

**REVISTA PERUANA DE
DERECHO CONSTITUCIONAL**

N° 13

**CONSTITUCIÓN
Y NATURALEZA**

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Contenido

Ernesto Blume Fortini

PRESENTACIÓN..... 17

SECCION ESPECIAL (Constitución y Naturaleza)

Damián Armijos Álvarez

DERECHOS DE LA NATURALEZA Y SU EXIGIBILIDAD JURISDICCIONAL..... 29

Alan E. Vargas Lima

EL DIÁLOGO JURISPRUDENCIAL ACERCA DE LA IMPORTANCIA DE LA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA.
APUNTES SOBRE SU DESARROLLO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COMPARADA Y BOLIVIANA* 53

Nadia Paola Iriarte Pamo

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y SU DESARROLLO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS..... 81

Carlos Trinidad Alvarado

BASES CONSTITUCIONALES DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL 105

Daniel Yacolca Estares

POSIBILIDAD DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y LEGAL..... 149

Beatriz Franciskovic Ingunza

LA AUSENCIA DE REGULACIÓN NORMATIVA DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS ANIMALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 157

Luis R. Sáenz Dávalos

EL DILEMA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN RELACION A LAS PELEAS DE TOROS, PELEAS DE GALLOS, CORRIDAS DE TOROS Y OTROS ESPECTACULOS PARTICULARMENTE VIOLENTOS. REFLEXIONES SOBRE UN DEBATE INACABADO Y UNA SOLUCION AÚN PENDIENTE 181

SECCIÓN MISCELÁNEA

Néstor Pedro Sagüés

JUSTICIA DIGITAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES 22 I

Domingo García Belaunde

LOS ORÍGENES DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ..... 23 I

Manuel Jesús Miranda Canales

REFLEXIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL BICENTENARIO DE NUESTRA
INDEPENDENCIA.

A PROPÓSITO DE LA LABOR DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA DEFENSA DE
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES..... 255

Aníbal Quiroga León

LA VACANCIA PRESIDENCIAL POR INCAPACIDAD MORAL PERMANENTE.

UNA MIRADA CONSTITUCIONAL 26 I

12

Pedro A. Hernández Chávez

EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL JUICIO POLÍTICO.

APUNTES SOBRE LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES..... 285

Óscar Díaz Muñoz

LA ASISTENCIA RELIGIOSA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL PERUANO... 33 I

Marco A. Huaco Palomino

POR UNA DOCTRINA CONSTITUCIONAL –Y LAICA– SOBRE LA LAICIDAD.

UNA RÉPLICA A FERRER ORTIZ 345

Areli Valencia Vargas

CONTEXTUALISMO Y DESIGUALDADES SISTÉMICAS.

APUNTES DESDE UNA MIRADA SOCIO-JURÍDICA..... 379

María Candelaria Quispe Ponce

ESTEREOTIPOS DE GÉNERO EN LAS RESOLUCIONES JUDICIALES SOBRE DERECHOS
DE LAS MUJERES.

ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LA
CORTE IDH 399

Melissa Fiorella Díaz Cabrera

EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS Y SU INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS DERECHOS SOCIALES A PARTIR DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL..... 429

José Reynaldo López Viera

EL ROL DE LOS JUECES CONSTITUCIONALES EN EL DESARROLLO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL 447

Roberto Cabrera Suárez

ESTADO DE DERECHO Y DESIGUALDADES SOCIALES.
APROXIMACIÓN DESDE UNA TEORÍA DECADIMENSIONAL DEL ESTADO 467

Roslem Cáceres López

CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCESO PENAL MILITAR POLICIAL..... 479

Miguel Alejandro Estela La Puente

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DECRETO DE URGENCIA..... 505

Christian Donayre Montesinos

UNA MIRADA CRÍTICA AL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL.
CAMBIOS INNECESARIOS Y RETOS DE UNA REFORMA 531

Luis Andrés Roel Alva

EL DERECHO A LA NACIONALIDAD.
UN DERECHO FUNDAMENTAL QUE NUNCA SE DEBE VOLVER A PERDER POR EL ARBITRIO DEL ESTADO 549

Raffo Velásquez Meléndez

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO.
ACLARACIÓN DE ENIGMAS Y LAGUNAS EN LA EXTINCIÓN DE DERECHOS REALES ILÍCITOS..... 563

Alfredo Orlando Curaca Kong

EMMANUEL JOSEPH SIEYÈS Y DOS CONTRIBUCIONES AL DERECHO CONSTITUCIONAL.
UNA BREVE MIRADA 615

Manuel Bermúdez Tapia

LA ALIANZA DEL PACÍFICO, EL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA Y LA GEOPOLÍTICA SOBRE EL NARCOTRÁFICO..... 623

**SECCIÓN
JURISPRUDENCIA COMENTADA**

Mario Gonzalo Chavez Rabanal

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO: LA SENTENCIA ESTRUCTURAL.

APROPÓSITO DEL CASO LUIGI CALZOLAIO, EXP. 02566-2014-PA/TC-AREQUIPA... 641

Luciano López Flores

EL FALLO SOBRE LA VACANCIA POR PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

¿EL PODER QUE PENDE DE UN HILO? 661

Guillermo Martín Sevilla Gálvez

CONDENA DEL ABSUELTO.

COMENTARIOS A LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL EXPEDIENTE 4374-2015-PHC/TC 711

14

Berly Javier Fernando López Flores

ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA ¿ASOCIACIONES CIVILES O ASOCIACIONES PRIVADAS DE CONFIGURACIÓN LEGAL?

REFLEXIONES SOBRE LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXP. 00018-2014-PI/TC (ACUMULADO) 725

Susana Távara Espinoza

EL CASO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.

COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES A LA SENTENCIA DEL EXP. 00004-2019-PI/TC (PLENO. SENTENCIA 556/2020) 735

Rafael Rodríguez Campos

CUANDO LA LEY ESTÁ POR ENCIMA DE LA CONSTITUCIÓN.

REFLEXIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL CASO ÓSCAR UGARTECHE. MATRIMONIO IGUALITARIO..... 749

SECCIÓN CLÁSICOS

Rosa Dominga Perez Liendo

UN ASPECTO DE LA HISTORIA DEL DERECHO PERUANO.

LAS CONSTITUCIONES 777

SECCIÓN DOCUMENTOS

Asamblea Constituyente 1978-79

DEBATE SOBRE LA CREACIÓN DEL TGC DURANTE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-79.....

