segundo mandato del presidente Belaunde, el cual entrega el cargo al presidente Alan García y éste, al presidente Alberto Fujimori en 1990 y tienen como característica que los dos primeros tuvieron mayoría en el Parlamento en tanto que el presidente Fujimori no la tuvo y, si se unía la oposición, se constituían en mayoría.

Hemos visto que en el primer periodo de sucesiones de gobiernos democráticos de 1895 a 1914, cuando se tuvo en la escena un poder Ejecutivo frente a un poder Legislativo con mayoría opositora, se generó una crisis que llevó a un golpe de Estado dando fin al gobierno del presidente Guillermo Billinghurst; y, el fin de una sucesión de gobiernos democráticos, al no superarse las tensiones entre ambos poderes. En este segundo periodo de gobiernos democráticos

sucesivos, en que el presidente Fujimori tiene una oposición mayoritaria, se dan enfrentamientos entre los poderes del Estado; uno de los momentos más álgidos acontece cuando algunas expresiones del presidente de la República son consideradas ofensivas; la Cámara de Senadores aprueba una Moción de Orden del Día que declara: rechazar las expresiones del señor presidente de la República y que descalifica moralmente a su autor. La moción fue derivada a la Cámara de Diputados, donde no alcanza la votación requerida. Se argumentó así que esta situación tiene relación con la figura de vacancia presidencial por incapacidad moral y se constituyó en una de las razones que nos lleva al golpe de Estado del 05 de abril de 1992 que disuelve el Congreso de la República y pone fin a este periodo democrático, la Constitución de 1979 y el Estado Constitucional.

### **6.5.3. Estado Constitucional, cambios en la vacancia presidencial por incapacidad moral y en la forma de gobierno**

Un Congreso Constituyente Democrático elegido en noviembre de 1992 redacta la Constitución actual que se aprueba vía Referéndum en 1993. La nueva Carta Política, mantiene los principios del Estado Constitucional realizando algunas modificaciones importantes como en lo relativo a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; así, con respecto a la causal de vacancia por incapacidad moral, se indica que debe de ser de “permanente incapacidad moral”, la justificación la indica en el debate de la Comisión Principal su presidente Carlos Torres y Torres Lara, al señalar que en muchas oportunidades parlamentarios con poca prudencia han amenazado constantemente con la aplicación de este inciso, señalando que se aplicaría cuando se esté ante una persona incapacitada moralmente, de manera permanente.

Otro cambio sustancial en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo está en el hecho que el presidente del Consejo de Ministros al iniciar su gestión se presente al Congreso, debe exponer su política general de gobierno y plantear “cuestión de confianza”. A ello, se suma el hecho de tener un Parlamento unicameral, por lo que la “disolución” alcanza al Congreso, aunque permanece la Comisión Permanente, pero se reduce la causal de tres a dos censuras o negación de confianza de Consejos de Ministros; situación que generó nuevamente un desbalance en las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo, esta vez a favor del Ejecutivo; y donde la figura de la vacancia presidencial adquiere protagonismo, como no lo tuvo antes.

Es de resaltar otro cambio que para nuestro caso es importante y es la aparición del “Juicio Político” en la nueva Constitución, que alude a la posibilidad de sancionar del Congreso de la República; si fuere de un caso por comisión de un delito, se realiza el antejudio, pasa al Poder Judicial y sentencia; concluido el proceso en sede judicial, el Congreso puede sancionar políticamente; también, por razones políticas, ante faltas de esa naturaleza que no constituyan delitos, el Congreso puede sancionar; posibilidades que han sido objeto de diversos cuestionamientos.

**6.5.4. El procedimiento para el pedido de vacancia por permanente incapacidad moral o física. Los 2/3 del número legal de Congresistas para su declaración.**

Como se ha visto al comentar el caso de la vacancia del presidente Alberto Fujimori Fujimori, que se realizó el 21 de noviembre del 2000; el Congreso no tenía en su Reglamento procedimiento alguno para dicho trámite. En el Pleno del Congreso en que se vaca al presidente de la República, se había pasado a

la Orden del Día la Carta de Renuncia al cargo de presidente de la República; luego, se presenta una Moción de Vacancia, se debate el mismo día y no obstante el pedido de diversos congresistas de votar en el orden de admisión, es decir en primer lugar la aceptación de la Renuncia; no fue así, la mayoría decidió votar la Moción de Vacancia, la que es declarada con 62 votos de los congresistas; es decir, se consideró mayoría simple para la aprobación de la moción de vacancia presidencial.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 0006-2003-AI/TC, fundamento 26, resalta el hecho que no existe procedimiento ni votación calificada alguna para que el Congreso de la República pueda declarar vacante el cargo de presidente de la República por permanente incapacidad moral o física; y, consideró que tomar la decisión de vacar al presidente de la República por mayoría simple:

“sería atentatorio del principio de razonabilidad pudiéndose presentar supuestos absolutamente inaceptables en un Estado social y democrático de derecho, tales como el hecho de que mientras que el Congreso necesite de la votación de más de la mitad de su número legal de miembros para remover a los ministros (responsables políticamente y no elegidos por el pueblo), mediante el voto de censura; sin embargo, no necesite sino una mayoría simple para remover al Presidente de la República (quien no tiene responsabilidad política y es elegido directamente por la voluntad popular). En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a legislar un procedimiento y la necesidad de una votación calificada para poder declarar la vacancia presidencial por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, a efectos de no incurrir en aplicaciones

irrazonables de la referida disposición constitucional; para lo cual, al igual que en los casos de juicio político, debe estipularse una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso” (Sentencia, 2003).

La observación que realiza el Tribunal de la necesidad de una mayoría calificada para declarar la vacancia por permanente incapacidad moral fue prevista con anterioridad en el proyecto ley de reforma total de la Constitución debatida en la Sesión 11ª O del Congreso de la República del 15 de abril de 2013; proyecto que no llegó a someterse a referéndum, pero rescatamos que en él se consideró:

“Artículo 168°. - La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte.
2. Renuncia aceptada por el Congreso de la República.
3. Abandono del cargo, salir del territorio nacional sin permiso del Congreso de la República o no retornar a él dentro del plazo fijado.
4. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 171° de la Constitución.
5. Incapacidad permanente física o mental declarada por el Congreso, previo dictamen médico.
6. Permanente incapacidad moral, declarada por el Congreso de la República.

Para la declaración de la vacancia, en los casos previstos en los numerales 1, 2 y 3, se requiere mayoría simple de votos del número legal de congresistas. En el caso de los numerales 4, 5 y 6 se requiere el voto favorable de los dos tercios del número legal de congresistas”. (Congreso, Reforma Constitución 1993, 2003).

Se observa en este proyecto que se hace la distinción entre la incapacidad física o mental, va en un inciso y, en el siguiente, la incapacidad moral; y que la exigencia para declarar la vacancia es el voto favorable de los dos tercios del número legal de congresistas. Se aprecia, entonces, que los representantes que elaboran el proyecto de reforma total de la Constitución y el Tribunal Constitucional, (en un tiempo que no excede los tres años de la declaración de vacancia del presidente Fujimori), consideraron la necesidad elevar la exigencia de mayoría simple a mayoría calificada.

El Congreso de la República, como ya comentáramos en el acápite referente a la responsabilidad del presidente de la República, debatió y aprobó en la Sesión 15ª B del 03 de junio de 2004 la adición de un nuevo artículo al Reglamento del Congreso, el 89 A sobre 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”. El pedido de Vacancia que debe tener la firma de no menos del 20% del número legal de congresistas, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, lo que debe remitirse al presidente de la República; para la admisión del pedido se requiere el voto de por lo menos del 40% de congresistas hábiles. Asimismo, se señala en el referido artículo que el Pleno en el que se debate y vota el pedido de vacancia no puede realizarse antes del tercer día siguiente de admitido el pedido. El acuerdo que declara la vacancia requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso.

Hemos de recordar otro hecho interesante en cuanto al voto calificado, si se revisa la acusación constitucional en las anteriores Cartas Políticas, la exigencia de los dos tercios para decidir si ha lugar a la formación de causa estuvo en las

primeras Constituciones de 1828; 1834 y 1839; luego no hubo indicación alguna al respecto.

Se aprecia en consecuencia, que hay una evolución en cuanto a esta causal de incapacidad moral; en primer lugar, se deja la acepción original de incapacidad mental por la de inmoralidad; luego se agrega el término “permanente”, para finalmente establecer un procedimiento en el Reglamento del Congreso de la República con el objeto de adecuar este “naciente” procedimiento a los principios, de razonabilidad y proporcionalidad; así como, de debido proceso, al especificar se notifique al presidente de la República, se otorgue un plazo no menor de tres días para debatir la Moción de vacancia, permitiendo la presencia de un abogado del presidente de la República; y, exigiendo un número determinado de congresistas para la presentación de la Moción de Orden del Día; otro porcentaje para la admisión a debate y una mayoría calificada de 2/3 para la aprobación; en un proceso continuo que aún no termina y debe realizarse conforme al modelo de Estado Constitucional en el que nos encontramos.

## **CAPÍTULO VII DISCUSIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE LA PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL**

Los sucesos de los últimos años generaron un gran debate sobre la norma de esta figura constitucional la cual se ha analizado, en gran parte, desde una perspectiva histórica, anotando la forma de gobierno hacia la que derivó nuestro país; también el modelo de Estado que nos rige que es el denominado “Constitucional” o “Constitucional de Derecho”.

En la presente investigación se ha identificado el significado de la causal permanente incapacidad moral; su permanencia en las Constituciones del Perú; los casos de destitución de presidentes de la República que de alguna manera se relacionan con esta causal y el análisis de algunas figuras constitucionales tales como la responsabilidad del presidente de la República y la acusación constitucional.; Por ello, se incidirá en el nuevo escenario que se nos presenta ante el Estado Constitucional y el procedimiento para el pedido de vacancia que se incorpora en el Reglamento del Congreso de la República.

Todo ello nos permite tener una mayor visión para entender la manera en que se ha desarrollado y debe de aplicarse la “permanente incapacidad moral”, como causal de vacancia de la presidencia de la República.

Al respecto, se ha podido observar diversas posiciones respecto a esta disposición constitucional:

La primera es la formulada por el Poder Ejecutivo en el proyecto de “ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia”, presentada al Congreso de la República el 10 de abril de 2019 y que pasó a la comisión de Constitución y Reglamento, proyecto que elimina la incapacidad moral del texto constitucional.

La segunda posición es la de considerar a la incapacidad moral en su primera acepción, la de incapacidad mental; a ella se refiere el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera en su voto singular de la sentencia del Expediente 00002-2020-CC/TC de 19 de noviembre de 2020.

La tercera posición es la de mantener la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, como se aplicó, en su acepción de inmoralidad; la que a su vez puede interpretarse como una figura abierta como se aprecia en el voto singular del magistrado Blume Fortini; o como una figura restringida, posición que comparten los magistrados Ledesma Narváez y Ramos Núñez en sus votos singulares de la aludida sentencia de 19 de noviembre de 2020, del Tribunal Constitucional.

Una cuarta posibilidad es la de tratar la conducta indebida del presidente de la República en un juicio político especial, diferente a la vacancia; y, tramitado como tal, lo que requeriría de una reforma constitucional.

Además de estas posiciones que comentamos, se pueden apreciar varios cuestionamientos más específicos por la manera cómo se aplicó esta causal de vacancia por incapacidad moral; así tenemos:

- El Congreso ejerce indebidamente sus competencias, afectando las atribuciones del presidente de la República, el principio de división de poderes y forma de gobierno, al punto que se planteó ante el Tribunal Constitucional una demanda de Conflicto competencial por el Poder Ejecutivo.
- Se afecta el debido proceso, por diversos hechos tales como la falta de tipicidad de la conducta inmoral que se le atribuye al presidente; la presunción de inocencia; ausencia de verificación de los supuestos

hechos que acreditan la conducta considerada inmoral; el corto tiempo para presentar una defensa adecuada; lo que va en contra del Estado Constitucional en el que nos encontramos.

