



Firmado digitalmente por:  
SILVA SANTISTEBAN  
MANRIQUE Rocio Yolanda  
FIR 07822730 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento



Proyecto de Ley N° 7299/2020-CR

YVAN QUISPE APAZA

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

Fecha: 07/03/2021 18:35:0500

El Congresista que suscribe, miembro del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, **Yván Quispe Apaza**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL

**Artículo Único. Modificación del artículo 113 de la Constitución Política del Perú de 1993.**

Modifíquese el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución Política del Perú de 1993, conforme al texto siguiente:

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

[...]

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

[...]».

Lima, 19 de febrero de 2021



Firmado digitalmente por:  
ANCALLE GUTIERREZ Jose  
Luis FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 22/02/2021 20:47:52-0500



Firmado digitalmente por:  
QUISPE APAZA Yvan FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22/02/2021 20:19:03-0500



Firmado digitalmente por:  
QUISPE APAZA Yvan FAU  
20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 22/02/2021 20:19:31-0500



Firmado digitalmente por:  
BAZAN VILLANUEVA Lenin  
Fernando FIR 41419208 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 26/02/2021 13:19:59-0500



Firmado digitalmente por:  
CHECCO CHAUCA Lenin  
Abraham FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 02/03/2021 16:45:49-0500



Firmado digitalmente por:  
MONTROYA GUIVIN ABSALON  
FIR 09448228 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 02/03/2021 17:43:16-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Lima, 10 de MARZO del 2021  
Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 7299 para su  
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de  
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



YON JAVIER PÉREZ PAREDES  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

A continuación, expondremos las razones, fundamentos e implicancias constitucionales y legales de la presente proposición de ley de reforma constitucional relativa a la modificación del numeral 2 del artículo 113 de la Constitución Política del Perú.

### **I. IMPORTANCIA DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.**

La importancia de la presente proposición legislativa radica en lo siguiente:

1. Precisa aún más las reglas constitucionales relativas a la vacancia presidencial.
2. Coadyuva a la plena vigencia del principio constitucional de equilibrio/separación de poderes.
3. Contribuye a fortalecer el modelo de convivencia democrático y erradicar prácticas políticas no democráticas.

### **II. LA REALIDAD CONSTITUCIONAL.**

A lo largo de nuestra historia el frágil modelo de convivencia democrática se ha visto amenazado por los poderes fácticos nacionales o extranjeros que buscaban instaurar un modelo de convivencia política autoritaria. Pero en muchas ocasiones el quiebre democrático se ha producido desde el interior de este: en algunas ocasiones el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Congreso se utilizó como pretexto para justificar un golpe de Estado; en otras, se puso fin a este enfrentamiento destituyendo al presidente de la República.

En este último caso se recurrió a la figura de la vacancia presidencial, la misma que ha sido utilizada en tres ocasiones. La primera para vacar al presidente José de la Riva Agüero, luego para vacar al presidente Guillermo Billinghurst y finalmente para vacar al presidente Alberto Fujimori.

En todas las ocasiones ha sido utilizada sin tener en cuenta el sentido constitucional de la institución. Con de la Riva Agüero y Billinghurst se utilizó para resolver una

tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; es decir, la vacancia opero como un juicio político.

En el caso del expresidente Fujimori no se aplicó lo regulado en el numeral 4 del artículo 113 de la Constitución ni se aceptó su renuncia, decidiendo vacarlo por «permanente incapacidad moral». Estos casos ilustran las «dificultades de la incapacidad moral como causal de vacancia del presidente de la República»<sup>1</sup>.

Con la finalidad de reducir y erradicar los márgenes de actuación arbitraria del Congreso de la República se hace necesario contribuir a precisar lo más posible la institución de la vacancia presidencial. Y de esta manera contribuir a una convivencia democrática pacífica y evitar se vuelvan a producir los lamentables hechos de represión estatal contra los ciudadanos y ciudadanas que salieron a las calles en defensa de la democracia.

### III. FINES CONSTITUCIONALES QUE SE PRETENDE GARANTIZAR PERUANO.

#### 3.1. El principio democrático.

Lo primero que tenemos que indicar es que el principio democrático actúa como criterio legitimador y de organización de los poderes constituidos atribuyéndole al pueblo la titularidad de este principio<sup>2</sup>.