797

**SECCIÓN
RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS**

15

Luis R. Sáenz Dávalos

LIBERTAD RELIGIOSA Y ACONFENSIONALIDAD DEL ESTADO PERUANO..... 867

Dante Martin Paiva Goyburu

LECCIONES DE DERECHO PÚBLICO CONSTITUCIONAL..... 873

Luis R. Sáenz Dávalos

EL AMPARO VIRTUAL..... 879

Alfredo Orlando Curaca Kong

EL HABEAS DATA EN LA ACTUALIDAD. POSIBILIDADES Y LÍMITES..... 883

La vacancia presidencial por incapacidad moral permanente

Una mirada constitucional

✎ ANÍBAL QUIROGA LEÓN*

1. Introducción

El tema de la vacancia presidencial –a ser declarada por el Congreso de la República– ha regresado con fuerza al debate público, político y constitucional en los últimos tiempos, producto de nuestros recientes avatares políticos y constitucionales tan acuciantes.

La posibilidad de que se declare –por parte del Congreso– la vacancia del Presidente de la República por la causal de incapacidad moral permanente prevista en el Inc. 2do. del Art. 113° de la Constitución, es de larga data (1835) y ha sido utilizada muy pocas veces en nuestra historia republicana y constitucional del Siglo XX (1914 con Guillermo Billinghurst, 2000 con Alberto Fujimori y 2020 con Martín Vizcarra) ha cobrado notorio auge en el reciente sexenio, desde la elección de Pedro Pablo Kuczynski con una pobre bancada en el Congreso

261

* Profesor Principal y ex Director de la Revista *Derecho-PUC* de la Facultad de Derecho de la PUCP. Bachiller en Derecho, Abogado y Magíster en Investigación Jurídica por la Escuela de Posgrado de la PUCP. Ex Vocal Suplente de la Corte Superior de Justicia de Lima. Ex Presidente del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR del Perú. Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal, del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional. Ex Codirector de la Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Secretario Ejecutivo del Centro de Investigaciones de Derecho Procesal y Comparado del Perú (CEDEPRO). Abogado en ejercicio.

2016-2020, y que le llevó a enfrentar dos procesos de *impeachment* por la indicada causal y que, habiéndolos librado a duras penas, gatilló su renuncia irrevocable a la presidencia de la República dando lugar a la sucesión presidencial prevista constitucionalmente para el Primer Vicepresidente Martín Vizcarra, el actual mandatario.

Pero, como consecuencia de la muy discutible disolución del Congreso el pasado 30 de septiembre de 2019, se dio paso a la elección en enero de 2020 de un *Congreso Complementario*, el actual, en donde el Presidente Vizcarra tampoco tenía mayoría alguna, ni tan siquiera una bancada o uno sólo Congresista que le respalde oficialmente (más allá de los pocos oficiosos que nunca faltan), lo que volvió a gatillar que, ante el escándalo político-farandulero mejor conocido como el “*Caso Swing*” en actual desarrollo fiscal-judicial, y su evidente involucramiento ante los hechos que audios grabados subrepticamente en el mismo Despacho presidencial al propio Presidente de la República, se volvería a gatillar un nuevo *impeachment* muy recientemente, dado ahora contra el mandatario sucesor en funciones, dando la cifra récord de haber sido tres en un solo periodo constitucional. Lo que en el Siglo pasado fueron dos en cien años, en el Siglo XXI da la cifra de tres en un mismo quinquenio de gobierno. Sin lugar a dudas, algo significativo-constitucionalmente- indica esto. Finalmente, luego de un primer intento fallido, el Congreso de la República decidió con 105 (de los 87 requeridos) el pasado 9 de noviembre de 2020 la tercera vacancia presidencial de la historia de nuestra República, la del ex presidente Martín Vizcarra, para el oprobio de su corta vida política, dándose la sucesión presidencial hacia el entonces Presidente del Congreso Manuel Merino y, a la semana, ante su renuncia, a la del nuevo Presidente del Congreso Francisco Sagasti, quien se hizo así de la Presidencia de la república para un periodo menor a un año, ya con las elecciones generales convocadas para el recambio de poder que se produjo en julio del presente año, y en medio de una grave crisis de salubridad producto de la pandemia y una severísima crisis económica, laboral y de seguridad ciudadana.

Muchas han sido las opiniones vertidas al respecto de estos últimos procesos políticos de vacancia presidencial, sobre todo del último, muchas las que se han expresado en los últimos tiempos, y muchas las interpretaciones por demás dispares, no siempre bien informadas o correctamente formuladas, cuando no interesadas de parte y parte: vacadores y vacado. Y es que alrededor de la causal de permanente incapacidad moral del presidente de la República, a ser declarada por

el Congreso, parecería que se extiende una bruma conceptual que impide muchas veces entender con facilidad su contenido y alcances, al punto que no han faltado quienes, urgidos por la realidad y su prisa, han solicitado su exclusión del texto constitucional. Otros, los más estridentes, han pedido la intervención de la OEA y la activación de la Carta Democrática llamándole sin ambages **“Golpe de Estado disfrazado”**; otros han ido por el sinuoso y siempre misterioso camino de la **“teoría del complot”**; y otros han exigido exámenes médicos y declaraciones de entereza mental en el supuesto entendido de que la aludida causal solo se refiere a casos de **“enfermedad mental”**, como el caso del último intento de reforma constitucional presentado ante el Congreso y recientemente sustentado al alimón por la Premier y por el Ministro de Justicia, con la finalidad, no cabe duda, de mediatizar su interpretación y aplicación.

En un sentido genérico, según el Diccionario de la Real Academia Española, la condición de vacante quiere decir únicamente que algo está sin ocupar. En lo que los cargos, empleos o dignidades quiere decir que tales están todavía sin proveer.

263

Por regla general, sabemos que, a tenor de lo dispuesto por el Art. 112° de la Constitución Política del Estado, **“el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional como mínimo, el expresidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”**.

Vale decir, en circunstancias normales, al término del periodo constitucional de cinco (5) años fijado para el mandato del presidente de la República, asumirá el mando quien hubiese sido elegido para el periodo siguiente, y así sucesivamente. Mientras que esto suceda, no podría hablarse de vacancia del cargo presidencial en los términos a los que hace referencia la noción **a priori** de cargo vacante, puesto que siempre habrá una persona ocupándolo.