- La toma de una decisión de vacar a un presidente tan importante sin tener el respaldo de la opinión pública, indica falta de oportunidad, toda vez que, lejos de dar a la comunidad una sensación de tranquilidad al separar del primer cargo de la República a una persona con un comportamiento indecoroso que hace inviable su permanencia, la decisión genere aún mayor inestabilidad y afecte la paz social.
- La aplicación incorrecta de una causal que se refiere a las cualidades del espíritu en contraposición a lo físico, es decir, de carácter “mental”. Así fue en su origen histórico y su mantenimiento en las diversas Cartas constitucionales, razón por la cual nunca se dio el caso de aplicarla, ni generó conflicto alguno. El variar el sentido de la causal nos llevó al conflicto, afectando entre otros puntos la división de poderes en nuestra forma de gobierno, así como el balance de poderes.
- Los hechos que se argumentan contra el presidente de la República no tienen como base un hecho objetivo verificado, sino que se basa en argumentos sujetos a interpretación política que realiza un organismo político como el Congreso.
- Al tratarse la vacancia presidencial de supuestos objetivos, también la incapacidad moral tiene ese carácter, corresponde al Congreso realizar una verificación del hecho para declarar la vacancia, no realizar un proceso que tenga que ver con la conducta o situación

moral del presidente, a su discrecionalidad y expuesto a motivaciones políticas, para luego declarar la incapacidad y vacar al presidente de la República.

- El procedimiento de vacancia presidencial tiene más acercamiento al juicio político, a través del cual se puede preservar la buena imagen de quien personifica a la nación, que a las causales de vacancia del artículo 113 de la Constitución.

Por todo ello, hemos de analizar algunos aspectos complementarios a los ya estudiados para efectos de una mejor comprensión de esta causal de vacancia presidencial.

### **7.1. La supresión de la causal de incapacidad moral**

La posibilidad de suprimir del texto constitucional la causal de vacancia por incapacidad moral, fue planteada por el Poder Ejecutivo el 10 de Abril de 2019, cuando remite un proyecto de Ley al Congreso de la República con el carácter de “urgente”, que plantea la reforma constitucional para promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia y que modifica diversos artículos de la Constitución del Perú, entre esos el 113 referido a las causales por las cuales vaca la presidencia de la República, donde no se considera la parte relativa a la incapacidad moral. En la exposición de motivos respecto de la vacancia por permanente incapacidad moral, señala que las causales que regula el aludido artículo 113 son objetivas, con excepción de la aludida incapacidad moral, la cual remite a una valoración político constitucional.

En ese sentido, se plantea eliminar la figura de la incapacidad moral por las siguientes razones: “la incapacidad moral permanente alude a la incapacidad mental permanente, por tanto este supuesto puede, perfectamente, ser incluido

en el de la incapacidad física [...] y dado que el presidente no puede ser acusado constitucionalmente durante su mandato, salvo por las causales especificadas del artículo 117 de la Constitución, sus detractores invocan la figura de la incapacidad moral permanente para forzar su vacancia del cargo. Estos confunden la incapacidad moral permanente con un cuestionamiento ético a la investidura del presidente. De esta manera lo que buscan es, en los hechos, sancionarlo políticamente, pese al diseño constitucional” (Poder Ejecutivo, 2019) para su razonamiento, se respaldan en la autoridad del profesor Abraham García Chávarri.

Hay que comentar al respecto que, en el ya referido debate de la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente de 1979, se trató este artículo constitucional, se expresó que la incapacidad “mental” se cubre con lo físico, pero con respecto a lo moral “consideramos que es forzoso poder presentarnos con cierta pulcritud ante la opinión pública y consagrar en la Constitución ese objetivo de pulcritud” (Congreso, 1979, pág. 10).

En cuanto a la otra razón argumentada en esta posición, fue una permanente preocupación compartida por distintos constituyentes, de 1933; 1979 y 1993, por el riesgo que conlleva el uso político por intereses particulares que se le puede dar a esta acepción.

## **7.2. La vigencia de la incapacidad moral como “mental”**

Relacionada con la segunda de las posiciones de mantener a la incapacidad moral como “mental” que es la interpretación correcta e histórica, que fue de alguna manera desnaturalizada.

Al respecto, comentamos que desde el inicio de nuestras Constituciones el término moral tuvo la acepción “mental” como el conjunto de facultades del

espíritu en contraposición a lo físico, así se establece en el enunciado disyuntivo por oposición: incapacidad moral o física; primero, para la suspensión de la ciudadanía en los que por ineptitud física o moral no puedan obrar libremente en la Carta de 1823; y, luego para referirse a la vacancia presidencial por perpetua imposibilidad física o moral, en la Constitución de 1839.

El antecedente lo encontramos en la Constitución española de 1812, tanto para la suspensión de la ciudadanía como para que la regencia conduzca el gobierno ante la imposibilidad del Rey de ejercer su autoridad por cualquier causa física o moral.

De igual manera, se ha comentado que, desde la Constitución de 1933, en los debates se consideró que la incapacidad moral, puede interpretarse como una conducta del presidente no acorde a las buenas costumbres. Definitivamente, en la Carta de 1979, la interpretación de esta causal ya no es la de incapacidad mental, ello se aprecia en los debates de la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente cuando tratan este artículo, considerándose que lo mental estaría en lo físico y que el presidente de la República debe tener el comportamiento adecuado. Nos encontramos entonces, ante una causal que ha perdido su significado primigenio. Este criterio de incapacidad moral como inmoralidad continúa en la Constitución de 1993.

Es de considerar a lo ya acotado que, en el proyecto de ley de reforma total de la Constitución del 15 de abril de 2013, se consideró en el artículo 168 referente a la vacancia de la presidencia, a la incapacidad física y mental en el inciso quinto, mientras que, a la incapacidad moral en el inciso sexto, con lo que marcaron la diferencia en ambos casos.

Si observamos lo que acontece en países de nuestro entorno, en América del Sur, con los que nos unen caminos semejantes y el caso de la misma España, del que tomamos el antecedente, podemos observar al respecto:

En España, donde hay una monarquía parlamentaria, se ha mantenido su tradición histórica; y, una de las causas por la cuales la Regencia asume funciones regias es la señalada por el artículo 59.2 de su Constitución de 1978, que señala “Si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales”; no indica la Constitución española las causas para declarar la imposibilidad del Rey. Alejandro Villanueva, en su tesis de doctorado “El Estatuto jurídico constitucional del rey en el ordenamiento español vigente”, nos dice que dentro de los posicionamientos que existe es el de referirse al Código Civil “Artículo 200. Son causas de incapacitación las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impidan a la persona gobernarse por sí misma”, para comprender jurídicamente el artículo. (Villanueva Turnes, 2018, pág. 341), necesaria para que no quede desatendida la Jefatura del Estado, de alguna manera consideran que el antecedente es la Carta Política de 1812.

Así, los países de nuestra subregión americana por lo general no especifican las causales de vacancia sino que se van a referir a ella para efectos de indicar al sucesor. En ese sentido, salvo los casos de Argentina que indica:

“Art. 88.- En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia,

hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”.

En la Constitución ecuatoriana encontramos causales de vacancia semejantes a las de nuestro ordenamiento, pero para efectos de incapacidad utiliza el término “mental” y no “moral”; no obstante ello, el presidente Abdalá Bucaram fue destituido el 6 de febrero de 1997, invocándose esta causal. El artículo constitucional nos dice:

“Art. 167.- El Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes: 1. Por terminación del período para el cual fue elegido. 2. Por muerte. 3. Por renuncia aceptada por el Congreso Nacional. 4. Por incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional. 5. Por destitución, previo enjuiciamiento político. 6. Por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional”

La idea de la causal de vacancia por incapacidad o imposibilidad mental o física del mandatario es garantizar la continuidad; es decir, asegurar la representación del Estado y la dirección del Gobierno. En consecuencia, no se trata de sancionar al presidente de la República, por el contrario, la finalidad sería el fortalecimiento de la institución de la presidencia de la República; que no se resienta el Estado. El magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, en su voto singular de la sentencia recaída en el Expediente 00002-2020-CC/TC de 19 de noviembre de 2020, señala con respecto a la incapacidad moral, que ésta debe entenderse como incapacidad mental:

“En este sentido, además, es muy claro, por qué la “incapacidad moral” se encuentra regulada junto con la vacancia por “incapacidad física”.

Efectivamente, la causal de la referencia dice que la Presidencia de la República vaca por “Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso”. Esta relación entre las referidas incapacidades vienen dadas porque, ambas deben ser entendidas en el marco de una situación de salud que constituyan un impedimento para el desempeño de las facultades del presidente [...] que la incapacidad debe ser declarada por el Congreso de la República en el sentido de que tan solo resulta necesario constatar una situación fáctica, y por ende tampoco se trata de una situación jurídica que el Poder Legislativo (Congreso) pueda constituir al margen de los hechos del mundo. En este sentido, la incapacidad regulada hace referencia a una realidad que es independiente de la voluntad política del Congreso y que a este solo le correspondería “declarar” [...] Estamos hablando entonces de una constatación, y no de una evaluación subjetiva, y menos aún, sustentada en razones de cálculo político” (Sentencia 778/2020, 2020, pág. 84; 85).

Asimismo, como también lo señala el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, hay distintos niveles de incapacidad mental, donde los informes médicos determinarán si la discapacidad mental es tan grave, que imposibilite a la persona para ejercer el cargo.

Al respecto, consideramos que esta causal, en su acepción primigenia, viene del constitucionalismo histórico, debe permanecer en el ordenamiento constitucional, precisándose que corresponde a su acepción “mental”, ciertamente nunca antes utilizado pero que es garantía de continuidad de la institución presidencial, lo cual, como se ha indicado, fortalece la institución ante casos de salud que hacen imposible continuar en funciones. Así, configurada la

imposibilidad o incapacidad por causas médicas, queda en el Congreso de la República declarar la vacancia y proceder a la sucesión constitucional.

Por consiguiente, pensamos que la existencia de una causal de vacancia por incapacidad mental o física como la que comentamos, no significa dejar de lado la necesidad de contar con un representante de la nación que la personifica, que tenga un comportamiento digno del cargo; y, ante la realización de actos que, sin ser infracciones constitucionales o delitos, que implican un comportamiento inmoral que genera inestabilidad a la gestión de gobierno, ha de recurrirse a otro tipo de procedimiento.

### **7.3. La causal de vacancia por incapacidad moral como inmoralidad**

Como hemos visto la disposición evolucionó de incapacidad mental a inmoralidad; de una situación constatable de la salud del presidente de la República, sobre la cual el Congreso la declara, a otra que exige un nivel de valoración por parte del Pleno del Congreso para luego declararla; esta mutación nos plantea un escenario diferente en el ordenamiento constitucional.

Esta causal es subjetiva e indeterminada, que ha llevado a que el constituyente le adicione la palabra “permanente” para que no se entienda que procede por cualquier caso de supuesta inmoralidad; otro mecanismo destinado a limitar el uso de esta causal es la exhortación del Tribunal Constitucional para que se considere votación calificada para la declaración de la vacancia presidencial. Así el Congreso modifica su reglamento adicionando el Artículo 89 A, señalando las etapas y requisitos a seguir en este caso.

Con respecto a la incapacidad moral, dice Enrique Bernales “debe entonces entenderse como una conducta impropia reiterada que descalifica el gobernante para mantenerse en un alto cargo de responsabilidad pública como es el cargo

de presidente de la República” (Bernaes Ballesteros, 2018, pág. 77); por su parte Víctor García Toma expresa que:

“La incapacidad moral es la falta de aptitud legal para continuar ejerciendo el cargo, en razón de haberse acreditado objetivamente una conducta pública o social gravemente venal, corrupta, licenciosa u ofensiva a las convicciones éticas de la ciudadanía.

[...] En ese contexto, la vacancia se produce cuando se acredita la existencia de un hecho axiológicamente reprobable a la luz de las convicciones de la sociedad y de una magnitud que mancilla la majestad del cargo presidencial” (García Toma, 2018, pág. 11).

El punto clave es el significado de “moral” que es “amplio e indeterminado” (García Belaunde, 2018, pág. 40), es un concepto jurídico “abierto, indeterminado y referible en términos subjetivos, al momento político en que se produce el acto impropio y descalificable” (García Toma, 2018, pág. 12).

Carlos Hakansson señala que la Constitución establece pero no detalla las causales de vacancia: algunas son de orden natural, otras de orden penal; y, otras de naturaleza política, una de las cuales es la renuncia que el Congreso la acepta, y la otra es la “permanente incapacidad moral declarada por el Congreso, en la que también juega un papel determinante el peso de la oposición política en el Congreso y la opinión pública” (Hakansson Nieto, 2018, pág. 166).

Así, el profesor Hakansson expresa que: “La incapacidad moral aludida por la Constitución surge como producto de una grave inconducta que termina por neutralizar, o destruir, las bases sobre las cuales se construye la confianza pública al jefe de Estado otorgada luego de proceso electoral democrático” (Hakansson Nieto, 2018, pág. 166).

Por su parte, Miguel Vilcapoma, considera que “la vacancia presidencial es una medida máxima; es decir, por ella, se le retira el presidente del cargo que le fue otorgado por votación popular, por haber demostrado permanente incapacidad o carencia moral” (Vilcapoma Ignacio, 2018, pág. 233).