En esta misma idea el Tribunal Constitucional ha expresado que

El principio democrático, inherente al Estado Constitucional, alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar

<sup>1</sup> GARCÍA CHÁVARRI, Abraham, «La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano» en *Pensamiento Constitucional*, n° 18, 2013, p.390

<sup>2</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2000, p.53.

de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”, según reconoce y exige el artículo 2º 17 de la Constitución<sup>3</sup>.

Por otra parte, democracia con forma de gobierno alude a aquel régimen «en el que la mayoría reconoce los derechos de las minorías dado que acepta que la mayoría de hoy puede convertirse en minoría mañana y se somete a una ley que representará intereses diferentes a los suyos pero no le negará el ejercicio de sus derechos fundamentales»<sup>4</sup>.

La constitución Política del Perú establece que estamos organizados políticamente como una República democrática<sup>5</sup>

[...]inherente al Estado social y democrático de derecho, alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”, según reconoce y exige el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución<sup>6</sup>.

Interesa resaltar que el Estado y la sociedad están obligados a reconocer y respetar la «vida política» y una de sus manifestaciones se puede observar luego de cada proceso electoral en donde el electorado expresa su voluntad (popular) de configurar esa vida política para los próximos cinco años. Y es esta voluntad popular

<sup>3</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 04677-2004-AA/TC, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, Fj. 12, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.html> (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).

<sup>4</sup> TOURAINE, Alain, *¿Que es la Democracia?*, Cuarta reimpression, Segunda Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, p. 28.

<sup>5</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

**Artículo 43º.** La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

[...]

<sup>6</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP 0003-2005-PI/TC, Más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República (demandantes) c. Congreso de la República (demandado), Fj. 22, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html> (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).

– expresión del principio democrático - que deben, en principio, respetar obligatoriamente todos los poderes públicos, incluido el Congreso de la República.

### 3.2. El principio de separación y/o equilibrio de poderes<sup>7</sup>.

El principio de separación y/o equilibrio de poderes es un componente estructural de la democracia constitucional que tiene como finalidad evitar la destrucción de la convivencia democrática desde dentro; es decir, con este principio se busca impedir el ejercicio abusivo del poder por alguno de los órganos del Estado y así librarse de la violencia y la arbitrariedad<sup>8</sup>.

La Constitución Política del Perú acoge el principio de separación y/o equilibrio de poderes, la que se expresa, al menos en lo siguiente: a) establece que a cada poder público le corresponde una determinada competencia estatal; b) estas competencias se ejercen a exclusividad por cada uno de los poderes públicos reconocidos por la Constitución; c) cada poder público actúa de modo independiente, preservando de este modo su autonomía y d) entre los poderes públicos sólo existen una relación de coordinación<sup>9</sup>. Además, en el marco de la Constitución, estos poderes públicos disponen, entre sí, «de poderes de control e influencia recíprocos»<sup>10</sup>.

Por otra parte, dicho principio ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional al expresar que

Conforme a los artículos 3. ° y 43. ° de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. Al respecto, hemos expresado que: “La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos

<sup>7</sup> PACHAS SERRANO, Miguel, «La vacancia de la presidencia de la República por permanente incapacidad moral» pendiente de publicación en la Gaceta Constitucional.

<sup>8</sup> MAIHOFER, Werner, «Principios de una democracia en Libertad» en la obra colectiva BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE Y HEYDE, *MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, Segunda Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2001, p. 217 y ss.

<sup>9</sup> SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José, «Sobre el principio de separación de poderes» en la *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 24, Noviembre – Diciembre, Madrid, 1984, p. 230 y ss.

<sup>10</sup> GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, Segunda reimpresión, Primera edición, Distribuciones Fontamara, México, 2007, p. 61.

constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura.” (Exp. N.º 0023-2003/AI, Fundamento N.º 5).

Sin embargo, la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104.º de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129.º de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto<sup>11</sup>.

Además, este principio impone a todas las autoridades que integran los diferentes poderes públicos el deber de auto-restricción o *self-restraint*. Es decir, y, por una parte, los poderes públicos así como los titulares de estos «se deben una actitud remanente y recíproca de respeto y cortesía»<sup>12</sup> y, por otra, reconocen y respetan «las esferas competenciales en que las autoridades tienen el derecho a tomar decisiones con relativa autonomía»<sup>13</sup>. En virtud de lo dicho, ningún poder público ni ninguno de sus miembros pueden interferir en las competencias y decisiones del cualquier otro poder público.

