Proyecto de Ley N° 421 / 2021-CR

CONGRESO REPÚBLICA

EDGARD REYMUNDO MERCADO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
07 OCT 2021
RECIBIDO
Firma ____ Hora 5:11pm

"Ley que desarrolla el ejercicio de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral o física del cargo de Presidente de la República, regulada en el inc. 2) del artículo 113° de la Constitución Política del Perú"

El **Grupo Parlamentario Juntos por el Perú**, a propuesta del congresista de la República que suscribe **Edgard Reymundo Mercado,** en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Politica del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL:

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DESARROLLA EL EJERCICIO DE LA CAUSAL DE VACANCIA POR PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL O FÍSICA DEL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA REGULADA EN EL INC. 2) DEL ARTÍCULO 113° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo Único. - Del ejercicio de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral o física del cargo de Presidente de la República regulada en el inc. 2) del artículo 113° de la Constitución Política del Perú

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

El procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República, por causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, se desarrolla de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo

89-A del Reglamento del Congreso, teniendo en cuenta el informe médico que haya emitido la autoridad de salud.

SEGUNDA. - Vigencia de la Ley

Los alcances de la presente ley, rigen a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Lima, 04 de octubre de 2021

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Ruth Luque
Vocera T. Grupo Parlamentario
Juntos por el Perú

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Signe Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2021 16:54:12-0500

Ruth Luque
Vocera Congresista

Roberto Sánchez P.

Isabel Cortez A
Congresista de la República

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

El periodo de gobierno 2016 - 2021, ha sido uno de los más complejos en la historia política en nuestro país.

En solo cinco (05) años, llegamos a tener cuatro (04) Presidentes de la República (Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra, Manuel Merino y Francisco Sagasti), todos ellos productos de una crisis y conflicto político entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Ambos poderes del Estado, utilizaron sus prerrogativitas constitucionales para confrontarse entre sí. Por parte del Poder Legislativo, se utilizó las mociones de interpelación y de censura para ejercer su facultad de control político sobre los Ministros de Estado, que en muchas ocasiones se realizaron no con en el ánimo de fiscalizar, sino de un ánimo de obstruir la labor del Poder Ejecutivo, como lo sostuvo el primer Presidente del Consejo de Ministros, censurado por el Parlamento en el periodo 2016 – 2021, Fernando Zavala: *"Siempre estaremos dispuestos a explicar nuestros avances, reconocer nuestros errores y a recoger todas las sugerencias posibles pero no desnaturalicemos las funciones ni perdamos la perspectiva.* ***Una cosa es el control político, pero otra es el abuso de poder. Una cosa es fiscalizar y otra es obstruir****"*[1].

Igualmente, el Poder Ejecutivo, ha utilizado el mecanismo de la cuestión de confianza, para responder los embates del Poder Legislativo, justamente el ex Premier Fernando Zavala, fue el que presentó esta prerrogativa ante el Congreso, para hacer cuestión de confianza por la ex Ministra de Educación, Marilú Martens, a quien la oposición le imputaba la responsabilidad política de no manejar de manera adecuada la huelga magisterial sucedida en el año 2017. Sin embargo, Fernando Zavala, en su calidad de Presidente del Consejo de Ministro acudió al pleno del Congreso para plantear una cuestión de confianza por la Ministra de Educación, en específico por la política educativa del gobierno, señalando: *"Estoy aquí, en el marco de las atribuciones que me confiere el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, aprobada por la agrupación política que hoy tiene mayoría en este Congreso,* ***para plantear la cuestión de confianza, para garantizar la política educativa y la gobernabilidad****"*[2]. La cuestión de confianza fue rechaza por el Congreso de la República.

Frente a este escenario de crisis política, las fuerzas de oposición del Parlamento, empezaron a recurrir la figura de la vacancia presidencial, tanto los ex Presidentes Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra han sido sometidos al inc. 2) del artículo 113° de la Constitución Política del Perú, acusados de haber quebrantado la moral.

---

[1] https://gestion.pe/peru/politica/zavala-acusa-congreso-abuso-obstruir-labor-ejecutivo-135785-noticia/?ref=gesr
[2] https://gestion.pe/peru/politica/fernando-zavala-12-frases-presentacion-congreso-143541-noticia/?foto=9

El Congreso de la República, ha utilizado esta figura de la vacancia presidencial por "permanente incapacidad moral", de manera ordinaria, como una figura de control político en los últimos años, como lo señala los magistrados del Tribunal Constitucional Ledesma Narváez y el extinto magistrado Ramos Nuñez, que no debe ser utilizada como tal:

> *"Establecer, como interpretación constitucional de obligatoria aplicación, que la competencia del Poder Legislativo para declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, sólo será conforme a la Constitución, siempre y cuando se interprete que el artículo 113 inciso 2 de la Constitución y las disposiciones del Reglamento del Congreso de la República, conforme a los siguientes criterios, entre otros*
>
> *(...)*
>
> ***c. Esta causal no puede ser utilizada como mecanismo de control político o para debatir la posible comisión de delitos."***[3]

En tal sentido, presentamos un cuadro donde se puede observar como se ha regulado la cuestión de confianza por "incapacidad moral" dentro de las constituciones que hemos tenido a lo largo de nuestro periodo republicano, siendo la Constitución de 1839, la primera en insertarla expresamente, mientras que, en la Constitución de 1828, no se estableció como causal de vacancia, sino solo aludiendo a la suplencia del cargo del Presidente de la República.