Luis Castillo Córdova sostiene sobre la declaración de la vacancia por inmoralidad, que ésta le corresponde al Congreso de la República y que éste debe realizarla de manera razonable, vale decir, en base a razones convenientes para la comunidad política y constitucional. Así, se podrá construir los parámetros de moralidad pública que sirvan de referencia para calificar de moral o de inmoral la conducta del presidente de la República, Para ello, es posible reconocer tres elementos:

“Un primer elemento es la veracidad de los hechos que configuran el proceder del presidente que es sometido a control de moralidad [...] a través de una comisión investigadora, y/o a través de la presentación del presidente en el recinto congresal, y/o a través del grupo parlamentario al cual pertenece el presidente [...].

Un segundo elemento de objetivación: que la regla moral quebrantada tenga relación con la idoneidad reclamada a quien pretenda ejercer el cargo presidencial [...].

Un tercer elemento de juicio: que la negación de la exigencia moral sea de tal intensidad que permita concluir sin duda que afectará el normal desenvolvimiento de las atribuciones presidenciales.

La presencia de estos tres elementos en el concreto ejercicio de la atribución de vacar al presidente que tiene reconocida el Parlamento, permite esperar que aumenten los grados de objetividad en la discusión

política que lleve a cabo el Congreso de la República. Esta objetividad no sólo ayudará a conseguir el mayor consenso posible, sino que también permitirá reconocer corrección en la decisión [...]. Es decir, aparecerá como una decisión políticamente válida por ser una decisión conveniente al interés general” (Castillo Córdova, 2018, pág. 92; 93).

A este respecto, Víctor García Toma indica que la sanción del Congreso de la República debe sustentarse en lo siguiente: veracidad del hecho imputado; efecto sobre la ciudadanía en el sentido de su clara reprobación; y, aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la decisión parlamentaria (García Toma, 2018, pág. 12).

Dentro de la posición restringida a la que se aludió, está la que tienen los magistrados Ledesma Narváez y Ramos Núñez, expresada en su voto singular de la ya anotada sentencia del Tribunal Constitucional. Sobre el particular, ambos consideraron sobre la naturaleza de la vacancia presidencial que “es un mecanismo de control institucional que el constituyente puso en manos del Parlamento para que, frente a la conducta personal altamente reprobable de quien ejerce la Presidencia de la República, pueda declararla y apartar al presidente de su cargo” (Sentencia 778/2020, 2020, pág. 44). Así, los magistrados sostienen que el Congreso de la República expresa una decisión política:

“en virtud de la cual se aparta al presidente de la República de su cargo por razones distintas a:

- i) los supuestos expresamente establecidos en el artículo 117 de la Constitución (traición a la patria; impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; disolver

el Congreso, salvo los casos previstos en el artículo 134, y por impedir su reunión o funcionamiento; o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral); y

ii) la comisión de un delito de función o al hecho de haber incurrido en una infracción constitucional, conforme ordena el artículo 99 de la Constitución” (Sentencia 778/2020, 2020, pág. 45).

En ese sentido, continúan argumentando los magistrados que:

“cuando se invocan hechos realizados por quien detenta el cargo de presidente de la República como expresión de un comportamiento altamente reprobable e incompatible con la dignidad de la función, el análisis que de aquellos vaya a realizar el Parlamento con la finalidad de declarar la vacancia presidencial, consistirá en verificar, cuando menos:

- i) que se trate de hechos de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad, que deterioran en gran magnitud la dignidad presidencial y que hacen insostenible la permanencia en tan importante cargo público, independientemente de que con posterioridad pueda determinarse que tales conductas tuvieran, además, relevancia penal; y,
- ii) que estén claramente evidenciados ante la opinión pública y generen un notorio desequilibrio social, de modo tal que en esa extraordinaria circunstancia, dado nuestro modelo presidencialista y democrático, la valoración del Congreso

sobre su verificación, no puede hacerse al margen de interpretar un sentimiento social que mayoritariamente y de forma patente ha consolidado un repudio hacia la figura presidencial, haciendo insostenible para la estabilidad social y el orden público su mantenimiento en el poder” (Sentencia 778/2020, 2020, pág. 46).

Por consiguiente, concluyen los magistrados que el presidente de la República sólo puede ser acusado en casos específicos, que la noción de moral no debe quedar expuesta a la mayoría de turno.; Por ello, cuando el Congreso de la República inicie una moción de vacancia solo puede realizarlo cuando se está ante un escenario que comprometa, severamente, la dignidad del cargo; por lo que es importante diseñar un “procedimiento para la declaración de incapacidad moral que pueda aproximarse, razonablemente, a una alternativa válida que justifique la vacancia” (Sentencia 778/2020, 2020, pág. 48; 49).

Queda, en consecuencia, en la posición de los magistrados en comentario, que estamos ante un mecanismo de control institucional, que además de lo ya normado por el Reglamento del Congreso de la República, requiere diseñar un nuevo procedimiento con criterios como:

- i) congruencia entre lo que se pide y lo que se resuelve; es decir, que los fundamentos de hecho y de derecho del pedido de vacancia, deben ser los mismos que sean objeto de pronunciamiento en el respectivo debate y votación por el Pleno del Congreso;
- ii) los documentos o medios probatorios que acrediten o corroboren los hechos deberán ser examinados por una Comisión Especial de Investigación que presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno

del Congreso de Investigación (al igual que en otros procedimientos parlamentarios); y,

iii) del otorgamiento del tiempo y los medios necesarios para la preparación de la defensa de quien ostente la Presidencia de la República.

iv) no procede dicha causal de vacancia en el último año de ejercicio de la Presidencia de la República. Ello, tiene pleno sentido a partir del principio de seguridad jurídica y efectos de evitar graves situaciones de inestabilidad política, económica y social. Además, es plenamente con lo dispuesto en el artículo 134 cuando establece que “No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato”.

v) Se requiere una segunda votación. Esto como mecanismo adicional de reevaluación y reflexión dada la magnitud de las consecuencias que la vacancia de la Presidencia de la República representa, y,

vi) La vacancia presidencial no puede utilizarse como mecanismo de control político ni para discutir la posible comisión de delitos (Sentencia 778/2020, 2020, pág. 50).

Por su parte, el magistrado Ernesto Blume Fortini, en la sentencia del Tribunal Constitucional, consideró pertinente expresar en su voto singular su punto de vista respecto a lo señalando que en la ponencia de la magistrada Ledesma Narváez; ponencia que se reproduce en su mayor parte, en el voto singular que realiza juntamente con el magistrado Ramos Núñez al que nos hemos referido, manifestando el magistrado Blume que a esta figura de la permanente incapacidad moral se persigue “acotarla, constreñirla y limitarla, desnaturalizándola y afectando en parte las competencias del Poder Legislativo y las reglas del equilibrio de poderes contenidas en la Norma Suprema de la

República” (Sentencia 778/2020, 2020, pág. 13). Si estamos con la posición de los magistrados. Ledesma y Ramos ante una posición restringida con respecto a los alcances de la norma, el Dr. Blume, por el contrario, es de la opinión de que:

“la Constitución establece esta causal como una de carácter abierto, para atender situaciones de graves actos en los que ha incurrido el presidente de la República, quien ostenta el más alto cargo de la Nación y es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Frente a esos actos, la mencionada causal se comporta como un mecanismo de control de poder, que habilita a que el Congreso adopte una decisión política con 87 votos” (Sentencia 778/2020, 2020, pág. 14).

Se trata, nos dice el magistrado Blumer Fortini, de una fórmula abierta referida a la conducta que es incompatible con la dignidad del cargo, que corresponde al Congreso determinar donde “el juicio que ha de efectuar en la determinación de las citadas conductas reñidas con lo moral no puede ser otro que uno de naturaleza esencialmente política, muy distinto del juicio propiamente judicial” (Sentencia 778/2020, 2020, pág. 15); por lo que en su opinión:

“no resulta de recibo que se pretendan tasar en un catálogo formal o matemáticamente exacto los supuestos de una hipotética conducta reñida con la moral, pues ello, no solo resultaría contrario a la característica de amplitud y dinamismo esenciales en la vida, la realidad política o la coyuntura del tiempo y espacio social, sino un vano intento por circunscribir algo que por su propia naturaleza resulta imposible colocar dentro de parámetros estrictamente objetivos” (Sentencia 778/2020, 2020, pág. 15).

Finaliza diciendo el magistrado Blume que es una causal de uso excepcional y por razones plenamente justificables, dentro de estrictos parámetros constitucionales.

Se hace evidente dentro de las posiciones restringida o abierta de esta causal, que se trata de un mecanismo control, referido a la conducta del presidente de la República que hace insostenible su posición como jefe de Estado que personifica la nación, en un proceso excepcional de competencia del Congreso de la República que ha de respetar los valores del Estado constitucional.

#### **7.4. La incapacidad moral como juicio político especial**

Esta posición parte de la necesidad de tener un instrumento de control institucional que permita tener en la presidencia de la República a una persona con las condiciones morales idóneas para ser el jefe de Estado, dirigir el gobierno y personificar a la nación; y, del hecho que, en la vacancia presidencial, el Congreso de la República, constata una situación fáctica, “independiente de la voluntad política” del Parlamento como lo señala el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

La posibilidad de tener una norma idónea para tal finalidad se encuentra en reconocer que estamos ante un juicio político sui géneris, como lo señala el jurista Domingo García Belaunde; o un juicio político especial como lo indicó en el Pleno el exmagistrado y actual parlamentario Carlos Mesía, “que existe un juicio político por incapacidad moral, que el propio Tribunal Constitucional en esas sentencias, no ha terminado de definir”.

Asimismo, recordamos que en los debates en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Democrático Constituyente que hace la actual Carta Política, el congresista Carlos Ferrero argumentaba “¿Por qué recurrir a la

vacancia automática que es mucho más discutible? En la acusación constitucional se defiende, se fundamenta y se le puede quitar el cargo. Pero ¿la vacancia automática?” (Congreso, 1993, pág. 1267).

De ser considerado este procedimiento como juicio político, nos acerca (si bien no lo limita a ello) al “*misdemeanors*” del “*impeachment*” norteamericano, porque puede ser también por una conducta relativa a un delito grave; y se debe de tener en consideración, las objeciones que se han realizado al juicio político, que hemos visto, para que, como en el caso de la “vacancia por inmoralidad” se tenga presente los valores y principios del Estado Constitucional y la protección de los derechos fundamentales del presidente de la República, como límite ante un procedimiento extraordinario que se realice teniendo en cuenta la necesidad que la población de tener un representante idóneo a la vez que una situación de estabilidad democrática.

En cuanto al procedimiento, se tiene en cuenta que conforme lo exhortado por el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia 0006-2003-AIITC, en su fundamento 24, es preciso “regular un procedimiento de acusación constitucional para los casos de juicio político, conforme a las características de dicha institución que se desprenden de esta sentencia (Sentencia, 2003).

Para que tenga efectos prácticos este juicio político, es necesaria la reforma del Artículo 117 de la Constitución, en el sentido de adicionar a las causas por las cuales puede ser acusado el presidente de la República, durante su período, la incapacidad moral. Asimismo, sería necesaria la modificación del Reglamento del Congreso en lo que corresponda.

#### **7.5. Los riesgos previstos por el uso de la permanente incapacidad moral o física de la vacancia presidencial**

Como se ha indicado, desde la Constitución de 1979, se tuvo la decisión de fundar un Estado democrático, que garantice, a través de instituciones estables y legítimas, la plena vigencia de los derechos humanos, la independencia y la unidad de la República. Por ello, el deber primordial del Estado que establece el artículo 44 de la Constitución es el de “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”, condición básica para el derecho de toda persona al libre desarrollo, la paz y tranquilidad, entre otros. En ese sentido, se reconocen los riesgos que afronta la estabilidad, , por el uso distorsionado de la figura de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral.

Se había advertido el riesgo de la aplicación de una “figura que se presenta, sin lugar a dudas, como instrumento virtualmente peligroso y eventualmente arbitrario” (García Belaunde, 2018, pág. 45); hay ciertamente una esperanza de resolver las crisis de manera institucional, “pues los cuartelazos y las intervenciones militares han sido desplazadas por medidas más sofisticadas y guardando respeto a las formas institucionales” (García Belaunde, 2018, pág. 49). Esta distorsión del uso de la causal de la permanente incapacidad moral para vacar al presidente de la República, por razones esencialmente políticas, que genera permanente inestabilidad, se ha dado también en América Latina; así lo expone Francisco José Eguiguren Praeli,

“se ha asistido en las últimas décadas a su aplicación en diversos países, muchas veces con éxito, para acusar, destituir e inhabilitar políticamente a numerosos presidentes. [...] Estas situaciones, bastante frecuentes

durante los últimos 25 años en numerosos países Latinoamericanos, han configurado un nuevo escenario de inestabilidad presidencial, que ha conducido a la caída de presidentes sin la ruptura formal del orden constitucional ni de la democracia” (Eguiguren Praeli, 2018, pág. 180).