### 3.2. El Estado constitucional de Derecho.

El Estado constitucional atribuye al ordenamiento jurídico la función primordial de tutelar los derechos fundamentales con la finalidad de contrarrestar la tendencia del poder político a la arbitrariedad y a la prevaricación<sup>14</sup>; es decir, el Estado constitucional de Derecho y su constitución tienen como fin garantizar los valores

<sup>11</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. N.º 0004-2004-CC/TC, Demanda de conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, Fj. 23 y 24, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html> (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).

<sup>12</sup> MARTINEZ ESTAY, José Ignacio, «Auto-restricción, deferencia y margen de apreciación. Breve análisis de sus orígenes y de su desarrollo» en *Estudios Constitucionales*, Vol. 12, N.º 1, Santiago de Chile, 2014, p. 372.

<sup>13</sup> Loc. cit.

<sup>14</sup> ZOLO, Danilo, (2003) «Teoria e critica dello Stato di diritto». En COSTA, Pietro e ZOLO, Danilo (a cura di), *Lo Stato di Diritto. Storia, teoria, critica*, Seconda edizione Milano: Feltrinelli Editore, p. 45.

de libertad, igualdad y solidaridad de los individuos que integran la comunidad política.

Dicho de otro modo, este tipo de Estado no es más que la «institucionalización jurídico - política de la democracia»<sup>15</sup> que se caracteriza por el imperio de la Constitución, diferenciación y equilibrio de los órganos constitucionales, fiscalización de la administración pública y la protección de los derechos fundamentales, que es la verdadera razón del Estado constitucional de Derecho.

Ahora bien, las prácticas corruptas no sólo traen como consecuencia la desigualdad y discriminación en el ejercicio y protección de los derechos fundamentales, sino que también afectan las bases mismas del modelo de Estado constitucional de Derecho al cual se adscribe el Estado peruano.

Por otra parte, uno de sus pilares del Estado Constitucional de Derecho es el principio de seguridad jurídica, que consiste en la «capacidad que nos proporciona el Derecho de prever [...] la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta»<sup>16</sup>. Pues bien, la corrupción al vulnerar el principio de seguridad jurídica introduce en las sociedades democráticas altos niveles de arbitrariedad e incertidumbre jurídica.

Finalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado que

«De allí que desde el principio del Estado de Derecho, surgiese el principio de interdicción de la arbitrariedad, el cual tiene un doble significado:

a) En un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho.

b) En un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo.

En consecuencia, lo arbitrario será todo aquello carente de vínculo natural con la realidad»<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> DÍAZ, Elías, (2002) «Estado de Derecho y Legitimidad Democrática». En CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano y VÁSQUEZ, Rodolfo (Coordinadores), *estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México: XXI Siglo Veintiuno Editores, 67 y ss.

<sup>16</sup> ATIENZA, Manuel, *Introducción al Derecho*, Cuarta reimpresión, primera edición, Distribuciones Fontamara, México, 2007, p. 105.

<sup>17</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0090-2004-AA/TC, Fj. 12; <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html> (Revisada por última vez el 12 de enero de 2021).

#### IV. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

##### 4.1. Sobre el enunciado jurídico CONSTITUCIONAL<sup>18</sup>.

El enunciado jurídico constitucional (EJ<sub>c</sub>) que se propone modificar es el siguiente:

**EJ<sub>c</sub>** Si el presidente de la República es declarado con permanente incapacidad moral, entonces permitido que la autoridad normativa (Congreso de la República) emita el documento jurídico (Resolución Legislativa del Congreso) que declara la vacancia de la Presidencia de la República.

##### 4.2. El significado problemático del término «moral».

Según el Real Diccionario de lengua, el adjetivo moral tiene nueve acepciones. Así se establece como *perteneciente o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva. O como conforme con las normas que una persona tiene del bien y del mal. O como aquello que concierne al fuero interno o al respeto humano, y no al orden jurídico. O como doctrina del obrar humanos que pretende regular el comportamiento individual y colectivo en relación con el bien y el mal y los deberes que implican*<sup>19</sup>.