Así, la vacancia presidencial regulada por el Inc. 2do. del Art. 113° de nuestra actual Carta Magna constituye una excepción a la duración del periodo de cinco (5) años constitucionalmente previstos para el mandato presidencial. Esta excepción constitucional obedece a una necesidad institucional de que, en circunstancias especialmente graves para la comunidad política, pueda declararse el

impedimento para que el presidente de la República continúe en el ejercicio del cargo hasta el término del mandato para el que se le eligió.

El Art. 113° de la Constitución Política del Estado regula como supuestos de vacancia presidencial los siguientes:

- i) **Muerte**, circunstancia que no amerita mayores explicaciones, ya que resulta obvio que, al morir el presidente, la presidencia de la República se encontrará vacante, al no haber una persona que lo ocupe.
- ii) **Permanente incapacidad moral o física declarada por el Congreso**, sobre el cual no abundaremos en esta parte, toda vez que será desarrollada en los siguientes acápite.
- iii) **Aceptación de su renuncia por el Congreso**, sobre lo cual, se debe resaltar que tal renuncia no es un acto unilateral del presidente de la República. No basta, pues, su sola manifestación de voluntad de no continuar ejerciendo la más alta magistratura de la Nación, sino que, además, esta renuncia debe ser aprobada por el Parlamento. De lo contrario, el presidente de la República deberá continuar con el periodo para el que fue elegido hasta culminarlo.
- (iv) **Salida del territorio nacional sin permiso del Congreso**. Al respecto, debemos señalar que, conforme lo previsto en el Art. 102°, Inc. 9, de la Constitución Política del Estado, constituye una atribución del Congreso *“autorizar al presidente de la República para salir del país”*. Como contrapartida, toda salida no autorizada del presidente constituye una causal de vacancia de la presidencia de la República.
- (v) **Destitución por las causales reguladas por el Art. 117° de nuestra Carta Magna**, correspondientes a los únicos casos por los cuales el presidente de la República puede ser acusado durante su mandato y que consisten en: (a) Traición a la Patria; (b) Impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; (c) Disolver el Congreso fuera de los casos establecidos en el Art. 114° de la Constitución Política del Estado; y (d) Impedir la reunión o funcionamiento del Congreso, del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del Sistema Electoral.

Para la cabal comprensión de esta causal de vacancia presidencial, es necesario recordar que el Art. 99° de la Constitución Política del Estado establece

que: **“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”**.

La infracción de nuestra Carta Magna como causal de acusación constitucional ha sido objeto de numerosas críticas, especialmente, por la carencia de una tipificación previa y claramente determinada, sin la cual “no debería haber procedimiento de acusación constitucional que implique la subsiguiente destitución o inhabilitación de los funcionarios; pues lo contrario es atentatorio del derecho a un debido proceso, máxime cuando el procedimiento concluye en sede parlamentaria”¹.

El procedimiento de acusación constitucional se encuentra regulado en el Art. 89° del Reglamento del Congreso. Cabe destacar aquí que, una vez elevada al pleno del Congreso, la acusación constitucional al pleno del Congreso debe ser aprobada por la mitad más uno del número de congresistas, sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente. El expediente con la acusación constitucional es enviado al Fiscal de la Nación, para que proceda conforme a sus atribuciones y a lo que dispone nuestra Carta Magna.

Adicionalmente, el Art. 100° de la Constitución Política del Estado faculta al Congreso para que, sin la participación de la Comisión Permanente, suspenda o no al funcionario acusado, lo inhabilite para el ejercicio de la función pública hasta por diez (10) años o lo destituya de su función, sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. Tal como lo prevé el Art. 89° del Reglamento del Congreso, el acuerdo aprobatorio de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional se adopta con el voto favorable de las dos terceras partes del número de congresistas, sin la participación de la Comisión de la Comisión Permanente, y acorde con los cánones exigidos por el principio de razonabilidad.

¹ GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. En: *Pensamiento Constitucional* N.º 18, 2013. p. 396.

En lo que respecta al presidente de la República, es la aplicación de dichas medidas, en adición a una acusación constitucional remitida al Ministerio Público, lo que nos colocaría en puridad frente a la aplicación de una figura de vacancia presidencial. Pero, a diferencia de los otros altos funcionarios que gozan del privilegio de antejuicio político, el presidente de la República no podrá ser acusado durante su mandato por la comisión de cualquier delito o infracción en el ejercicio de sus funciones, sino únicamente por aquellas que se encuentran taxativamente establecidas en el Art. 117° de la Constitución Política del Estado. A esto último es a lo que la doctrina denomina, inmunidad especial del presidente de la República.

De todas las causales de vacancia de la presidencia de la República previstas en el Art. 113° de nuestra Carta Magna, es posible advertir que, contrariamente a lo que suele sostenerse, excepto el caso de la muerte del presidente de la República, ninguna de estas causales es del todo objetiva y, por el contrario, todas se sujetan a la discrecionalidad del Parlamento, si tenemos en cuenta que:

- a) Es el Congreso quien decide si declara o no la vacancia por permanente incapacidad moral o física;
- b) Es el Congreso quien decide si acepta la renuncia del presidente de la República o lo obliga a continuar en el ejercicio del cargo hasta la conclusión del mandato para el que fue elegido;
- c) Es el Congreso quien decide si autoriza o no al presidente de la República para que se ausente del territorio nacional y, por tanto, es su decisión denegatoria la que pondría eventualmente al presidente de la República en la disyuntiva de aceptar la decisión de permanecer en el territorio nacional y continuar en el ejercicio del cargo o salir de él e incurrir en causal de vacancia presidencial; y,
- d) Es el Congreso quien decide si acusa o no al presidente de la República por incurrir en alguna de las causales previstas en el Art. 117° de nuestra Carta Magna y, eventualmente, impone la destitución y/o inhabilitación para el ejercicio de la función pública, tornando en vacante la presidencia de la República.

En todos estos casos, la atribución del Congreso de la República de declarar la vacancia presidencial obedece a una necesidad institucional, considerada como relevante por el Constituyente, de que *“en determinadas circunstancias especialmente graves para la comunidad política, exista un órgano que*

oficialmente declare la existencia de un impedimento para que el presidente de la República siga ejerciendo el cargo con idoneidad². En tal sentido, cuando la Constitución Política del Estado otorga esa facultad al Congreso con la intención de establecer ***“la atribución de un contrapoder, sino [por] la necesidad de legitimidad que debe de reconocerse al órgano al que le encarga esta delicadísima responsabilidad debido a la especial trascendencia que para la comunidad política tiene una tal declaración”***³.