Al respecto, recordamos que los constituyentes advirtieron esta posibilidad de inestabilidad. Así en los debates de la Constitución de 1933, el señor Arca Parró decía al respecto “unas veces puede ser beneficioso, pero en otras puede ser con desmedro de los intereses nacionales [...] no insistiremos; pero queremos, sí que nuestras palabras queden como constancia de este hecho”(Congreso, 1932, pág. 2416); también en la Comisión principal de la Asamblea Constituyente de 1979, el señor Ortiz de Zevallos expresaba que la figura de incapacidad moral “es peligrosa para el país [...] si hay una campaña de opinión pública destinada a debilitar a un Presidente de la República, se pide al Congreso una incapacidad moral por cualquier acto que haga el Presidente de la República” (Congreso, 1979, pág. 9); y, en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático de 1993, el señor Carlos Torres y Torres Lara expresa la necesidad de agregar al enunciado incapacidad moral la palabra “permanente” porque utilizado “muy genéricamente, puede desestabilizar a cualquier gobierno, y consideramos que esto no es prudente. [...] algunos congresistas, amenazadoramente, han estado utilizando este término y este dispositivo para crear una tensión innecesaria” (Congreso, 1993, pág. 1264).

La historia reciente nos dice que son dos épocas de gobiernos democráticos consecutivos y observamos que, luego de las elecciones, pueden darse dos posibilidades: La primera, un gobierno que consiga o construya una mayoría en el Parlamento como fue el caso de los presidentes: Fernando Belaunde en su

segundo mandato; Alan García en su primer y segundo gobierno; Alberto Fujimori; Alejandro Toledo; Ollanta Humala. Si se mantiene la estabilidad, el riesgo puede ser el uso excesivo del poder otorgado y la rigidez de las políticas que no varíen, aunque hayan perdido respaldo popular.

La segunda posibilidad, acontece cuando el gobierno no consigue conformar una mayoría en el Parlamento, donde la oposición es fuerte. Este escenario se vivió en dos ocasiones: En el primer gobierno de Alberto Fujimori, electo luego de dos gobiernos democráticos, terminó con el denominado “autogolpe” de Estado, disolviendo el Congreso de la República; y, en el gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski y su sucesor Martín Vizcarra Cornejo, que terminan con la renuncia del primero y la vacancia por incapacidad moral del segundo.

Para poder entender, en parte, esta situación de crisis permanente de los últimos tiempos donde esta causal de vacancia tiene especial relevancia, hemos de observarla con perspectiva histórica.. Sabemos que los factores son diversos, así lo hemos tratado en los capítulos referentes a la forma de gobierno y Estado Constitucional, para seguir con temas cada vez más específicos como la acusación constitucional y llegar a la “incapacidad moral” que tiene un procedimiento que presenta serios cuestionamientos, desde su ubicación en el ordenamiento constitucional, hasta la manera cómo se tramita y, en especial, los efectos de su aplicación en estos últimos días.

Por un lado, hemos apreciado que con la Constitución de 1920, se busca un ejecutivo fuerte que permita un nuevo orden cuyo objetivo fue la modernización en lo que se llamó “La Patria Nueva” que llevó adelante Augusto Leguía durante “El Oncenio”; en esta ocasión se puso fin a la renovación del Congreso, que había regido en las anteriores Cartas Fundamentales, en esa búsqueda de darle

estabilidad al gobierno, que no pierda una mayoría que pueda haber conseguido en las elecciones; renovación que hubiera sido la alternativa que lleve al gobernante a llegar a conciliar posiciones con un Parlamento que le puede ser adverso.

En ese sentido, destacamos la “disolución” de la Cámara de Diputados incorporada por los constituyentes de 1979, para lograr el balance de poderes, ante la moción de “Censura” de la denominada Cámara “joven”; situación que cambia cuando la Constitución de 1993 considera un Congreso unicameral y la disolución alcanza a todo el Congreso superviviendo una Comisión Permanente; y, del requisito de tres gabinetes censurados o sin voto de confianza, se pasa a dos, se genera entonces un desbalance entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los hechos impulsan a buscar un nuevo balance y hemos sido espectadores de la posibilidad de un uso distorsionado de la figura de la vacancia presidencial buscando dicho equilibrio.

Se indicó que, así visto, la vacancia presidencial aparece como contrapeso a la disolución del Congreso de la República; en los debates de la primera Moción de Vacancia contra el presidente Kuczynski, cuando el congresista Mauricio Mulder dice: “Este ejercicio de analizar la vacancia sobre la base del artículo 113 de la Constitución es un ejercicio de contrapeso [...] que permite también que el presidente pueda disolver el Congreso. Ese es el contrapeso. (Congreso, 2017, pág. 62). En ese sentido, continúa el aludido representante advirtiéndole que: “El Congreso va a estar frente a una situación complicada, porque seguramente se le va a querer presionar, pechar y llevar a situaciones de disolver el Congreso (Congreso, 2017, pág. 66).

Por consiguiente, hemos referido que, conforme se desarrollan gobiernos democráticos, llega a la presidencia de la República un gobernante que no tiene el apoyo de la mayoría del Parlamento y se produce el enfrentamiento entre ambos poderes del Estado, cuyos resultados extremos han sido: un golpe de Estado militar, como el que retira al presidente Billinghurst en 1914, que fue convalidado por el Congreso; un autogolpe de Estado del presidente Fujimori, que disuelve el Congreso en 1992; un pedido de vacancia por permanente incapacidad moral contra el presidente Kuczynski, que no prospera el 2017; la renuncia a la presidencia de la República del presidente Kuczynski el 2018, ante otro pedido de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral; la disolución del Congreso el 2019; y, la vacancia por permanente incapacidad moral del presidente Martín Vizcarra el 2020.

Los cuatro últimos años son testigos de las situaciones a las que se puede llegar cuando el gobierno tiene una mayoría opositora: la disolución del Congreso y la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral del presidente de la República, con la inestabilidad que afecta no sólo al gobierno, también al país, con la opinión pública sumamente dividida, donde se cuestiona el propio sistema democrático, como se ha incluso observado últimamente.

Al respecto, recordamos que, quien ocupa la presidencia de la República ante la renuncia del presidente Kuczynski, es el vicepresidente Martín Vizcarra Cornejo, y las tensiones con el Parlamento se incrementaron, llegando a la disolución del Congreso de la República el 30 de setiembre de 2019; y, se convoca a elecciones para el 26 de enero de 2020. Así, elegidos los nuevos representantes para el Congreso de la República, no se supera la crisis del Ejecutivo frente al Legislativo; y, son dos las mociones de vacancia por permanente incapacidad

moral admitidas y debatidas contra el presidente Martín Vizcarra, en la primera, no se alcanzan los votos; mientras que con la segunda fue declarada la permanente incapacidad moral del presidente de la República; y, la vacancia de la presidencia de la República el 09 de noviembre de 2020.

Ante la vacancia decretada, la crisis en el país se acentúa, asumió las funciones de presidente de la República el presidente del Congreso, Manuel Merino de Lama, quien en sesión solemne del Pleno del Congreso de la República del día 10 de noviembre de 2020, de acuerdo con el régimen de sucesión previsto en el artículo 115 de la Constitución Política del Perú, asume las funciones de presidente de la República. Al día siguiente, el señor Antero Flores-Araoz jura como presidente del Consejo de Ministros y en horas de la mañana del 12 de noviembre de 2020 juran sus cargos los ministros que conforman el nuevo Gabinete Ministerial.

El mismo día en que se aprueba la vacancia de la presidencia de la República, se iniciaron diferentes manifestaciones en contra de la decisión del Congreso de la República y de la asunción del señor Merino al cargo de presidente de la República; manifestaciones que fueron incrementándose conforme pasaban los días. Así, mientras que, en horas de la mañana del día 12 de noviembre juran sus cargos los nuevos ministros, en horas de la tarde las concentraciones de protesta se hacen sentir en todo el país, llegando a su nivel más alto el día sábado 14 de noviembre del 2020. Al día siguiente domingo por la mañana, el presidente de la República Manuel Merino presenta su renuncia; por la tarde, se reúne el Pleno virtual del Congreso de la República para elegir una nueva directiva, y tener un nuevo presidente del Congreso que tendrá que asumir las funciones de presidente de la República, lo que no se consigue. Es el lunes 16

de noviembre de 2020 que el Congreso elige un nuevo presidente, el Señor Francisco Rafael Sagasti Hochhausler, quien asume las funciones de presidente de la República, luego de jurar en la sesión solemne de la representación nacional del 17 de noviembre de 2020.

La exigencia de políticos, constitucionalistas y de la población en general era que el Tribunal Constitucional realice una interpretación sobre los alcances de esta causal de vacancia por incapacidad moral permanente, cuando resuelva el caso del Exp.00002-2020-CC/TC sobre la demanda de conflicto competencial respecto de la moción de vacancia presidente de la República, por permanente incapacidad moral. Cuando se emite la sentencia con fecha 19 de noviembre de 2020, se declara improcedente la demanda, por sustracción de la materia, pero no llega a pronunciarse sobre la referida interpretación de los alcances de esta causal de vacancia.; Sin embargo, en los votos singulares de los magistrados, nos dan indicadores para tener en cuenta sobre esta figura constitucional.

El riesgo para la estabilidad del país por el uso de esta causal es evidente llegando a situaciones muy complicadas en estos días como se ha indicado, tales como, en los últimos tres años, haber tenido sucesivamente cuatro presidentes de la República. Los sucesos han demostrado que no se mantiene el principio de solución democrática que hace poco tiempo nos recordó el Tribunal Constitucional en el fundamento 56 del caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete EXP. N° 00006-2018-PI/TC, cuando hay un entrampamiento que “no puede superarse a través de los medios institucionales habituales debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberadas, es decir, mediante el diálogo institucional o a través de los espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos” (Sentencia, 2018, pág. 21).

Esta situación, que se veía venir, nos lleva a replantear esta figura de permanente incapacidad moral que evolucionó hacia la inmoralidad, dentro de todo un contexto que tiene que ver con la forma de gobierno y el Estado Constitucional, que exige como vemos no sólo el respeto a los derechos fundamentales; sino también a contar con Instituciones sólidas donde el uso de estas figuras constitucionales, lejos de brindar estabilidad, agudizan los conflictos, como lo estamos viviendo, con esta última declaración de vacancia de la presidencia de la República y una reacción no esperada por parte de la población en todo el país.

#### **7.6. El Estado Constitucional y el principio de proporcionalidad.**

Otro aspecto a tener en cuenta es que en un Estado Constitucional que tiene como primacía la persona humana, sus derechos tienen el máximo rango, la máxima fuerza jurídica; pero, también un alto grado de indeterminación al ser pretensiones éticas reconocidas jurídicamente. Por consiguiente, se debe tener en consideración que los derechos, por su redacción abstracta, como sostiene Carlos Bernal Pulido “tienen más bien la estructura de los principios que, en cuanto mandatos de optimización, ordenan que su objeto sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas que juegan en sentido contrario”. (Bernal Pulido, 2005, pág. 19); y, los principios pueden entrar en colisión; entonces, corresponde a la “ponderación” sopesar, determinar en un caso concreto, cuál es el peso específico de cada uno de ellos y de allí determinar.

En este contexto, el principio de proporcionalidad cumple un papel en el Estado democrático “como criterio universal de evaluación de la legitimidad de las medidas estatales, sobre todo de aquellas que condicionan e intervienen el

ejercicio de los derechos fundamentales” (Montealegre Linett, Bautista, & Vergara, 2014, pág. 11).

El principio de proporcionalidad que busca regular la adecuada relación entre las medidas que se tomen con los fines que se persiguen, se consolida en la comprensión de los derechos fundamentales como un mecanismo de defensa frente al Estado. En ese sentido, se expresa la idea de optimización que está conformada por subprincipios de idoneidad y necesidad relativas a la optimización a las posibilidades fácticas, es decir permite ahorrar costos que pueden ser evitados; y la “ponderación” o proporcionalidad en sentido estricto, cuya regla es: en cuanto mayor sea el grado de no satisfacción o afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro.