De estas acepciones podemos decir que todas, de alguna manera, son expresiones de opiniones acerca del bien y del mal; es decir, aluden a convicciones morales de las personas.

Ahora bien, decir que una persona «es moral»<sup>20</sup> presenta varios problemas: «(1) en qué consiste ser moral; (2) si se puede ser moral; (3) si se debe ser moral»<sup>21</sup>. Y la respuesta a las mismas dependerá del «fundamento de la moralidad»<sup>22</sup> a la que nos adscribamos. Como podemos constatar las opiniones o convicciones morales son diversas debido a que su fundamento no es único.

Igualmente, teniendo en cuenta el contenido de EJ<sub>c</sub>, no queda claro el significado de la expresión «moral» y mucho menos del sintagma «permanente incapacidad moral». Este sintagma ¿Se refiere a que el presidente de la República sea declarado

<sup>18</sup> Véase la nota a pie de página 7.

<sup>19</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, <https://dle.rae.es/moral?m=form> (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).

<sup>20</sup> FERRATER MORA, José, *Diccionario de Filosofía*, Tomo II, L-Z, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, p. 233.

<sup>21</sup> Loc. cit.

<sup>22</sup> Loc. cit.

inmoral o amoral? ¿El opinar y/o practicar ideas amorales o inmorales se subsume, acaso, en los motivos prohibidos de discriminación por opinión de otra índole? O ¿Alude a que se puede vacar al presidente de la República por no compartir las mismas opiniones morales que los ciento treinta congresistas que tienen la competencia para vacarlo? ¿Esto sería, quizás, un acto de discriminación?

Teniendo en cuenta lo dicho y desde la dogmática constitucional podemos afirmar que las opiniones o convicciones morales entran en la categoría de motivos prohibidos de discriminación.

Cabe recordar que el Comité de Derechos Humanos ha señalado que el «término "discriminación", [...], debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como [...], la opinión política o de otra índole, [...], que [tenga] por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas».<sup>23</sup>

A su vez, la Constitución Política del Perú establece en el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución que *Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.*

Por otra parte, quisiera recordar el voto singular de los magistrados del Tribunal Constitucional Ledesma y Ramos, quienes proponen interpretar el sintagma «permanente incapacidad moral» como «aplicable a aquellos hechos de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad y que hacen insostenible la permanencia en tan importante cargo público»<sup>24</sup> y que la conducta contraria a la moral tiene que «ocasionar un notorio desequilibrio social»<sup>25</sup>.

Nos parece que esta propuesta sigue presentando problemas de indeterminación en el lenguaje utilizado. En una sociedad plural y con una fuerte cultura autoritaria ¿Cuáles son los valores éticos comúnmente compartidos? ¿Son valores éticos o morales? ¿Quién y cómo se determinan? ¿El ser ateo podría hacer insostenible la permanencia en el cargo público de la Presidencia de la República?, ¿Cuándo estamos ante un notorio desequilibrio social? ¿Cuándo los valores morales de una

<sup>23</sup> ONU, *Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 18, NO Discriminación*, párr. 7, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=8&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=8&DocTypeID=11) (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).

<sup>24</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0002-2020-CC/TC, Poder Ejecutivo c. Congreso de la República, Voto Singular de la Magistrada Ledesma y del Magistrado Ramos Núñez, p. 60; <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf> (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).

<sup>25</sup> Loc. cit.

persona pueden generar un desequilibrio social? Preguntas sin respuestas aceptables y que parecen no tener encaje con el principio de igualdad y no discriminación.

De lo expresado hasta el momento podemos concluir preliminarmente que por esta vía no es posible llegar a una interpretación satisfactoria del adjetivo moral – contenido en el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución Política - que nos permita entender el significado de la condición expresada en el sintagma «permanente incapacidad moral».

#### 4.3. Un significado posible<sup>26</sup>.

Antes de proponer un significado posible para **EJ<sub>c</sub>**, cabe precisar que para la determinación de este se debe tener presente el principio general y fundamental de separación y/o equilibrio de poderes<sup>27</sup>, el cual ha sido desarrollado en las páginas 5 y 6 del presente documento.