Constituciones – Regulación de la incapacidad moral permanente

Constitución Política	***Regulación de la incapacidad moral permanente***
Constitución Política de 1828	*Artículo 83.- Habrá también un Vicepresidente que reemplace al Presidente* ***en casos de imposibilidad física o moral,*** *o cuando salga a campaña; y en defecto de uno y otro ejercerá el cargo provisionalmente el Presidente del Senado, quedando, entre tanto, suspenso de las funciones de Senador.*
Constitución Política de 1839	*Artículo 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 término de su periodo constitucional.***
Constitución de Política de 1856	*Artículo 83.- 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 periodo.*
Constitución Política de 1860	*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*

[3] Expediente 00002-2020-CC/TC. Parte Resolutiva (votos en singulares) Fundamento 3.

	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.
Constitución Política de 1867	*Artículo 79.- La presidencia de la República vaca de hecho:* *1. Por muerte del Presidente. 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.* *Artículo 80.-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 79, incisos 2, 3 y 4.*
Constitución Política de 1920	*Artículo 115.- 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*
Constitución Política de 1933	*Artículo 144.- La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte:* *1.* ***Por permanente incapacidad física o moral del Presidente*** *declarada por el Congreso;* *2. Por la aceptación de su renuncia;* *3. Por sentencia judicial que lo condene por los delitos enumerados en el artículo 150.;* *4. Por salir del territorio de la República sin permiso del Congreso; y* *5. Por no reincorporarse al territorio de la República vencido el permiso que le hubiere concedido el Congreso.*
Constitución Política de 1979	Artículo 206.- La *Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte por:* *1.-* ***Incapacidad moral o permanente incapacidad física*** *declarada por el Congreso.* *2.- Aceptación de la renuncia por el Congreso.* *3.- Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no reincorporarse al cargo al vencimiento de este, y 4.- Destitución al haber sido sentenciado por alguno de los delitos mencionados en el Artículo 210.*
Constitución Política de 1993	*Artículo 113.- Vacancia de la Presidencia de la República 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.*

Elaboración propia

Las Constituciones Políticas del Perú, han recogido expresamente la causal de "imposibilidad moral" o "incapacidad moral" o "permanente incapacidad moral"; como causal de vacancia del Presidente de la República. Este causal, solo ha sido utilizada cuatro veces en los anales de la vida política y constitucional del país, en este orden:

- Primera, Presidente de la República José de la Riva Agüero (1823).
- Segunda, Presidente de la República Guillermo Billinghurst (1914)
- Tercera, Presidente de la República, Alberto Fujimori (2000)

- Cuarto, Presidente de la República, Martín Vizcarra (2020)

Todos los ex Presidentes que fueron vacados, tuvieron en común en sus gobiernos: enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o alta conflictividad entre los actores políticos de cada época.

Esta situación ha sido renuente en los últimos cinco años en nuestro país, mediante diversos pedidos de vacancia a través de mociones parlamentarias o, declaraciones de parlamentarios y de agrupaciones políticas, solicitando la vacancia presidencial.

Por lo expuesto, es necesario tener claridad, si la causal de vacancia establecida en el inc. 2) del artículo 113 de la Constitución Política del Perú, referida a la "permanente incapacidad moral" debe ser entendida de manera literal o esta tiene una interpretación constitucional.

Según el constitucionalista García Chávarri: "*El profesor César Valega García señalaba, en sus clases de "Poder Ejecutivo" en la Facultad de Derecho de la PUCP, que el concepto de "incapacidad moral", aparecido en la Carta de 1939,* ***se entendía en el siglo diecinueve como "incapacidad mental"***[4].

En esa misma línea de argumentación, el constitucionalista, Pedro Hernández Chavez[5], hace referencia a sus colegas Omar Sar y Cairo Roldan, que señalan lo siguiente sobre la "permanente incapacidad moral":

> *" (...)* ***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****, en modo alguno podría interpretársela referida al presidente que transgrede la moral o las buenas costumbres, parámetro este último absolutamente subjetivo y por lo tanto insusceptible de ser utilizado como causal de vacancia" (Omar Sar)*
>
> *"****la permanente incapacidad moral que habilita la declaración de vacancia de la Presidencia de la República, consiste en una continuada incapacidad mental*** *que imposibilita al gobernante a "realizar juicios morales" impidiéndole "distinguir el bien del mal", tomando como referencia un sistema moral determinado" (Cairo Roldan)*

Frente a este tipo de interpretaciones constitucionales, donde se evidencia que la "permanente incapacidad moral" está ligada directamente a la incapacidad metal, constitucionalistas como Francisco Eguiguen[6] teniendo en cuenta el

---

[4] https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/tres-maneras-de-conceptualizar-la-figura-de-la-permanente-incapacidad-moral-del-presidente-de-la-republica-como-causal-de-vacancia-en-el-cargo/

[5] Hernández Chávez, Pedro. Perfil constitucional de la incapacidad moral permanente como causal de vacancia presidencial en el Perú. Publicado en: Facultad de derecho de la USMP - CENTRO DE ESTUDIOS DERECHO CONSTITUCIONAL – CEDC.