Sobre el *test* de razonabilidad o proporcionalidad nos dice el Tribunal Constitucional, en el fundamento 65 de la Sentencia del Expediente 00048-2004-AI; *test* utilizado en las Sentencias 0016-2002-Aly 0008-2003-AI, “se realiza a través tres subprincipios: 1. subprincipio de idoneidad o de adecuación; 2. subprincipio de necesidad; y 3. subprincipio de proporcionalidad strictu sensu” (Sentencia, 2004); desarrollando cada uno de ellos. Asimismo, hemos podido observar que el Colegiado Constitucional, en la Sentencia del Exp. 3593-2006-AA/TC, reitera su apreciación de la necesidad de aplicar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la atribución del Congreso para determinar, si los hechos denunciados en un juicio político constituyen o no una infracción de la Constitución (fundamento 9) (Sentencia, 2006).

El procedimiento de vacancia presidencial por la causal de permanente incapacidad moral del presidente de la República, exige que la Moción de

Vacancia que se presente debe de tener fundamentos de hecho y de derecho; y, siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional sobre el “juicio político”, el Congreso para declarar la vacancia presidencial; también, debe tener presente los principios de razonabilidad y proporcionalidad, precisando: qué conducta es considerada inmoral, luego, si esa conducta puede calificarse cómo permanente, para finalmente, determinar el grado de la afectación a la dignidad del cargo de presidente de la República, hasta llegar a la certeza que resulte inevitable vacar a la persona que fuera elegida por la voluntad soberana del pueblo, para que lo represente como jefe del Estado y dirija el gobierno.

#### **7.6.1. El test de razonabilidad o proporcionalidad.**

Un ciudadano que cumple con los requisitos para postular a la presidencia de la República y es elegido para ello, no sólo tiene el derecho como persona de aspirar a un cargo, sino de ejercerlo por el tiempo para el que fue electo. La vacancia de la presidencia implica dejar a la persona sin ese derecho al cual postuló; y, dejar sin efecto el encargo que le ha dado el soberano, es decir el pueblo, además de otros derechos que puedan ser afectados como los de la integridad moral o el del honor.

El artículo 113 de la Constitución Política del Perú, señala en qué circunstancias vaca el cargo de presidente de la República, poniendo fin a los derechos que se tiene para conducir y representar al país. Estas causas son cinco y se encuentran en los incisos de dicho artículo constitucional, que se refieren a diferentes supuestos. En esta ocasión se analiza el inciso 2) la “permanente incapacidad moral o física”.

Como se ha estudiado, este inciso, en sus orígenes, se refiere a la imposibilidad de ejercer las funciones del cargo por una situación “mental o física”, que amerita

un pronunciamiento médico que señale que la persona no está en condiciones para desempeñar el cargo encomendado. Así lo expresa la Constitución, al establecer que esa declaración la realiza el Congreso de la República. Así, vista la disposición constitucional, es idónea y necesaria, toda vez que persigue el fin lícito de relevar el encargo entregado a una persona que ya no lo puede ejercer por razones de salud; para entregarle a otra en una línea de sucesión prevista en el ordenamiento. El Estado debe tener quien lo represente y el gobierno debe de contar con quien lo dirija, una garantía para el desarrollo de la comunidad.

Hemos visto que, en el devenir histórico, la palabra moral del inciso en referencia muta en su significado, ha pasado de una incapacidad mental, a la conducta inmoral que se le atribuye a la persona que consiguió el derecho de ser presidente de la República, al que por esa razón se le retira del cargo. La norma, ya no es la declaración de un hecho que tiene que ver con la salud del mandatario y que declara el Congreso, se trata ahora de ver si la conducta inmoral que se le atribuye es cierta; y de ser así, sea lo suficientemente grave como para que sea sancionado con el retiro del cargo. Ello, como se ha indicado requiere de un juicio de valor que determine la conducta inmoral y el grado de ésta, que debe de realizar el Congreso de la República.

En ese sentido, el enunciado bajo interpretación busca cumplir con el fin legítimo que la persona que “personifica a la nación” sea alguien con un comportamiento adecuado al alto cargo encomendado por el pueblo que, de no comportarse con el decoro del caso, distinguiendo lo que es bueno de lo que es malo, sea separado del cargo. Es así que puede darse el caso que pese a los filtros con los que se cuente, el pueblo sea engañado por la conducta o acciones de alguien que aparenta ser una persona digna de representarlo y en los hechos no lo es,

no solo sería una persona inmoral, sino habría defraudado la confianza que el soberano le entregó.

Si se analiza bajo la óptica del subprincipio de idoneidad y necesidad, es decir si la norma puede conseguir el fin propuesto, si no hay otra menos invasiva de los derechos de la persona, entendemos que cumple con su finalidad de preservar el derecho de la comunidad de tener un representante en la primera magistratura de la República con un comportamiento adecuado de quien personifica a la nación.

Esta disposición que es abierta e indeterminada, también es riesgosa en su aplicación, tanto por la afectación de los derechos, como para la estabilidad del gobierno, por lo que debe de aplicarse en base a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pero resulta necesaria en una comunidad política porque serviría “como una válvula de escape institucional para cuando quien ocupa la presidencia de la República incurre en manifiestos y graves incumplimientos morales que desnudan su ineptitud para seguir ejerciendo responsabilidades esenciales de la comunidad política” (Castillo Córdova, 2018, pág. 86); pero también puede afectar la gobernabilidad, de allí que resulta indispensable que la decisión que tome el Congreso de la República debe ser razonable “si alguna razón es posible ser formulada a favor de su conveniencia política o a favor de su constitucionalidad, entonces, la decisión no puede ser tenida como irrazonable y debe reconocérsele la validez y la eficacia respectiva” (Castillo Córdova, 2018, pág. 98).

Por su parte, Carlos Hakansson, refiriéndose a la justificación para el establecimiento de esta causal de vacancia por incapacidad moral permanente nos dice que pasa por comprender que:

“la presidencia de la República es ante todo un liderazgo moral (*moral leadership*) para el ejercicio del más alto cargo administrativo de la función pública.

[...] La incapacidad moral aludida por la Constitución surge como producto de una grave inconducta que termina por neutralizar, o destruir, las bases sobre las cuales se construye la confianza pública al jefe de Estado otorgada luego de proceso electoral democrático” (Hakansson Nieto, 2018, pág. 166).

Si vemos los casos sobre vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral, que han sido admitidos y debatidos en el Congreso de la República, se han cuestionado la afectación de derechos fundamentales como:

El derecho a la igualdad, si se considera que tanto el presidente de la República como los congresistas son representantes del pueblo cuyo origen legítimo es el mismo, el de la elección popular. La diferencia que se observa es que, de acuerdo al inciso 2) del artículo 103 de la Constitución, vaca la presidencia de la República por un comportamiento inmoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 89 A del Reglamento del Congreso; en cambio, la vacancia del cargo de congresista no contempla el supuesto de conducta inmoral, tal como lo vemos en el artículo 15 del Reglamento del Congreso que dice “[...] Sólo vaca por muerte, inhabilitación física o mental permanente que impida ejercer la función y por inhabilitación superior al período parlamentario o destitución en aplicación de lo que establece el artículo 100 de la Constitución Política”; es decir, no hay vacancia por conducta inmoral, salvo que por hechos ligados a ello, se realice de manera previa un juicio político y se destituya, para recién declarar la vacancia; juicio que no lo tiene el presidente de la República.

Al igual que el presidente de la República, al congresista se le exige un comportamiento adecuado, y ello está previsto en el Código de Ética Parlamentaria, que pretende preservar la imagen que el Congreso debe tener ante el país; Código donde se indican los deberes de conducta de los congresistas, que, de no observarse, sólo llega a la suspensión de hasta 120 días de legislatura.

El procedimiento que se sigue para el presidente de la República y el congresista son distintos, ya hemos analizado que, para la vacancia del presidente de la República, está el artículo 89 A del Reglamento del Congreso de la República, para los congresistas está el Código de Ética Parlamentaria aprobado por Resolución Legislativa No. 016-2003-CR, que dispone el inicio del procedimiento y trámite es ante la Comisión de Ética Parlamentaria, la que también puede actuar de oficio; y según la gravedad de la falta la Comisión puede llegar a recomendar al Pleno del Congreso la suspensión del cargo hasta por ciento veinte días de legislatura; y, de acuerdo al párrafo final del artículo 14, “Cuando la falta sancionada presente indicios de la comisión de un delito o de una infracción constitucional, el caso será puesto en conocimiento de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para los fines de ley”. (Congreso, Código de Ética Parlamentaria, 2003).

Existe diferencia en el trato de la conducta que tenga el presidente de la República con el de los congresistas, tanto en el procedimiento, como en la sanción final, por lo que es necesario como lo expresa el Tribunal Constitucional en el fundamento 15 de la sentencia 0008-2003-AI/TC “reponer las condiciones de igualdad que pudieran estarse manifestando en la realidad social, a contracorriente de las aspiraciones constitucionales” (Sentencia, 2003).

Se entiende que esta situación se ha generado desde que el constituyente consideró a la incapacidad moral como conducta indebida, alejada de las buenas costumbres. La alternativa es volver, para los casos de vacancia del cargo de la presidencia al término de incapacidad mental o física; y, para la conducta inmoral, tramitarse en un procedimiento como acusación constitucional a través de un juicio político por inmoralidad, primero ante la Comisión Permanente; y, finalmente ante el Pleno del Congreso.

El derecho al debido proceso se ha visto afectado en los casos en que se ha admitido a debate esta causal de vacancia presidencial. En el caso del presidente Alberto Fujimori, la admisión de la Moción de Orden del Día, debate y aprobación, se realizó un mismo día, luego de recibida y admitida a debate la renuncia al cargo que había presentado el presidente Fujimori, el 21 de noviembre de 2000, quien no se encontraba en el país. No se pudo ejercer el derecho a defensa, por lo menos a través de un abogado. Adicionalmente al derecho a defensa, tampoco se encuentra en la Moción de Orden del Día, los fundamentos de hecho y de derecho que sustenten el pedido; no existe una relación de hechos “inmorales” claramente determinados en el debate, sólo los que, en el momento, señalaban los congresistas que hacían uso de la palabra.

Otro hecho en el caso del presidente Fujimori es que se aprueba la moción de vacancia, con mayoría simple, llegando a 62 votos de los congresistas; votación que considera el Tribunal Constitucional en la sentencia 0006-2003-AI/TC, como insuficiente para aprobar la vacancia por incapacidad moral del presidente de la República, y para no incurrir en aplicaciones irrazonables debe de ser a través de una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso.

Hay que considerar que, en esa ocasión, el Congreso de la República, tenía la opción de declarar la vacancia de la presidencia de la República, aplicando lo dispuesto en el Artículo 113 de la Constitución Política, en el inciso 3) aceptación de la renuncia; o, el inciso 4) por no regresar al territorio nacional dentro del plazo fijado. Se optó por el inciso 2) vacar por permanente incapacidad moral.

Para los siguientes casos, se busca respetar el debido proceso y se exige mayoría calificada y se tramita la Moción de vacancia de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 89 A del Reglamento del Congreso, por lo que la moción debe de contener los fundamentos de hecho y de derecho que la sustentan.; Así, se tramitó las dos mociones como se ha visto. El mismo procedimiento se sigue ante la primera Moción de Vacancia contra el expresidente Martín Vizcarra, en ésta no se alcanzan los votos necesarios, pero la segunda Moción de Vacancia es aprobada con el voto de 105 congresistas.

Por consiguiente, se pone en relieve, otros aspectos vinculados al debido proceso, no se trata sólo el derecho de defensa. Asimismo, hay que considerar principios como el acusatorio, la inmediación, la oralidad y todos aquellos tendentes a proteger los derechos fundamentales del presidente de la República como persona y mandatario, que vienen del ámbito jurisdiccional pero que se irradian también, en cuanto sea preciso a la sede parlamentaria; exigencia básica de un Estado Constitucional de Derecho. Así, se indica que el plazo para la defensa resulta muy corto si se compara con otros procedimientos; y, al tratarse de un juicio moral, no hay que basarse en percepciones, para descalificar en ese sentido a una persona, el hecho debe de ser probado, se debe tener absoluta certeza, de lo contrario, la afectación a la integridad moral u honor se verían seriamente afectados.

El derecho a la integridad moral contemplada en el inciso primero del artículo segundo de los derechos fundamentales de la persona de nuestra Constitución, entendida esta “con la percepción que la persona realiza de sí misma y de su comportamiento a partir de los valores esenciales con los que se identifica [...] que la persona considera como inseparable o inescindible de su propia personalidad”. (Sáenz Dávalos, 2015, pág. 296), valores que pueden ser: la honestidad, honradez, respeto, gratitud, lealtad, responsabilidad, pueden ser seriamente afectados ante una acusación de inmoralidad, si ésta no es comprobada; integridad moral que está vinculada a los derechos fundamentales del honor y la buena reputación.