Además, para encontrar el significado posible de **EJ<sub>c</sub>** recurriremos a los principios de interpretación constitucional de unidad de la constitución y de corrección funcional. Luego de esto, mencionaremos la técnica legislativa, que, a nuestro criterio, coadyuvará a encontrar el significado de **EJ<sub>c</sub>**.

##### 4.3.1. Principios de interpretación constitucional.

Los principios que interesa mencionar son los siguientes:

###### a. Principio de unidad de la Constitución.

Por el cual la interpretación de la Constitución se encamina a salvaguardar la unidad de la Constitución como lugar de partida de todo el sistema jurídico<sup>28</sup>. En otras palabras, se realiza a partir de la consideración de esta como un todo, desde el cual se establece el sistema jurídico en su totalidad.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Véase nota a pie de página 7.

<sup>27</sup> GUASTINI, Riccardo, *DISTINGUIENDO. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, (Traducción de Jordi Ferrer i Beltrán), Primera edición, Gedisa Editorial, Barcelona, 1999, p. 152.

<sup>28</sup> PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Undécima edición, Revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, Profesor Titular de Derecho Constitucional, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 128.

<sup>29</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *EXP. 5854-2005-PA*, Pedro Andrés Lizana Puelles contra la sentencia de la Segunda Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, Fj. 12, a;

## b. Principio de corrección funcional.

En virtud del cual la interpretación de la constitución no tiene que desvirtuar el reparto de funciones y el equilibrio entre los poderes proyectado por la Constitución<sup>30</sup>. En nuestro caso se trata del respeto de las funciones y el equilibrio de poderes en el marco del modelo presidencial o semipresidencial.

### 4.3.2. La interpretación histórica.

Esta técnica de interpretación propone adjudicar a una regla jurídica el significado que tenía en el momento histórico en que se promulgó<sup>31</sup>. En este sentido indagaremos los antecedentes y el significado inicial de la institución jurídico constitucional de la vacancia presidencial.

Esta institución se va construyendo, poco a poco, a partir de las Constituciones Políticas de 1823, 1826 y 1828. Es con la Constitución Política de 1834 cuando aparece por primera vez esta institución. Así, expresaba que el *Presidente de la República vaca por muerte, admisión de su renuncia, **perpetua imposibilidad física**, destitución legal y término de su período constitucional*<sup>32</sup>.

En cuanto a la vacancia de la presidencia de la República por permanente incapacidad moral, esta aparece por primera vez en la Constitución Política de 1839 al señalar que 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*<sup>33</sup>.

Nótese que el sintagma que se utiliza originalmente es «perpetua imposibilidad física»; es decir, desde su primera redacción este motivo de vacancia no aludía a enfermedad mental permanente sino a cualquier condición física que haga

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf> (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).

<sup>30</sup> PÉREZ ROYO, Javier, Op. cit., p.128. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 5854-2005-PA, Pedro Andrés Lizana Puelles contra la sentencia de la Segunda Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, Fj. 12, c; <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf> (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).

<sup>31</sup> GUASTINI, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, p. 114.

<sup>32</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1834, art. 80; FERNÁNDEZ VALDIVIESO, Joffré, *Nuestras constituciones. Papeles básicos para una historia institucional del Perú. Concordancia textual de la Constitución de 1993 con las Constituciones de 1812 a 1979*, Lima, 2009, p. 270.

<sup>33</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1839, ART. 81; FERNÁNDEZ VALDIVIESO, Joffré, Op. cit., p. 270.

imposible el ejercicio de la presidencia de la República (Constitución 1834) y con la forma de una proposición simple.

Luego, en las sucesivas constituciones - 1856<sup>34</sup>, 1860<sup>35</sup>, 1867<sup>36</sup>, 1920<sup>37</sup>, 1933<sup>38</sup>, 1979<sup>39</sup> - se incorpora la vacancia por incapacidad moral y se utiliza en su redacción la forma de una proposición disyuntiva (M o F). Por otra parte, la fórmula actual, «permanente incapacidad moral», es utilizada por primera vez en la Constitución Política de 1920<sup>40</sup>.

Ahora bien, durante el siglo XIX la expresión «moral» consignada en las Constituciones de este periodo aludían a incapacidad mental<sup>41</sup>. Es decir, la incapacidad moral debe ser entendida como «una incapacidad de tipo mental»<sup>42</sup>.