No podría, pues, válidamente sostenerse que la aplicación de cualesquiera de ellas represente una interferencia o un menoscabo de las funciones constitucionales y legales propias del presidente de la República; especialmente si tenemos en cuenta que:

- i) El objeto de la vacancia de la presidencia de la República recae en la persona que ocupa el cargo y no el ejercicio de todas o algunas de sus funciones. Es decir, si declara vacante el cargo de presidente de la República, quien lo suceda pasa a ejercer las mismas atribuciones constitucionales y legales propias de la más alta magistratura de la Nación, sin ningún tipo de restricción o menoscabo de estas.
- ii) Salvo por la muerte, en todos los demás supuestos la vacancia de la presidencia de la República resulta de una decisión adoptada en el ejercicio de facultades constitucionales exclusivas y excluyentes del Parlamento. Dicha decisión recae, además, sobre la necesidad de declarar vacante el cargo de presidente de la República y no sobre la determinación de responsabilidades de otra naturaleza, cuya determinación y eventual imposición de sanciones corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional.
- iii) La percepción de una mayor o menor “objetividad” en la regulación de las causales de vacancia obedece solo al establecimiento de grados de discrecionalidad constitucionalmente regulados en cuanto a la interpretación de las causales y, consecuentemente, en modo alguno puede ser tenida como un criterio válido para determinar una mayor o menor legitimidad entre ellas.

2 CASTILLO CÓRDOVA, Luis. “Delimitación del concepto de incapacidad moral en el Perú”. Conferencia dictada el 18 de septiembre de 2020, organizada por la *Revista de Estudiantes ITA IUS ESTO*.

3 Ibid.

Por el contrario, “no existe ninguna razón material que obligue al Constituyente a recoger solo enunciados cerrados o solo enunciados abiertos en una lista de causales o condiciones, ni que le obligue a recoger solo enunciados cuya constatación no requiera de inferencias”⁴. Por ello es que resulta de todo falaz, por tanto, la interpretación constitucional que sostiene que la vacancia por salida no autorizada del territorio de la República tiene una mayor validez que la vacancia por destitución por cualesquiera de las causales previstas en el Art. 117° de nuestra Carta Magna. Y que esta última es más legítima que la vacancia por permanente incapacidad moral o física porque en esta última exista una indeterminación en cuanto lo que debe entenderse por tal. En todas, como hemos visto, existe un nivel discrecionalidad que, incluso, ha sido materia de pronunciamiento por parte del TC, como se verá en los siguientes acápite.

- iv) La vacancia de la presidencia de la República forma parte de la Constitución histórica de nuestro país, siendo recogida por todas las constituciones a partir de la Carta Magna de 1839. Y, como hemos visto, ha sido aplicado en circunstancias extremas plenamente justificadas, sin que ahora se discuta su legitimidad o idoneidad.

268

Ahora bien, respecto a la incapacidad moral como causal de vacancia de la Presidencia de la República, su correcta interpretación es aquella que la identifica con ***“la falta de aptitud legal para continuar ejerciendo el cargo, [por] haberse acreditado objetivamente una conducta pública o social gravemente venal, corrupta, licenciosa u ofensiva a las convicciones ética de la ciudadanía, [que]... deja constancia de una atrofia de las nociones de corrección e integridad de ánimo”***⁵.

Acorde a ello y si tenemos en cuenta que la finalidad de la vacancia presidencial es impedir que el presidente de la República continúe en el ejercicio del cargo debido a circunstancias valoradas como especialmente graves, según la tipología establecida en el Art. 113° de nuestra Carta Magna, la incapacidad moral como causal debe interpretarse en el sentido de un quebrantamiento de

4 Ibid.

5 GARCÍA TOMA, Víctor. “La vacancia presidencial por incapacidad moral”. En: *Extramuros, Blog Oficial de Palestra Editores e Instituto Palestra*. Publicado el 16 de septiembre de 2020.

los parámetros de conducta admitidos en una época y por una sociedad determinadas que afectan gravemente la dignidad del cargo y, además, son fuente de potenciales o concretos conflictos políticos que pueden hacer inviable el normal desenvolvimiento de la comunidad política.

Históricamente, la vacancia por incapacidad moral ha formado parte de la tradición constitucional de los países presidencialistas desde su propio advenimiento. Concretamente, fue parte de la institución del *impeachment* establecido en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787; que distinguía las siguientes situaciones: *treason* (traición), *bribery* (cohecho o simplemente soborno), *high crimes* (delitos graves), y *misdemeanors* (faltas o conductas indecorosas). De esta última, habría adoptado el legislador peruano el marco de referencia de esta causal de vacancia⁶.

Respecto a Perú, más adelante haremos una breve reseña de los presidentes de la República que fueron objeto de procesos de vacancia presidencial como José de la Riva Agüero, Guillermo Billinghurst, Alberto Fujimori y Martín Vizcarra, cuyos procesos fueron consideraciones de orden político relacionadas con su idoneidad moral para el ejercicio del cargo, las que determinaron su cese del poder. En ninguno de estos casos se aludió, en el sentido civilista del término, que dichos presidentes tuviesen un impedimento de orden psíquico o mental, sino que sus acciones estaban reñidas con el orden moral, según era concebido en la época en que cada uno de ellos gobernó. Esto, por tanto, requiere de una apropiada interpretación constitucional de la causal expresamente prevista en el texto literal de la Carta Constitucional⁷.

2. Actual procedimiento de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral

Es indispensable destacar previamente que la doctrina jurisprudencial del TC no ha cuestionado en ningún momento la constitucionalidad y legalidad

6 GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. “El juicio político en la encrucijada. Vacancia y renuncia presidencial en el Perú”. En: GARCÍA BELAÚNDE, Domingo y TUPAYACHI SOTOMAYOR, Jhonny (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral*. Universidad Católica de Santa María: Arequipa. Cfr. GARCÍA TOMA. Ob. Cit.

7 QUIROGA LEON, Aníbal. “La Interpretación Constitucional”. En: AAVV *Interpretación Constitucional*, Eduardo Ferrer MG-Coordinador; T. II, Ed. Porrúa SA, México 2005.

de la atribución del Parlamento de declarar la vacancia de la presidencia de la República por la causal de permanente incapacidad moral, en cuanto sea respetuosa del debido procedimiento y no se encuentre sujeta a la aprobación de una mayoría simple. Así, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC el Supremo Intérprete de la Constitución exhortó al Parlamento a legislar un procedimiento que introduzca una votación calificada para declarar la vacancia de la presidencia de la República por la causal prevista en el Art. 113º, Inc. 2, de la Constitución Política del Estado, a efectos de **“no incurrir en aplicaciones irrazonables”**.