Además de los derechos fundamentales de las personas como las señaladas a la integridad moral y el honor; la igualdad; a un debido proceso, se encuentra el derecho a vivir en una sociedad lo suficientemente estable como para realizarse como persona, a tener un presidente de la República que nos represente y desarrolle su gestión por el tiempo para el que fue elegido.

En consecuencia, son diversos los derechos que son susceptibles de ser vulnerados ante la aplicación de la norma de vacancia de la presidencia de la República por permanente incapacidad moral, que es lo suficientemente abierta e indeterminada.; Por ello, el procedimiento debe garantizar que la acusación sea por hechos definidos, de tal manera que pueda objetivarse, verificarse y tramitarse en un debido proceso. Así, la observancia de este del principio:

“convierte en consustancial a cualquiera iniciado sea en sede jurisdiccional, administrativa o parlamentaria. En el orden supranacional, La Corte Interamericana de Derechos Humanos [...] argumenta que el debido proceso es una garantía del sistema democrático, pues, sin su

vigencia ningún otro derecho podría ser ejercido” (Hakansson Nieto, 2018, pág. 171).

La aplicación de la norma que permite al Congreso de la República declarar la vacancia de la presidencia de la República, logra la finalidad de retirar del cargo a una persona cuya conducta no es la idónea para representarnos. En ese sentido se satisface uno de los derechos que hemos indicado; pero, tratándose de la persona que dirige el gobierno, hay un impacto en la estabilidad del país, que afecta el otro derecho de la población aludida, la de tener un gobierno que le permita contar con la tranquilidad para el desarrollo de las actividades.

Las dos mociones de vacancia del cargo de presidente de la República por permanente incapacidad moral nos ubican en contextos distintos, por lo que cada caso ha de analizarse de manera independiente. En el caso del presidente Alberto Fujimori, el derecho a la estabilidad del gobierno que tiene la población estaba seriamente afectada, al punto que el presidente envió su carta de renuncia desde el Japón, aunque él mismo había convocado a elecciones generales. La aplicación de la causal de vacancia lejos de afectar a la estabilidad democrática devolvía la tranquilidad que la población requiere; aunque, hay que señalar que fue un procedimiento en el que se dejan de lado los derechos fundamentales que se han comentado, no permitido en un Estado Constitucional de Derecho.

Distinto al contexto de la vacancia del presidente Martín Vizcarra, que se realiza a cinco meses de las elecciones generales y a ocho del cambio de presidente de la República, en una situación de pandemia por el coronavirus, en el que parte de la población pide estabilidad hasta el fin del mandato. Al realizarse la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, ello desencadenó una serie de

acontecimientos que derivan a graves disturbios a nivel nacional que recién termina cuando presenta su renuncia el señor Manuel Merino, quien en su calidad de presidente del Congreso asumió las funciones de presidente de la República, siendo reemplazado por el nuevo presidente del Congreso Francisco Sagasti.

En un juicio político, ante la Comisión Permanente o Comisión investigadora especial, en la que el presidente de la República realice su defensa, el Congreso de la República puede también tomar en cuenta -,tal como lo expresó el congresista Carlos Mesía, en el debate de la primera moción de vacancia -, la “conveniencia de vacar al presidente, tomando en cuenta no sólo su conducta; los audios, sino también las emergencias sanitarias la emergencia económica la grave situación del país y sobre todo la proximidad de las elecciones ese es el encuadramiento constitucional”.

Por ello, se exige a la representación nacional un ejercicio de ponderación. Así, el grado de satisfacción del derecho a vacar a un presidente considerado como incapaz moralmente para representar a los peruanos, podría ser bajo, medio o alto; frente al grado de afectación del derecho a la estabilidad del gobierno que requiere la población, en el segundo caso era alto, como lo demostraron los acontecimientos que sobrevinieron.

## CONCLUSIONES

Se consideró realizar este trabajo de investigación cuando se admite a debate la primera Moción de Vacancia por permanente incapacidad moral del presidente Pedro Pablo Kuczynski el 15 de diciembre de 2017, figura constitucional que cobra relevancia en las relaciones entre el poder Ejecutivo y Legislativo, procediendo a buscar la información desde una visión histórica al percibir que la forma de gobierno, el modelo de Estado y la acepción del significado de la incapacidad moral, han ido variando paulatinamente en el curso de nuestra historia.

En el corto tiempo transcurrido desde el debate de la aludida causal de vacancia a la fecha que concluimos este trabajo, se han realizado cuatro pedidos de vacancia, aceptada la renuncia de dos presidentes de la República; se ha disuelto el Congreso de la República y se ha vacado a un presidente de la República por permanente incapacidad moral.

Algunas consideraciones previas a las conclusiones, las cuales me parecen necesarias toda vez que, en estos tiempos, tanto la comunidad en general y en especial abogados constitucionalistas, se han manifestado respecto de esta causal de vacancia presidencial, lo cual ilumina el trabajo y aclaran determinados hechos. Así, en la investigación encontramos con respecto a los antecedentes históricos de la vacancia presidencial, lo siguiente:

- Al iniciar la República, el Congreso (1822) determinó retener las funciones del Poder Ejecutivo hasta hacer la Constitución y liberar el país del dominio español. Los militares obligaron al Congreso a designar como presidente de la República a José de la Riva Agüero. Las relaciones nacieron en ese ambiente de imposición y, cuando el presidente pierde el apoyo de las fuerzas

militares, en esos momentos habían pasado al jefe del Ejército Unido José Antonio de Sucre, primero le retiran del mando militar y luego lo exoneran del cargo de presidente a la República. El argumento fue que el presidente había indicado que iba a renunciar.

Existe desde el inicio una situación conflictiva entre el Congreso y el Ejecutivo, se da la vacancia, pero no hay relación con la incapacidad moral.

- En el caso de Guillermo Billinghurst, hay dos documentos que obran en el archivo digital del Congreso de la República, el primero es un manifiesto de un grupo de Congresistas, que indican se desconozca al presidente de la República, que ha sido vacado y las razones para ello, el documento tiene como fecha “enero ... de 1914”, pero fue publicado el 4 de febrero de 1914 en el Diario El Comercio; el otro documento es un manifiesto desde Arica del presidente Billinghurst, donde expone las circunstancias en que se le retira de Palacio de Gobierno a través de un Golpe de Estado dirigido por el Coronel. Oscar Benavides, señalando que el Congreso no se reunía y no lo hizo para vacarlo y agrega argumentos de defensa sobre las acusaciones que se le hiciera.

El Congreso no vacó al presidente de la República, tampoco entregó el cargo al vicepresidente de acuerdo con la línea de sucesión. Más bien lo que hizo fue convalidar un golpe de Estado nombrando a Benavides presidente de la Junta de Gobierno y, luego, presidente provisorio de la República, por lo que no se puede considerar como un antecedente de vacancia presidencial por incapacidad moral.

- Lo que sí se puede considerar como antecedente de esta causal de vacancia por permanente incapacidad moral son los acontecimientos de diciembre de

1991, en los que el Senado de la República aprueba una Moción de Orden del Día rechazando expresiones agraviantes del presidente de la República, que lo descalifica moralmente, moción que pasa a la Cámara de Diputados donde no es aprobada. Estos hechos fueron señalados en el debate del Pleno y de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, cuando se debate este inciso sobre incapacidad moral, al punto que se pidió se considere la incapacidad moral, como “permanente” porque parlamentarios con poca prudencia amenazan con esta causal, causando inestabilidad en el gobierno.

- Asimismo, encontramos oportuno reflexionar sobre un hecho histórico que se ha aludido que es el referente a la intervención del presidente de la Cámara de Diputados Francisco de Paula Gonzales Vigil, sobre una lista de infracciones a la Carta cometida por el Poder Ejecutivo, lista que entregó el Consejo de Estado en 1832, para acusar entre otros, al presidente de la República Agustín Gamarra, acusación rechazada el 7 de noviembre de 1832; presentada como una situación de tirantez entre ambos poderes del Estado. Lo cierto es que las mayores preocupaciones las tuvo el presidente Gamarra con las diecisiete conspiraciones y levantamientos que tuvo que enfrentar.
- Lo que sí es relevante señalar, con respecto a Gamarra y el Congreso es que, años después, liquidada la Confederación Perú Boliviana, e instalado el nuevo Congreso en Huancayo que haría la nueva Constitución de 1839, los asambleístas encargaron la presidencia de la República a Gamarra; fortalecen el Poder Ejecutivo, aumentan el mandato de cuatro a seis años del presidente de la República y suprimen la posibilidad de acusación

constitucional del presidente de la República, que contempló las Cartas de 1828 y 1834. Curiosamente es también la Constitución que señala entre las causales de vacancia de la presidencia la perpetua imposibilidad física o moral, entendiéndose lo moral por mental.

Las conclusiones a las que llegamos en el transcurrir de la investigación se pueden sintetizar en las siguientes:

- La forma de gobierno en nuestro país va evolucionando desde 1828 en que se adopta el modelo norteamericano presidencialista. La constante en el Perú en los siglos XIX y XX son los gobiernos autoritarios, y es una de las razones para tratar de limitar el poder del presidente de la República, así se incorporan instituciones del sistema parlamentario y en consecuencia nuestra forma de gobierno corresponde a un presidencialismo atenuado.
- Una institución del sistema parlamentario que aparece en la Carta de 1979 es la disolución de la Cámara de Diputados como contrapeso del voto de censura. Esta situación cambia cuando con la Constitución de 1993, se tiene un Congreso unicameral y se reduce de tres a dos los Gabinetes censurados o que no hayan recibido confianza del Parlamento, para efectos de permitir al presidente de la República disolver el Congreso.
- En las pocas ocasiones en que contamos con varios gobiernos constitucionales seguidos, llega un presidente que no logra concertar con el Congreso para contar con el respaldo de una mayoría; y, se ha llegado a dos extremos, la disolución en dos oportunidades del Congreso conforme a las normas constitucionales o sin ellas; y, la vacancia también en dos ocasiones de la presidencia de la República, utilizándose la causal de permanente

incapacidad moral; en procedimientos cuestionados por el incumplimiento de los valores y principios del Estado Constitucional.

- En el primer caso de vacancia presidencial, el Congreso pudo vacar al presidente de la República Alberto Fujimori por las causales previstas en los incisos tercero; “aceptación de su renuncia”; o, cuarto: “salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado” pero, optó por la “sanción moral” utilizando la segunda causal de “su permanente incapacidad moral”, y lo hizo sin el debido proceso que hoy se exige y con una votación simple que más adelante el Tribunal Constitucional considerará irrazonable y desproporcionada por afectar al Estado Constitucional de Derecho.
- En el segundo caso de vacancia presidencial, el del presidente Martín Vizcarra, que se realiza siguiendo el procedimiento que para el efecto aprobó el Congreso de la República; también, es cuestionado por no estar debidamente verificados los hechos que configuren la inmoralidad que lleven a resultar insostenible la presencia del presidente de la República en su cargo. Además, se puede argumentar que los congresistas no realizaron una adecuada ponderación entre una norma que busca tener a una persona idónea en el cargo de presidente y el derecho de la población a que su voluntad popular expresada en las urnas sea respetada; circunstancia compleja a realizar por un colectivo numeroso y en una sola sesión. Este segundo procedimiento de vacancia demostró, una vez más, no ser la manera ideal para conseguir la finalidad buscada, conforme al Estado Constitucional.

- Desde la primera Constitución de nuestra vida independiente el concepto de “moral” se utiliza en la disyunción de opuesto a lo físico, es decir mental, así se consideró hasta la Constitución de 1979 en que lo “mental” se considera dentro de lo físico. Se mantiene lo “moral” en la acepción de inmoralidad para esta causal de vacancia, dentro de un artículo que se refiere a diversas causas objetivas en los que el Congreso de la República, luego de evaluar el hecho fáctico, declara la vacancia presidencial.
- Dentro de las causales de vacancia del artículo 113 de la Constitución Política del Perú, por su tradición histórica y sus características objetivas y de disyunción con la imposibilidad física, debe permanecer como causal de vacancia de la República la incapacidad moral en su acepción de “mental”, precisándose de esa manera en el articulado constitucional.
- La mutación ocurrida sobre la incapacidad moral nos ubica en otro contexto: de una constatación de la salud del mandatario, se pasa a un mecanismo de control político del Congreso de la República, con los riesgos que conlleva su aplicación, afectándose los derechos fundamentales tanto del presidente de la República como los de la población, como quedó evidenciado en los dos casos en que se vacó al presidente de la República, lo que no es posible en un Estado Constitucional.
- La incapacidad moral, se refiere a hechos relacionados con la conducta del presidente de la República, que no son por delitos de función ni de infracciones de la Constitución, que son vistos en la acusación constitucional a través del antejuicio o juicio político.
- La conducta considerada inmoral del presidente de la República ha de ser permanente, no se trata entonces de hechos aislados, han de ser continuos;

o, de tal gravedad, que los efectos permanezcan en el tiempo. Asimismo, dichos actos deben de lesionar la institución de la presidencia de la República y que descalifiquen al presidente ante la comunidad, destruyendo la confianza a él otorgada democráticamente, de tal manera que resulta evidente que se afecta la estabilidad del país.