Apoyándonos en la técnica de interpretación histórica es razonable afirmar que el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política del Perú «al hacer referencia a *permanente incapacidad moral* se refiere a una enfermedad mental definitiva que padece el Presidente de la República del Perú [...]»<sup>43</sup>.

En conclusión, podemos decir que el

**EJ.** Si el presidente de la República es declarado con permanente incapacidad moral, entonces permitido que la autoridad normativa

<sup>34</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1856, ART. 83; FERNÁNDEZ VALDIVIESO, Joffré, Op. cit., p. 270.

<sup>35</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1860, ART. 88; FERNÁNDEZ VALDIVIESO, Joffré, Op. cit., p. 269.

<sup>36</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1867, ART. 80; FERNÁNDEZ VALDIVIESO, Joffré, Op. cit., p. 269.

<sup>37</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1920, ART. 115; FERNÁNDEZ VALDIVIESO, Joffré, Op. cit., p. 269.

<sup>38</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1933, ART. 144; FERNÁNDEZ VALDIVIESO, Joffré, Op. cit., p. 269.

<sup>39</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1979, ART. 206; FERNÁNDEZ VALDIVIESO, Joffré, Op. cit., p. 269.

<sup>40</sup> Hay que indicar que la figura de la vacancia presidencial ha sido utilizada tres ocasiones. La primera para vacar al presidente José de la Riva Agüero, luego para vacar al presidente Guillermo Billinghurst y finalmente para vacar al presidente Alberto Fujimori. En todas las ocasiones ha sido utilizada sin tener en cuenta el sentido constitucional de la institución. Con de la Riva Agüero y Billinghurst se utilizó para resolver una tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; es decir, la vacancia operó como un juicio político. En el caso del expresidente Fujimori no aplicó lo regulado en el numeral 4 del artículo 113 de la Constitución ni se aceptó su renuncia, decidiendo vacarlo por «permanente incapacidad moral». Estos casos ilustran las «dificultades de la incapacidad moral como causal de vacancia del presidente de la República» (GARCÍA CHÁVARRI, Abraham, La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano en *Pensamiento Constitucional*, n° 18, 2013, p.390)

<sup>41</sup> GARCÍA CHÁVARRI, Abraham, La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano en *Pensamiento Constitucional*, N° 18, 2013, p.400.

<sup>42</sup> GARCÍA CHÁVARRI, Abraham, Op. cit., p. 402.

<sup>43</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0002-2020-CC/TC, Poder Ejecutivo c. Congreso de la República, Voto Singular del Magistrado Espinosa - Saldaña Barrera, Fj. 58, p. 83; <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf> (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).



**YVAN QUISPE APAZA**

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”*

(Congreso de la República) emita el documento jurídico (Resolución Legislativa del Congreso) que declara la vacancia de la Presidencia de la República.

contiene la siguiente la regla jurídica (RJ):

**RJ** Si el presidente de la República es declarado con ***permanente incapacidad mental***, entonces permitido que la autoridad normativa (Congreso de la República) emita el documento jurídico (Resolución Legislativa del Congreso) que declara la vacancia de la Presidencia de la República.

De lo expresado y teniendo en cuenta que nuestra democracia está en proceso de consolidarse se propone modificar el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución Política del Perú en el sentido expresado en **RJ**.

## **V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.**

La presente proposición de ley de reforma constitucional plantea la modificación de la Constitución Política del Perú cambiando el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución Política del Perú referido a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. Cabe señalar que esta reforma se plantea para fortalecer el sistema democrático, el principio de equilibrio/separación de poderes y erradicar el uso arbitrario del poder.

## **VI. ANALISIS COSTO BENEFICIO.**

### **6.1. Contexto de la iniciativa.**

A lo largo de nuestra historia el frágil modelo de convivencia democrática se ha visto amenazado por los poderes fácticos nacionales o extranjeros que buscaban instaurar un modelo de convivencia política autoritaria. Pero en muchas ocasiones el quiebre democrático se ha producido desde el interior de este: en algunas ocasiones el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Congreso se utilizó como

pretexto para justificar un golpe de Estado; en otras, se puso fin a este enfrentamiento destituyendo al presidente de la República.