En cumplimiento del requerimiento normativo formulado por la Sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC, mediante Resolución Legislativa N.º 030-2003-CG, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 4 de junio de 2004, se incorporó al Reglamento del Congreso el Art. 89-Aº el procedimiento para el pedido de vacancia previsto en el Art. 113º, Inc. 2, de la Constitución Política del Estado. A continuación, pasaremos a exponer los principales aspectos de dicho procedimiento de vacancia.

270

Petición de vacancia (Art. 89-Aº, Inc. “a”, del Reglamento del Congreso)

El pedido de vacancia se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos de veinte por ciento del número legal de miembros del Congreso de la República, que equivale a veintiséis (26) congresistas.

En la moción de orden del día deben precisar 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 de lugar donde dichos documentos se encuentren. Esta moción tiene preferencia en el orden del día.

Recibido el pedido, copia de este se remite, a la mayor brevedad, al presidente de la República.

Admisión del pedido de vacancia (Art. 89-Aº, Inc. “b”, del Reglamento del Congreso)

Para la admisión del pedido de vacancia, se requiere el voto de, por lo menos, el cuarenta por ciento de miembros hábiles del Congreso de la República, que equivale a cincuenta y dos (54) congresistas.

La votación debe efectuarse indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la correspondiente moción.

Debate y aprobación de la vacancia presidencial (Art. 89-A°, Inc. “c”, del Reglamento del Congreso)

El Pleno del Congreso acuerda día y hora para el debate y votación del pedido de vacancia; sesión que no se puede realizar antes el tercer día siguiente a la votación de la admisión del pedido ni después del décimo, salvo que cuatro quintas partes del número legal de miembros del Congreso –ciento cuatro (104) congresistas– acuerden un plazo menor o su debate y votación inmediata. Si fuera necesario se cita, para tal efecto, a una sesión especial.

El presidente de la República cuya vacancia es materia de solicitud, puede ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado hasta por sesenta (60) minutos.

El acuerdo de vacancia presidencial por incurrir en la causal prevista en el Art. 113°, Inc. 2, de nuestra Carta Magna requiere de la votación calificada de no menos de las dos terceras partes del número legal de miembros del Congreso de la República, equivalente a ochenta y siete (87) congresistas, y consta en Resolución del Congreso.

271

Publicación y vigencia de la vacancia presidencial (Art. 89-A°, Incs. “d” y “e”, del Reglamento del Congreso)

La resolución que declara la vacancia se publica en el Diario Oficial dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al de la recepción de la transmisión remitida por el Congreso de la República.

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.

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.

Sucesión presidencial

La declaración de vacancia exige, a su vez, la determinación de la persona que sucederá en el cargo al presidente de la República cesado en el ejercicio de

sus funciones. De conformidad, con el Art. 115° de la Constitución Política del Estado, en tal caso, asume el mando el primer vicepresidente y, en defecto de este, el segundo vicepresidente a fin de completar el periodo presidencial ordinario. Por impedimento permanente de ambos, el Presidente del Congreso, a título de Presidente Transitorio e interrumpiendo el periodo presidencial si fuera este mayor, convoca de inmediato a elecciones generales para definir su remplazo, tal como ocurrió en el 2000⁸.

3. Antecedentes normativos

La causal de vacancia del presidente de la República por permanente incapacidad moral no es una novedad en nuestra realidad constitucional y, más bien, ha sido una constante a lo largo de toda nuestra historia constitucional a partir de nuestra Carta Magna de 1839, conforme se desarrolla a renglón seguido.

La Constitución de 1839

La Constitución de 1839, dada por el Congreso General el 10 de noviembre de dicho año (también denominada la *Constitución de Huancayo*) fue la Carta Magna que rigió luego de la disolución de la Confederación Perú-Boliviana. Fue la primera constitución que reguló expresamente la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral en los siguientes términos:

CONSTITUCIÓN DE 1839

“Art. 81°.- 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”.

[Resaltado nuestro]

La Constitución de 1856

La Constitución de la República Peruana de 1856, llamada la Constitución Liberal de Castilla, fue elaborada y aprobada por una asamblea constituyente

8 Cfr. DELGADO GUEMBES, César. - “Imputabilidad y vacancia presidencial puestas a prueba”. En: *Extramuros, Blog Oficial de Palestra Editores e Instituto Palestra*. Publicado el 19 de diciembre de 2017.

denominada Convención Nacional. Fue promulgada el 19 de octubre de ese año por presidente Ramón Castilla y Marquesado. Esta constitución también previó la vacancia presidencial por incapacidad moral del siguiente modo:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA PERUANA DE 1856

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

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

Vaca de derecho:

- 1. Por admisión de su renuncia.***
- 2. Por incapacidad moral o física.***
- 3. Por destitución legal.***
- 4. Por haber terminado su período”.***

Constitución de 1860

La Constitución de 1856 tuvo corta vida, y prontamente fue reemplazada por la Constitución Política del Perú de 1860, también denominada la Constitución Conservadora de Castilla, fue discutida y aprobada por el Congreso de la República en dicho año. Fue promulgada por el presidente Castilla y Marquesado el 13 de noviembre de 1860. Al igual que las anteriores, preveía la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral en los términos siguientes:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1860

“Art. 88º.- 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*". [Resaltado nuestro]

La Constitución de 1867

La Constitución Política del Perú de 1867, se discutió y aprobó por el Congreso Constituyente reunido en dicho año. Fue promulgada por el Presidente Mariano Ignacio Prado el 29 de agosto de 1867. Reguló, al igual que las anteriores, la vacancia presidencial por incapacidad moral, conforme se recoge a renglón seguido:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1867

“Art. 80º. - [El Presidente de la República] vaca de derecho:

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

La Constitución de 1920

La Constitución para la República del Perú de 1920, la primera del Siglo XX, fue discutida y aprobada el 27 de noviembre de 1919 por la Asamblea Nacional y, promulgada el 18 de enero de 1920 por el presidente Augusto Bernardino Leguía y Salcedo. Esta Carta Magna previó también la vacancia presidencial por incapacidad moral de esta forma:

CONSTITUCIÓN PARA LA REPÚBLICA DEL PERÚ DE 1920

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

1. *Por permanente incapacidad física o moral del Presidente declarada por el Congreso;*

2. *Por admisión de su renuncia;*
3. *Por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el artículo 96*". [Resaltado nuestro]

La Constitución de 1933

La Constitución Política del Perú de 1933, discutida y aprobada por el Congreso Constituyente de 1931, fue promulgada el 9 de abril de 1933 por el presidente Luis Miguel Sánchez Cerro. Esta constitución previó también la vacancia presidencial por incapacidad moral en estos términos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1933

"Art. 144°. - La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte:

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

275

La Constitución de 1979

La Constitución para la República del Perú, dada por la Asamblea Constituyente de 1978, fue aprobada el 12 de julio de 1979 y entró en vigencia el 28 de julio de 1980, al inicio del gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry. Como las otras que se reseñaron hasta acá, también reguló la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral del siguiente modo:

CONSTITUCIÓN PARA LA REPÚBLICA DEL PERÚ DE 1979

"Art. 206°. - La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte por:

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

La Constitución de 1993

Finalmente, la actual Constitución Política del Perú, redactada por el Congreso Constituyente Democrático (CCD) de 1992 instalado luego del Golpe de Estado dado desde la propia presidencia de la República por Alberto Fujimori Fujimori, fue promulgada el 29 de diciembre de 1993 y entró en vigor el 1 de enero de 1994. Esta constitución, actualmente vigente, recogió también la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral de este modo:

276

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993

“Art. 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”. [Resaltado nuestro]*
4. **Aplicación de la vacancia presidencial por incapacidad moral en nuestra historia republicana**

Como hemos expuesto, la institución vacancia por incapacidad a través de sus diferentes denominaciones ha sido recogida por todos los textos

constitucionales a partir de la Constitución de 1839. Interesa, entonces, pasar revista a los casos de los presidentes que, según la doctrina más difundida, fueron vacados por el Congreso de la República por esta causa.

José Mariano de la Riva Agüero y Sánchez Boquete

José de la Riva Agüero, el primer presidente de la República del Perú, fue elegido por el Congreso Constituyente como resultado de la crisis política originada por el “Motín de Balconcillo”. Gobernó solo algunos meses, entre el 28 de febrero y el 23 de junio de 1823, cuando todavía no estaba en vigencia la Constitución de 1823, nuestra primera Carta Magna, ya que esta fue promulgada el 12 de noviembre de 1823. Sobre esto último, la vigencia de dicha Constitución fue suspendida un día antes y fue restituida recién el 11 de junio de 1827.

El texto de la Constitución de 1823 no contemplaba la vacancia presidencial por incapacidad moral, aunque sí preveía como limitaciones del Poder Ejecutivo dos (2) supuestos que, posteriormente, se incorporaron como causales específicas de esta figura: (a) La prohibición de salir del territorio de la República sin permiso del Congreso; y (b) La prohibición de diferir o suspender en ninguna circunstancia las sesiones del Congreso⁹.

277

En el contexto de la grave crisis provocada por los reveses en la Guerra de la Independencia, el Congreso Constituyente invistió al general Antonio José de Sucre como Supremo Jefe Militar de la República. Todos entendían que esto solo era el paso previo para preparar la venida del libertador Simón Bolívar al Perú y, mucho más, el presidente Riva Agüero, cuya autoridad estaba en entredicho.

Por esta situación, José de la Riva Agüero expresó su anuencia en dejar el cargo a dos (2) diputados, asegurándoles que: “estaba llano a dimitir el mando y retirarse al punto que la Representación Nacional designase”. Y, en efecto, mediante decreto promulgado el 23 de junio de 1823, se declaró exonerarlo del gobierno y encargar el despacho del gobierno al Sr. Francisco Valdivieso, ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores.

9 GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. En: *Pensamiento Constitucional* N.º 18, 2013. p. 385.

Con el salvoconducto que se le otorgó, José de la Riva Agüero se trasladó a Trujillo con algunos ministros y diputados afines y luego, ante la agudización de las pugnas por el poder, se autoproclamó como presidente con la aprobación de un Senado que le era adicto, lo que ocasionó que fuera declarado como “reo de alta traición y sujeto al rigor de las leyes” por decreto emitido por el Congreso Constituyente del Perú del 8 de agosto de 1823¹⁰.

Por consiguiente, la exoneración del cargo de la cual fue objeto José de la Riva Agüero constituye el primer caso de nuestra historia de un presidente de la República cesado en el pleno ejercicio de sus funciones por el Parlamento.

Guillermo Enrique Billinghurst Angulo

Guillermo Billinghurst fue elegido presidente de la República del Perú como resultado de las elecciones de 1912. Gobernó poco menos de un año, entre el 24 de septiembre de 1912 y el 4 de febrero de 1914. Por entonces, estaba vigente la Constitución Política del Perú de 1867, que sí contemplaba expresamente la figura de la “*vacancia de derecho por incapacidad moral o física*” en su Art. 80°, Inc. 2.

278

Como parte de un gravísimo conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con amenaza de cierre del Congreso, de un lado, y, del otro, en conspiración con sectores militares, ocho (8) parlamentarios reunidos el 21 de noviembre de 1913 en el domicilio del también diputado Sr. Arturo Osores, acordaron redactar un manifiesto contra el plan de disolución del Parlamento y declarar la vacancia de la presidencia de la República. Aunque este manifiesto llegó a ser suscrito por un considerable número de diputados, la mayoría prefería esperar a que se concrete el intento de disolución del Congreso por parte de Guillermo Billinghurst y recurrir a la acción de las fuerzas armadas. Al cabo de algunos meses, los acontecimientos se desbordaron. La madrugada del 4 de febrero de 1914 se produjo un golpe de Estado, que dio paso al coronel Oscar Benavides quién se convirtió en presidente de la República.

10 Cfr. BASADRE GROHMANN, Jorge. - *Historia de la República del Perú*. Empresa Editora El Comercio S.A.: Lima, 2005. pp. 55-72.

Luego, mediante Resolución Legislativa N.º 1958 promulgada el 15 de mayo de 1914 se encargó al coronel Oscar Benavides la presidencia provisoria de la República, cargo que ejerció hasta el 18 de agosto de 1915¹¹.