- Respecto de la incapacidad moral así entendida, y la necesidad de garantizar el derecho de la población de tener un representante idóneo en su comportamiento como representante de la Nación y, por su naturaleza política, el tipo de procedimiento que le corresponde es dentro de la acusación constitucional, un Juicio Político especial por razones morales, con un procedimiento que garantice los derechos tanto del presidente de la República como de la población en su conjunto.
- En el referido procedimiento a seguir es indispensable que una Comisión especial realice la investigación y que la Comisión Permanente realice la acusación ante el Pleno del Congreso de la República. Asimismo, ha de seguirse el debido proceso, en base a hechos debidamente verificados, a fin de obrar con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Sin ser lo definitivo, de alguna manera, en el Pleno, los representantes han de apreciar la reacción de la comunidad para determinar la conveniencia para la población de la decisión a tomar.
- Para efecto que pueda proceder la acusación constitucional planteada como juicio político, ha de modificarse el artículo 117 de la Constitución Política del Perú, en el sentido de incorporar como una de las causas para acusar al presidente de la República durante su mandato la “permanente incapacidad moral”.

## RECOMENDACIONES

Dentro del proceso de reforma política que se está siguiendo en el Congreso de la República, consideramos necesario realizar las siguientes recomendaciones:

- A través, de la reforma constitucional, precisar como lo fue en el proyecto de reforma total de la Constitución, que la causal de vacancia de la presidencia de la República es “permanente incapacidad mental o física”.
- Modificar el artículo 117 de la Constitución incorporando la “permanente incapacidad moral” como una de las causas por las cuales se puede acusar al presidente de la República durante su mandato.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aragón Reyes, M. (1998). *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Atanasio Fuentes, M. (2018). *Derecho constitucional filosófico*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional.
- Auto 1 Calificación Demanda competencial, 00002-2020-CC/TC (Tribunal Constitucional 17 de Setiembre de 2020). Recuperado el 2020, de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC%20Admisibilidad.pdf>
- Basadre Grohmann, J. (1998). La época fundacional de la República. En J. Basadre Grohmann, *Historia de la República del Perú 1822 - 1823* (Octava ed., Vol. 1). Lima, Lima, Perú: Diario La República, Universidad Ricardo Palma.
- Basadre Grohmann, J. (2002). Los caudillos militares. En J. Basadre Grohmann, *La iniciación de la república* (Segunda ed., Vol. 01). Lima, Lima, Perú: UNMSM, Fondo Editorial. Recuperado el 2020, de [https://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/libros/Historia/Iniciacion\\_Republica/indice1.htm](https://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/libros/Historia/Iniciacion_Republica/indice1.htm)
- Bernal Pulido, C. (2005). La ponderación como procedimiento para interpretar los derechos fundamentales. En E. Cáceres, I. Flores, J. Saldaña, & E. Villanueva, *Problemas contemporáneos de la filosofía del Derecho*. Recuperado el 2020, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1650/5.pdf>
- Bernales Ballesteros, E. (2018). La atribución congresal de vacar al presidente de la República. En D. García Belaunde, & J. Tupayachi Sotomayor, *La*

*vacancia por incapacidad moral*. Arequipa: Fondo Económico Universidad de Santa María.

Blume, E. (17 de Febrero de 2020). Presentación Conferencia "Ejecución de Sentencias Constitucionales contra el Estado". Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de <https://www.facebook.com/1463627010555479/videos/213819979866890>

Cáceres Arce, J. L. (2018). La vacancia presidencial en el constitucionalismo peruano. En D. García Belaunde, & J. Tupayachi Sotomayor, *La vacancia por incapacidad moral* (primera ed.). Arequipa: Fondo Editorial Universidad Católica de Santa María.

Cairo Roldán, O. (2013). El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento Constitucional*, 18(18). Recuperado el 2020, de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8951/9359>

Cairo, O. (2017). La responsabilidad jurídica del presidente de la República en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 22(22). Recuperado el 2020, de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19937/19959>

Carpizo, J. (Enero - Abril de 2006). Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(115). Recuperado el 2020, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3868/4848>

- Castillo Córdova, L. (2018). Significado de la incapacidad moral. En D. García Belaunde, & J. Tupayachi Sotomayor, *La vacancia por incapacidad moral*. Arequipa: Fondo Editorial Universidad Católica de Santa María.
- Comisión del la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe final* (Vol. III). Lima. Recuperado el 2020, de [https://idehpucp.pucp.edu.pe/images/docs/tomo\\_iii.pdf](https://idehpucp.pucp.edu.pe/images/docs/tomo_iii.pdf)
- Congreso. (1812). Constitución política de la monarquía española. En Archivo Digital de la Legislación del Perú, *Constituciones Políticas*. Recuperado el 2020, de [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1812/CONST\\_1812\\_PDF\\_DEL\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1812/CONST_1812_PDF_DEL_TEXTO.pdf)
- Congreso. (1821). Decreto 1821008. En A. D. Perú, *Normas no numeradas desde el año 1820 al año 1904* (pág. 02). Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1821008.pdf>
- Congreso. (1822). Ley 1822001. En A. D. Perú, *Normas no numeradas desde el año 1820 al año 1904* (pág. 1). Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1822001.pdf>
- Congreso. (1822). Ley 1822005. En Archivo Digital de la Legislación del Perú, *Normas no numeradas desde el año 1820 al año 1904* (pág. 01). Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1822005.pdf>
- Congreso. (1823). Decreto 1823057. En Archivo Digital de la Legislación del Perú, *Normas no numeradas desde el año 1820 al año 1904*. Lima, Lima,

Perú. Recuperado el 2020, de  
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1823057.pdf>  
Congreso. (1823). Decreto 1823072. En Archivo Digital de la Legislación del  
Perú, *Normas no numeradas desde el año 1820 al año 1904*. Lima, Lima,  
Perú. Recuperado el 2020, de  
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1823072.pdf>  
Congreso. (1823). Ley 1823023. En Archivo Digital de la Legislación del Perú,  
*Normas no numeradas desde el año de 1820 al año 1904*. Lima, Lima,  
Perú. Recuperado el 2020, de  
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1823023.pdf>  
Congreso. (1823). Ley 1823056. En Archivo Digital de la Legislación del Perú,  
*Normas no numeradas desde el año 1820 al año 1904*. Lima, Lima, Perú.  
Recuperado el 2020, de  
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1823056.pdf>  
Congreso. (1824). Decreto 1824005. En Archivo Digital de la Legislación del  
Perú, *Normas no numeradas desde el año 1820 al año 1904* (pág. 01).  
Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de  
<https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1824005.pdf>  
Congreso. (1827). Ley 1827022. En Archivo Digital de la Legislación del Perú,  
*Normas no numeradas desde el año de 1820 al año 1904* (pág. 01).  
Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de  
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1827022.pdf>  
Congreso. (1828). Constitución 1828018. En Archivo Digital de la Legislación del  
Perú, *Normas no numeradas desde el año 1820 al año 1904* (pág. 19).

Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1828018.pdf>

Congreso. (1865). Resolución Legislativa 1865025. En Archivo Digital de la Legislación del Perú, *Normas no numeradas desde el año 1820 al año 1904*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1865025.pdf>

Congreso. (1914). Mensaje 1914-31. En Museo del Congreso y la Inquisición, *Mensajes presidenciales y otros documentos* (pág. 10). Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/manifiesto\\_nacion\\_4\\_febrero\\_1914](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/manifiesto_nacion_4_febrero_1914)

Congreso. (1914). Mensaje a la nación Billingham. En Museo del Congreso y la Inquisición, *Mensajes presidenciales* (pág. 80). Arica. Recuperado el 2020, de [http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje\\_nacion\\_expresidente\\_constitucional\\_31\\_octubre\\_1914](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_expresidente_constitucional_31_octubre_1914)

Congreso. (1914). Resolución legislativa 1958. En Museo del Congreso y la Inquisición, *Mensajes presidenciales y otros documentos*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/resolucion\\_legislativa\\_n1958\\_15\\_mayo\\_1915](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/resolucion_legislativa_n1958_15_mayo_1915)

Congreso. (1932). Sesión 18 4 de abril Congreso Constituyente. En Biblioteca del Congreso de la República, *Diario de los Debates 1931 - 1936*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de

[http://biblioteca.congreso.gob.pe/exlibris/aleph/u23\\_1/alephe/www\\_f\\_spa/icon/html/Debates/DDCC19320404.pdf](http://biblioteca.congreso.gob.pe/exlibris/aleph/u23_1/alephe/www_f_spa/icon/html/Debates/DDCC19320404.pdf)

Congreso. (1979). Sesión 33 Asamblea Constituyente. En Archivo Digital de la Legislación del Perú, *Diario de los Debates* (Vol. VII). Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const79DD/AsamConst/TomoCompletoAsamblea/TomoVII.pdf>

Congreso. (1979). Sesión Comisión Principal Asamblea Constituyente. En Archivo Digital de la Legislación del Perú, *Diario de los Debates Comisión principal del 22 de febrero* (Vol. IV). Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const79DD/Comiprin/TomoCompleto/TomoIV.pdf>

Congreso. (1979). Sesión de instalación de la Asamblea Constituyente. En Archivo Digital de la Legislación del Perú, *Diario de los Debates* (Vol. I). Lima, Lima, Perú: Congreso de la República. Recuperado el 2020, de <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const79DD/AsamConst/TomoCompletoAsamblea/TomoI.pdf>

Congreso. (1993). Sesión 29 Congreso Constituyente Democrático. En Archivo Digital de la Legislación del Perú, *Diario de los Debates* (Vol. II). Lima, Lima, Perú: Congreso de la República. Recuperado el 2020, de <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/PlenoCCD/Tomocompleto93/DebConst-Pleno93TOMO2.pdf>

Congreso. (1993). Sesión Comisión Constitución y de Reglamento Congreso Constituyente Democrático. En Archivo Digital de la Legislación del Perú,

- Debate Constitucional Comisión de Constitución y Reglamento; (Vol. II).*  
Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de  
[http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRe  
gla/TomoCompleto/Tomoll.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRe<br/>gla/TomoCompleto/Tomoll.pdf)
- Congreso. (2000). Sesión 3ra. del 16 de noviembre. En Departamento de Redacción Diario de los Debates, *Segunda Legislatura Ordinaria de 2000.*  
Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de  
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesP  
leno/052564B400212FE1052569A0006CA6E5/\\$FILE/SLO-2000-3.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesP<br/>leno/052564B400212FE1052569A0006CA6E5/$FILE/SLO-2000-3.pdf)
- Congreso. (2000). Sesión 4ta. del 21 de noviembre. En Deapartamento de Redacción Diario de los Debates, *Segunda Legislatura Ordinaria de 2000.*  
Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de  
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesP  
leno/052564B400212FE1052569A000562CB7/\\$FILE/SLO-2000-4.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesP<br/>leno/052564B400212FE1052569A000562CB7/$FILE/SLO-2000-4.pdf)
- Congreso. (2003). Código de Ética Parlamentaria. Obtenido de  
<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2009/etica/codigo.htm>
- Congreso. (2003). Proyecto de Ley de reforma de la Constitución. En Comisión de Constitución Reglamento y Acusaciones , *Debate para la reforma constitucional 2001-2003 Ley 27600.* Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de  
<http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/constitucion1993.htm>
- Congreso. (2004). Resolución Legislativa del Congreso 030-2003-CR. En Área de Relatoria y Agenda, *Proyectos Aprobados Priodo Anual de Sesiones 2003 - 2004.* Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de

<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/proapro20112016.nsf/ProyectosAprobadosPortal/4BA54E6A6F728EBA05257FF8006D44A5>

Congreso. (2004). Sesión 15 B del 3 de junio. En Departamento de Redacción del Diario de los Debates, *Segunda Legislatura Ordinaria de 2003*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905256EA80073CA60/\\$FILE/SLO-2003-15B.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905256EA80073CA60/$FILE/SLO-2003-15B.pdf)

Congreso. (2017). Moción de Orden del Día No 4710. En Área de Trámite Documentario, *Mociones presentadas 2016 - 2021*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Censura/MC0471020171215.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Censura/MC0471020171215.pdf)