En este último caso se recurrió a la figura de la vacancia presidencial, la misma que ha sido utilizada en tres ocasiones. La primera para vacar al presidente José de la Riva Agüero, luego para vacar al presidente Guillermo Billinghurst y finalmente para vacar al presidente Alberto Fujimori.

En todas las ocasiones ha sido utilizada sin tener en cuenta el sentido constitucional de la institución. Con de la Riva Agüero y Billinghurst se utilizó para resolver una tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; es decir, la vacancia opero como un juicio político.

En el caso del expresidente Fujimori no se aplicó lo regulado en el numeral 4 del artículo 113 de la Constitución ni se aceptó su renuncia, decidiendo vacarlo por «permanente incapacidad moral». Estos casos ilustran las «dificultades de la incapacidad moral como causal de vacancia del presidente de la República»<sup>44</sup>.

Con la finalidad de reducir y erradicar los márgenes de actuación arbitraria del Congreso de la República se hace necesario contribuir a precisar lo más posible la institución de la vacancia presidencial. Y de esta manera contribuir a una convivencia democrática pacífica y evitar se vuelvan a producir los lamentables hechos de represión estatal contra los ciudadanos y ciudadanas que salieron a las calles en defensa de la democracia.

## **6.2. El objetivo de la propuesta.**

Hay que indicar, de manera general, que el objetivo de esta proposición legislativa es garantizar la plena vigencia del principio democrático, del principio de equilibrio/separación de poderes y erradicar el uso arbitrario del poder. En particular, nos interesa señalar que la concreción de la voluntad popular luego de cada proceso electoral sea escrupulosamente respetada por todos los poderes públicos, en especial por el Congreso de la República.

Y que cualquier cambio o modificación de la voluntad popular, luego de producida las elecciones, se produzca conforme a las reglas jurídico constitucionales claras y previamente establecidas en la Constitución.

---

<sup>44</sup> GARCÍA CHÁVARRI, Abraham, «La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano» en *Pensamiento Constitucional*, n° 18, 2013, p.390

### 6.3. El contenido de los cambios.

El ordenamiento jurídico peruano tendría un cambio sustantivo, ya que la presente proposición de ley busca modificar la Constitución vigente para ir consolidando el ejercicio democrático del poder y así lograr una convivencia política democrática estable y cada vez más consolidada<sup>45</sup>.

### 6.4. Identificación de actores.

Con la aprobación de esta reforma constitucional los integrantes de los diferentes poderes públicos, en especial del Congreso de la República contarían con reglas más precisas para ejercer sus competencias constitucionales.

### 6.5. Impacto de la proposición de ley.

La aprobación de la presente proposición de ley tiene un impacto positivo tanto en el Estado, la ciudadanía. En el Estado – el Congreso de la República -, porque al tener reglas más precisas para ejercer sus competencias alcanzará mayores niveles de legitimación política y social al momento de ejercerlas tal como lo ordena la Constitución. Y en los ciudadanos y ciudadanas, porque podrán tener garantizada su posición crítica frente al poder público, sobre todo cuando este pretende ejercer su imperio de modo arbitrario.

## VII. VINCULACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL CON EL ACUERDO NACIONAL.

La presente proposición de ley de reforma constitucional está vinculada con el objetivo de Democracia y Estado de Derecho y con las Políticas Públicas de Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho y de Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos del Acuerdo Nacional<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, Fj. 70, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdqhjuXvVvXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUwgyeWVANupc> (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).

<sup>46</sup> ACUERDO NACIONAL, <http://acuerdonacional.pe/> (Visitada por última vez el 12 de enero de 2021).

Lima, 08 de marzo del 2021

**OFICIO 151-2020/2021-YQA/CR**

Señora:  
**MIRTHA VÁSQUEZ CHUQUILIN**  
Presidenta del Congreso de la República

**ASUNTO: PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en mi condición de Congresista de la República, para saludarlo cordialmente y por medio de la presente solicitarle la numeración respectiva al proyecto de ley de reforma constitucional que modifica causal de vacancia presidencial

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi consideración. Atentamente,



Firmado digitalmente por:  
QUISPE APAZA Yvan FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08/03/2021 09:48:06-0500