[6] https://palestraextramuros.blogspot.com/2020/09/entrevista-al-dr-francisco-eguiguren.html

contexto de permanente crisis política, donde la causal de vacancia por "incapacidad moral" es interpretada de manera abierta, proponen delimitarla:

> *(...) **propongo sustituir la incapacidad moral por incapacidad mental**, pero ampliando simultáneamente las causales del artículo 117 de la Constitución por las cuales el Presidente puede ser acusado durante su mandato.*

Más aún, teniendo en cuenta la opinión de Garcia Chavarrí, quien tiene la tesis que la Constitución garantiza y protege la continuidad del gobierno a través de la figura presidencial, donde solo a través del artículo 117º del texto constitucional se delimita expresamente las causales por las que un mandatario de Estado puede ser acusado y sancionado políticamente:

> *"Debe recordarse que, en lo referente a la responsabilidad constitucional del presidente de la República, como única fórmula de acortar su mandato, el artículo 117 de la Carta de 1993 prescribe que:*
>
> > *El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.*
>
> *El citado artículo 117 establece lo que se conoce como **inexpugnabilidad** de la Presidencia de la República, que no pretende favorecer alguna impunidad presidencial, sino más bien **garantizar aquellos rasgos fundamentales del modelo, en virtud de los cuales el titular del Estado y del Gobierno está por mandato popular en el poder y por un periodo fijo.***
>
> *Así pues, las jefaturas de Estado y de Gobierno requieren que su único titular no esté en los juegos de mayorías y minorías parlamentarias o el vaivén de la coyuntura política. Se establece una especial protección presidencial con la finalidad de garantizar la necesaria estabilidad por el tiempo por el que democráticamente ha sido elegido."*[7]

Los citados constitucionalistas, concluyen que es necesario precisar el inc. 2) del artículo 113º de la Constitución, referido a la causal de vacancia por permanente incapacidad moral. No solo por los cuestionamientos legales-constitucionales que hemos reseñado, sino, porque, además, esta figura se ha ido desdibujando y en los últimos años, ha venido siendo utilizada como un arma de control político y en algunas ocasiones para desestabilizar el sistema democrático y quebrantar la gobernabilidad del país.

Este tipo de situación, ha llevado a que en foros donde se encuentran las posiciones de diversas tendencias políticas, como es el Acuerdo Nacional[8], se

---

[7] https://laley.pe/art/10075/abraham-garcia-la-vacancia-por-incapacidad-moral-quiebra-el-modelo-presidencial

[8] https://elcomercio.pe/politica/actualidad/acuerdo-nacional-evaluara-eliminacion-de-vacancia-y-cuestion-de-confianza-nndc-noticia/

hayan planteado la necesidad de eliminar la figura de la vacancia por incapacidad moral permanente y el de la cuestión de confianza. En igual sentido, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (creada por Resolución Suprema 228-2018-PCM), en el proyecto de ley denominado "gobernabilidad", señalo que la figura de la vacancia por "permanente incapacidad moral" sea eliminada del texto constitucional.

Por lo expuesto, esta iniciativa legislativa, lo que busca es garantizar el equilibrio de poderes de nuestro sistema constitucional, donde los procesos de vacancia presidencial sean realizados estrictamente en respeto al estado constitucional de derecho, donde se precise el término "permanente incapacidad moral" y no siga siendo ejercida de manera arbitraria y subjetiva, que en muchas ocasiones se utiliza la vacancia presidencial con ánimo de revancha política, lo cual termina perjudicando la concreción de políticas públicas en beneficio de todos los peruanos.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION VIGENTE

La aprobación de la Ley de desarrollo constitucional que planteamos del inc. 2) del artículo 113º de la Constitución Política del Perú, corrige la interpretación errada que se ha venido realizando sobre el término "permanente incapacidad moral", que en los últimos años ha causado crisis políticas sin precedentes.

Además, esta propuesta legislativa, tiene como finalidad recobrar el equilibrio de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, debido a que en la actual legislatura se ha aprobado la autógrafa de Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política, la que recorta las facultades del Poder Ejecutivo a plantear cuestión de confianza ante el Parlamento. Siendo necesario equiparar las prerrogativas entre ambos poderes del Estado.

III. ANALISIS DE COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, no represente costo al erario nacional, todo lo contrario, fortalece el sistema democrático y la gobernabilidad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

Se encuentra vinculada a la Primera Política del Acuerdo Nacional relacionada al Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.