Congreso. (2017). Sesión 25 del Pleno de 21 de Diciembre. En Departamento de Redacción Diario de los Debates, *Primera Legislatura Ordinaria de 2017*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052581FE0020FC18/\\$FILE/PLO-2017-25.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052581FE0020FC18/$FILE/PLO-2017-25.pdf)

Congreso. (2018). *Informe final Comisión Bartra*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de <http://www.congreso.gob.pe/Docs/Comisiones2017/Lavajato/INFORME-FINAL-COMISION-BARTRA.pdf>

Congreso. (2018). Moción de Orden del Día 5295. En Área de Trámite Documentario, *Mociones presentadas 2016-2021* (pág. 24). Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de

[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Censura/MC0529520180308.PDF](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Censura/MC0529520180308.PDF)

Congreso. (2018). Sesión 3A del Pleno de 23 de marzo. En Departamento de Redacción Diario de los Debates, *Segunda Legislatura Ordinaria de 2017*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258259005EBB43/\\$FILE/SLO-2017-3A.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258259005EBB43/$FILE/SLO-2017-3A.pdf)

Congreso. (2018). Sesión 3ra del Pleno de 22 de marzo. En Departamento de Redacción Diario de los Debates, *Segunda legislatura ordinaria de 2017*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582590057E46F/\\$FILE/SLO-2017-3.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582590057E46F/$FILE/SLO-2017-3.pdf)

Congreso. (2019). Sesión 12 del Pleno de 30 de setiembre. En Departamento de Redacción Diario de los debates, *Primera Legislatura Ordinaria de 2019*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584870073D952/\\$FILE/PLO-2019-12.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584870073D952/$FILE/PLO-2019-12.pdf)

Congreso. (2019). Sesión 13 del 30 de setiembre. En D. d. Debates, *Primera Legislatura Ordinaria de 2019*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258487007C88F8/\\$FILE/PLO-2019-13.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258487007C88F8/$FILE/PLO-2019-13.pdf)

Congreso. (2020). Moción de Orden del día 12090. En Área de Trámite Documentario, *Mociones presentadas 2016 - 2012* (pág. 22). Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de

[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Vacancia/MC1209020200910.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Vacancia/MC1209020200910.pdf)

Congreso. (noviembre de 2020). Moción de Orden del Día 12684. En Área de Trámite Documentario, *Mociones presentadas 2016 - 2021* (pág. 19). Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Vacancia/MC12384-20201020.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Vacancia/MC12384-20201020.pdf)

Congreso. (2020). Sesión 12a (virtual) del Pleno de 10 setiembre. En Área de Redacción del Acta, *Temas tratados en el Pleno y la Comisión Permanente*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www.congreso.gob.pe/Docs/legislativo/TemasTratados/files/12\\_ctt-10.set.2020.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/legislativo/TemasTratados/files/12_ctt-10.set.2020.pdf)

Congreso. (2020). Sesión 13 (virtual) de 11 de setiembre. En Área de Redacción del Acta, *Temas Tratados en el Pleno y la Comisión Permanente*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www.congreso.gob.pe/Docs/legislativo/TemasTratados/files/13\\_ctt-11.set.2020.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/legislativo/TemasTratados/files/13_ctt-11.set.2020.pdf)

Congreso. (2020). Sesión 4 (virtual) de 3 de agosto. En Área de redacción del Acta, *Temas tratados en el Pleno y la Comisión permanente*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [http://www.congreso.gob.pe/Docs/legislativo/TemasTratados/files/04b-ctt\\_03.ago.2020.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/legislativo/TemasTratados/files/04b-ctt_03.ago.2020.pdf)

Eguiguren Praeli, F. J. (2018). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la vacancia en contra del presidente. En

- D. García Belaunde, & J. Tupayachi Sotomayor, *La vacancia por incapacidad moral*. Arequipa: Universidad Católica de Santa María .
- Fernandez, M., & Nohlen, D. (1991). El presidencialismo latinoamericano. Evolución y perspectivas. En M. F. (coord), *Presidencialismo versus Parlamentarismo (América Latina)*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Fioravanti, M. (2011). *Constitución. De la antigüedad a nuestros días* (segunda ed.). Trotta S.A.
- Fioravanti, M. (2014). *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales* (Segunda ed.). Madrid: Trotta S.A.
- Fioravanti, M. (2016). *Los derechos fundamentales* (Séptima ed.). Madrid: Trotta, S.A.
- Gálvez Montero, J. F., & García Vega, E. S. (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros* (Vol. II). Lima, Perú: Empresa peruana de servicios editoriales S.A.
- García Belaunde, D. (2008). Bases para la historia constitucional del Perú. En *Tres ensayos sobre Historia Constitucional*. Lima: Talleres gráficos de Jurista Editores E.I.R.L.
- García Belaunde, D. (2018). El juicio político en la encrucijada, vacancia y renuncia presidencial en el Perú. En D. García Belaunde, & J. Tupayachi Sotomayor, *La vacancia por incapacidad moral*. Arequipa: Fondo editorial Universidad Católica de Santa María.
- García Chávarri, A. (2008). *ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL, JUICIO POLÍTICO Y ANTEJUICIO*. Lima, Lima, Perú: Departamento Académico de Derecho PUCP. Recuperado el 2020, de

[http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39771/ct9\\_acusacion\\_constitucional%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39771/ct9_acusacion_constitucional%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

García Chávarri, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. (P. U. Perú, Ed.) *Pensamiento constitucional*(18).

García Toma, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho constitucional* (Tercera ed.). Arequipa: Adrus S.R.L.

García Toma, V. (2018). Prólogo Vacancia por incapacidad moral. En D. García Belaunde, & J. Tupayachi Sotomayor, *La vacancia por incapacidad moral*. Arequipa: Fondo Editorial Universidad Católica de Santa María.

Haberle, P. (2003). *El Estado Constitucional*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Hakansson Nieto, C. (2018). La vacancia por incapacidad moral. En D. García Belaunde, & J. Tupayachi Sotomayor, *La vacancia por incapacidad moral*. Arequipa: Universidad Católica de Santa María.

Landa, C. (2005). Antejucio político. En ONPE, *Elecciones* (FIMART Editores & Impresores S.A. ed., Vol. Año 4; No 5). Lima, Lima. Recuperado el 2020, de <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0030.pdf>

Linz, J. J. (1990). Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia? En O. G. (coord.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria* (págs. 41-108). España: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Montealegre Linett, E., Bautista, N., & Vergara, L. F. (2014). *La actualidad del principio de proporcionalidad y de la ponderación en Alemania*.

Recuperado el 2020, de

- [https://books.google.com.pe/books?id=dYVIBAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=dYVIBAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Murakami, Y. (2012). *Perú en la era del Chino* (Segunda ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado el 2020, de [https://www.academia.edu/12038884/262209236\\_Peru\\_en\\_La\\_Era\\_Del\\_Chino\\_Murakami\\_Yusuke](https://www.academia.edu/12038884/262209236_Peru_en_La_Era_Del_Chino_Murakami_Yusuke)
- Nohlen, D. (1991). Sistemas de Gobierno: Perspectivas conceptuales y comparativas. En M. F. (coord), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Pareja Paz Soldán, J. (1988). *Derecho constitucional peruano y la constitución de 1979* (Cuarta ed., Vol. I). Lima, Perú: Editorial y distribuidora de libros S.A.
- Pease, F. (1993). La formación de una nueva sociedad. En F. Pease, *Perú Hombre e Historia. La República* (Vol. III). Lima, Lima, Perú: EDUBANCO. Recuperado el 2020, de [https://fundacionbbva.pe/wp-content/uploads/2016/04/libro\\_000057.pdf](https://fundacionbbva.pe/wp-content/uploads/2016/04/libro_000057.pdf)
- Planas, P. (1997). Los regímenes políticos. En P. Planas, *Regímenes políticos contemporáneos*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Poder Ejecutivo. (2019). Proyecto de Ley 04185/2018-PE. En Poder Ejecutivo, *Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 2020, de [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0418520190410.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0418520190410.pdf)

- Prieto Sanchís, L. (2010). Neoconstitucionalismos (un catálogo de problemas y argumentos). *Revista de Filosofía Jurídica y Política*, 44, 570. Recuperado el 2020, de <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/516>
- RAE. (2001). *Diccionario de la lengua española* (Vol. 5). España: ESPASA.
- RAE. (2001). *Diccionario de la Lengua española* (25 ed., Vol. 6). ESPASA.
- RAE. (2001). *Diccionario de la lengua española* (Vol. 7). ESPASA.
- RAE, R. (2001). *Diccionario de la lengua española* (25 ed., Vol. 10). España: ESPASA.
- Ramos Núñez, C. (2015). *Ley y Justicia en el oncenio de Leguía*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ramos Núñez, C. (2017). Estudio preliminar. En C. R. Nuñez (Ed.), *Las Constituciones del Perú* (pág. 684). Lima, Lima, Perú: Tribunal Constitucional del Perú y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Sáenz Dávalos, L. (2015). Apuntes sobre el derecho a la integridad en la Constitución peruana. *Revista de Derecho Constitucional No. 01*, 293 - 301. Recuperado el 2020, de [https://derecho.usmp.edu.pe/centro\\_derecho\\_constitucional/revista/I\\_ESTUDIOS/APUNTES\\_SOBRE\\_EL\\_DERECHO\\_INTEGRIDAD\\_LA\\_CONSTITUCION\\_PERUANA.pdf](https://derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_constitucional/revista/I_ESTUDIOS/APUNTES_SOBRE_EL_DERECHO_INTEGRIDAD_LA_CONSTITUCION_PERUANA.pdf)
- Santisteban de Noriega, J. (Enero de 2004). La infracción constitucional: una institución polémica en el Perú. *Gaceta jurídica*.
- Sar, O. (2005). El Antejudio, El Juicio Político y la Vacancia Presidencial. En Colegio de Abogados de Arequipa, *Ponencias desarrolladas VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Fondo Editorial Colegio de Abogados de Arequipa. Recuperado el 2020, de

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/13A6F266B7C6BB0C052582B90072924E/\\$FILE/0c96052c575db2284b000000.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/13A6F266B7C6BB0C052582B90072924E/$FILE/0c96052c575db2284b000000.pdf)

Sartori, G. (1998). Ni presidencialismo ni parlamentarismo. En A. Valenzuela, & J. Linz, *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I Perspectivas comparativas, págs. 167 - 184). España: Alianza.

Sentencia 00006-2019-CC/TC, Expediente 00006-2019-CC/TC (Tribunal Constitucional 14 de Enero de 2020). Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

Sentencia, 0006-2003-AI/TC (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 01 de diciembre de 2003). Recuperado el 2020, de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

Sentencia, 0008-2003-AI (Tribunal Constitucional 11 de noviembre de 2003). Recuperado el 2020, de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

Sentencia, 00048-2004-AI (Tribunal Constitucional 01 de Abril de 2004). Recuperado el 2020, de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

Sentencia, 3593-2006-AA/TC (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 04 de diciembre de 2006). Recuperado el 2020, de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.html>

Sentencia, 0006-2018-PI/TC (Tribunal Constitucional 06 de Noviembre de 2018). Recuperado el 2020, de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

Sentencia 778/2020, 00002-2020-CC/TC (Tribunal Constitucional 19 de noviembre de 2020). Recuperado el 2020, de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>

Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia*. Lima. Recuperado el 2020, de [https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/610/2/tanaka\\_losespejismosdelademocracia.pdf](https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/610/2/tanaka_losespejismosdelademocracia.pdf)

Tomás y Valiente, F. (2004). *Manual de Historia del Derecho Español* (Cuarta ed.). Madrid: Tecnos (Grupo Anaya S.A.).

Ugarte del Pino, V. (1978). *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Andina S.A.

Valadés, D. (2003). Estudio introductorio. En P. Häberle, *El Estado constitucional*.

Varela Suanzes-Carpegna, J. (2008). Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. En *Tres ensayos sobre historia constitucional*. Lima: Talleres gráficos de jurista Editores E.I.R.L.

Vilcapoma Ignacio, M. (2018). La vacancia por incapacidad moral. En D. García Belaunde, & J. Tupayachi Sotomayor, *La vacancia por incapacidad moral*. Arequipa: Universidad Católica de Santa María.

Villanueva Turnes, A. (2018). *El Estatuto jurídico constitucional del Rey en el ordenamiento español vigente*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela. Recuperado el 2020, de [https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/17906/rep\\_1658.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/17906/rep_1658.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Villarán Angulo, L. F. (2016). *La Constitución peruana comentada*. Lima, Lima, Perú: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional del Perú.

Zagrebelsky, G. (1999). Del Estado de Derecho al Estado Constitucional. En G. Zagrebelsky, *El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* (Tercera Edición ed., págs. 21 - 45). Editorial Trotta.