En el caso de Guillermo Billinghurst es importante resaltar que la vacancia por incapacidad moral que se planteó en su contra no estaba basada en una situación personal del presidente, sino en la evaluación política de la intensa confrontación que tuvo con el Parlamento y su ánimo más o menos expreso de disolverlo para contar con diputados más afines a las reformas que pretendía emprender. Como en el caso de José de la Riva Agüero, fue la muy mala relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo la que determinó, en definitiva, la destitución presidencial de Guillermo Billinghurst¹² aunque en el contexto de un Golpe de Estado.

Alberto Kenya Fujimori Fujimori

Alberto Fujimori Fujimori fue elegido presidente de la República del Perú como resultado de las elecciones de 1990, bajo la vigencia de la Constitución de 1979. Sin embargo, el 5 de abril de 1992 se produjo el autogolpe de Estado desde la propia Presidencia de la República con el apoyo explícito de las Fuerzas Armadas y, de inmediato, entre otros, se disolvió el Parlamento. Posteriormente, el llamado Congreso Constituyente Democrático redactó y aprobó la Constitución Política del Perú que fue promulgada el 29 de diciembre de 1993 y entró en vigor a partir del 1 de enero de 1994 y es la Constitución que actualmente rige.

Como hemos señalado en los párrafos precedentes, el Art. 113º, Inc. 2, de la Constitución Política del Estado faculta al Congreso de la República para declarar la vacancia de la presidencia de la República por la causal de permanente incapacidad moral imputada al Presidente de la República.

En medio de una grave crisis institucional provocada por uno de los escándalos de corrupción más grave de nuestra historia republicana, luego de un viaje oficial de representación en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) realizada en Brunéi los días 15 y 16 de noviembre de 2000, Alberto

11 Cfr. BASADRE GROHMANN, Jorge. - *Historia de la República del Perú*. Tomo XIII. Empresa Editora El Comercio S.A.: Lima, 2005. pp. 56-118.

12 GARCÍA CHÁVARRI. *Ob. Cit.* p. 390.

Fujimori viajó al Japón y, desde Tokio, el 19 de noviembre de 2000 comunicó por fax su renuncia al cargo de Presidente de la República al Presidente del Congreso de la República.

Ante estos hechos, el primer y el segundo vicepresidentes de la República también fueron forzados a presentar su renuncia al cargo a vicepresidentes de la República, renunciando así a la línea de sucesión presidencial que les correspondía por mandato de la Constitución. Ante ello, en sesión del Parlamento realizada el 21 de noviembre de 2000, se rechazó la renuncia de Alberto Fujimori al cargo de presidente de la República y, en cambio, se adoptaron las siguientes decisiones: (a) Se aprobó la renuncia a la primera vicepresidencia de la República de Francisco Antonio Gregorio Tudela van Breugel-Douglas con ciento cuatro (104) votos a favor, tres (3) en contra y una (1) abstención; (b) Se aprobó la renuncia a la segunda vicepresidencia de la República de Ricardo Márquez Flores con noventa y nueve (99) votos a favor, cero (0) en contra y cero (0) abstenciones; y (c) Se aprobó la moción de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral presentada por los congresistas Xavier Barrón Cebreros y Manuel Masías Oyanguren con sesenta y dos (62) votos a favor, nueve (9) en contra y nueve (9) abstenciones. Treinta y uno (31) congresistas del partido de gobierno, Perú 2000, se retiraron del hemiciclo antes de la votación.

Con relación a ello, es necesario efectuar algunas aclaraciones:

- (i) El texto del Art. 90° de la Constitución Política del Estado entonces vigente contemplaba que el número de congresistas era de ciento veinte (120).
- (ii) Ni la Constitución Política del Estado ni el Reglamento del Congreso preveían una mayoría cualificada para la declaración de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, por lo cual, podía ser aprobada por mayoría absoluta de la mitad más uno del número legal de congresistas, vale decir, con sesenta y uno (61) votos.
- (iii) La moción de vacancia por permanente incapacidad moral presentada por los congresistas Barrón Cebreros y Masías Oyanguren se sustentó en las mismas razones que sustentaron la Denuncia Constitucional N.º 43, correspondiente a actos ilícitos en que había incurrido el entonces presidente de la República, Alberto Fujimori.

Consecuentemente, mediante Resolución Legislativa N.º 009-2000-CR, promulgada el 21 de noviembre de 2000, se declaró: ***“la permanente incapacidad moral del Presidente de la República, ciudadano Alberto Fujimori Fujimori, según lo establecido en el inciso 2) del artículo 113º de la Constitución Política del Perú”***. Y, por tanto, al no haber vicepresidentes habilitados para sucederle, la presidencia de la República fue sucedida por el entonces presidente del Congreso, Valentín Demetrio Paniagua Corazao, que recientemente había sido designado para ello, ya que la presidencia del Congreso había estado a cargo de la Congresista Martha Hildebrandt, a quien se retiró del cargo mediante una moción de censura, a fin de elegir para el mismo al entonces Congresista Valentín Paniagua Corazao.

Nadie en el Congreso de la República de entonces discutió esa declaración, ni la contradujo, ni se controvertió, ni se judicializó en forma alguna.

De este modo, tenemos que Alberto Fujimori fue el tercer presidente de la República en ser destituido por acción del Parlamento en toda nuestra historia republicana, y el segundo en todo el Siglo XX. Como sucedió con Guillermo Billinghurst, las razones que sustentaron la vacancia por permanente incapacidad moral estuvieron basadas en consideraciones de orden político relacionadas con los sucesos de corrupción y, especialmente, en el profundo descrédito que ocasionó su salida del país en medio de una profunda crisis política y social.

Del mismo modo, es particularmente relevante que quienes ese mismo día, sin más trámite, hicieron la defensa de Alberto Fujimori en dicha Sesión del Pleno, centraron su argumentación en razones de la misma índole, especialmente, los méritos políticos de su gobierno. Desestimaron, asimismo, la existencia de una incapacidad moral permanente y resaltaron que la renuncia era un hecho nuevo que debía ser meritulado como tal¹³.

Martín Alberto Vizcarra Cornejo

Finalmente, la inicial pretendida vacancia de Martín Vizcarra se originó el pasado 10 de septiembre de 2020, cuando un grupo de treinta y un (31) Congresistas de diversas bancadas presentaron la Moción de Orden del Día N.º

13 *Diario de Debates del Congreso de la República*; Segunda Legislatura Ordinaria de 2000, Cuarta Sesión, de 21 de noviembre.

12090 mediante la cual se solicitó al Congreso de la República la adopción de los siguientes acuerdos:

- i) Que se declare la permanente incapacidad moral del presidente de la República, ciudadano Martín Alberto Vizcarra Cornejo, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 113°, Inc. 2, de la Constitución Política del Estado; y,
- ii) Que se declare la vacancia de la Presidencia de la República y, consecuentemente, se aplique el régimen de sucesión establecido en el Art. 115° de la Constitución Política del Estado.

En sesión llevada a cabo el 11 de septiembre de 2020, el Pleno de Congreso de la República admitió a trámite la moción de vacancia del presidente de la República, siendo aprobada con sesenta y cinco (65) votos a favor, treinta y seis (36) en contra y veinticuatro (24) abstenciones. Asimismo, se fijó como fecha para el debate y decisión sobre la declaración de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral el 18 de septiembre de 2020.

282

El 14 de septiembre de 2020, el procurador público en temas constitucionales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, presentó ante el Tribunal Constitucional, una **Demanda Competencial** contra el Congreso de la República, teniendo como petitorio que el Tribunal Constitucional (TC) *“a partir de la precisión sobre los alcances constitucionales de la competencia del Congreso para declarar una vacancia por permanente incapacidad moral, garantice el ejercicio de las competencias que la Constitución Política de 1993 le otorga al Poder Ejecutivo durante el periodo de cinco años para el cual ha sido elegido, evitando a su vez que sea empleada de forma arbitraria como mecanismo de control político y sanción para dar por concluido de forma anticipada un mandato presidencial”*.

Conjuntamente con la Demanda Competencial, el Procurador Público en materia constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos solicitó una medida cautelar con la finalidad de que el TC disponga la suspensión de los efectos de la admisión a trámite de la moción de vacancia contra el Presidente de la República por permanente incapacidad moral que fueron materia de la Moción de Orden del Día N.º 12090, así como la suspensión del desarrollo del procedimiento de vacancia previsto en el Art. 89-A° del Reglamento del Congreso, hasta que el TC emita un pronunciamiento sobre el fondo.

El 17 de septiembre de 2020, el TC admitió a trámite dicha Demanda Competencial, pero rechazó al mismo tiempo de plano la medida cautelar solicitada por el procurador público del Poder Ejecutivo, con evidente desaire para este, resultando fuera de toda duda que en la sesión del Pleno del Congreso que se realizaría al día siguiente debía discutirse y votarse el pedido de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral presentado contra el Sr. Martín Vizcarra.

De este modo, el 18 de septiembre de 2020, luego de las presentaciones del Presidente de la República y de su abogado defensor, el Congreso debatió y votó la declaración de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, siendo rechazada la moción y petición por **setenta y ocho (78) votos en contra**, treinta y dos (32) a favor, quince (15) abstenciones. A este respecto, se debe señalar que cinco (5) congresistas no votaron. La demanda competencial fue finalmente desestimada por la mayoría del Tribunal Constitucional por una evidente “sustracción de la materia”, siendo además que la demanda confundía de manera evidente los derechos y atribuciones de la “Presidencia de la República” -titular de la acción de Contienda de Competencia o Proceso Competencial- con la acusación a título personal que recibía, en este impeachment o juicio político que determinaría su vacancia en el cargo, sin afectar ni menoscabar las competencias o facultades de la Presidencia de la República. Grave error.

283

Finalmente, puesta a votación una nueva moción de vacancia, y efectuado los descargos correspondientes, el expresidente Martín Vizcarra terminó realmente vacado, y por 105 votos como ya se dijo, la tarde del 9 de noviembre de 2020, allí donde sólo se requerían 87 votos (una decisión más que mayoritaria y realmente abrumadora) y tuvo que dejar la presidencia de la República bajo el oprobioso cargo de “permanente incapacidad moral” para el ejercicio de dicho encargo, siendo sucedido a título de presidente transitorio designado por la Constitución -en este caso ante la ausencia de un o una Vicepresidente habilitado(a)- por quien entonces ejercía el cargo de Presidente del Congreso. De ese modo, Martín Vizcarra ingresó en el ranking histórico de ser el tercer presidente vacado en 200 años de nuestra historia republicana, compartiendo ese triste récord junto con Guillermo Billinghurst y Alberto Fujimori.

5. Consideraciones finales

En necesario estimar que cualquier intento de tipificar o especificar situaciones reñidas con la moral en que pueda incurrir el presidente de la República

estará, de antemano, condenado al fracaso, puesto que, son múltiples los factores que pueden configurar. Además, sin negar su pretensión de universalidad, el propio orden moral está inevitablemente imbricado con la contingencia histórica de cada sociedad.

Por tanto, siguiendo una tradición histórica constitucional en nuestra República, el Constituyente ha confiado al Congreso de la República, como intérprete de la comunidad política, la determinación de la existencia o no de una situación de incapacidad moral del presidente suficientemente grave como para justificar la vacancia de la presidencia de la República frente a hechos que, a juicio del Congreso, ameriten tal determinación. Esta es una determinación política, que se gesta y configura con el número de votos requerido y precedida de un evidente juicio político (“impeachment”) ante el propio Congreso.

Que tales conductas, hechos o circunstancias puedan configurar, a su vez, responsabilidades penales o de cualquier otra índole no constituye un óbice para la aplicación de la vacancia presidencial por incapacidad moral, toda vez que esta última tiene como único efecto poner término a un mandato presidencial en concreto. Para la determinación de una responsabilidad penal es necesario pasar por un procedimiento de antejuicio político que, adicionalmente, puede dar lugar a la destitución del presidente de la República y/o su inhabilitación para el ejercicio de la función pública. Ambos procedimientos no son contradictorios ni necesariamente contingentes, puesto que los mismos hechos que motivaron la vacancia de la presidencia de la República pueden servir de sustento a un procedimiento de antejuicio político con la finalidad de que el órgano jurisdiccional determine la existencia de responsabilidades penales en que habría incurrido el expresidente de la República y aplique las sanciones a que hubiere lugar, incluyendo en ellas la sanción política de la inhabilitación para el ejercicio de un cargo público, tal como ocurrió el 200 con Alberto Fujimori, y como ocurrió en el 2020 con Marín Vizcarra, a quien por ello se le ha impedido constitucionalmente el acceso a una curul en el propio seno del Congreso de la República (2021-2026) en mérito de esta inhabilitación política.
