CONGRESO DE LA REPÚBLICA ÁREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS Firma





"Año de la Universalización de la Salud"

PROYECTO DE LEY N°

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTICULO 113° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ REFERENTE A LAS CAUSALES DE VACANCIA AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

El congresista de la República Anthony Renson Novoa Cruzado que suscribe como integrante del Grupo Parlamentario de Acción Popular, en uso de las facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 22°, literal c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

## **FORMULA LEGAL**

### **EL CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Ha dado la siguiente Ley de Reforma Constitucional:

"LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTICULO 113° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ REFERENTE A LAS CAUSALES DE VACANCIA AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPUBLICA"

### Artículo 1°. - Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 113° de la Constitución Política del Perú y modificar las causales de vacancia en el cargo del Presidente de la Republica.

### "Artículo 2.- Modificaciones a la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 113° numeral 2 de la Constitución Política del Perú e insértese el numeral 6, el cual queda redactado con el siguiente texto:



"Año de la Universalización de la Salud"

### "Artículo 113°. La Presidencia de la Republica vaca por:

- 1. Muerte del Presidente de la Republica.
- 2. Su permanente incapacidad mental 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.
- 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución.
- 6. Falta de solvencia e idoneidad moral y ética en el desarrollo del cargo."

Lima, 10 de diciembre de 2020.



Firmado digitalmente por: SAAVEDRA OCHARAN Monica Elizabeth FAU 20161749126 soft Motivo: En señal de conformidad Fecha: 11/02/2021 17:07:10-0500



Firmado digitalmente por: NOVOA CRUZADO Anthony Renson FIR 40999308 hard Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 10/12/2020 15:28:28-0500

#### ANTHONY RENSON NOVOA CRUZADO

Congresista de la República



Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749128 soft Motivo: En señal de conformidad Fecha: 14/12/2020 18:15:59-0500



Firmado digitalmente por: SALINAS LOPEZ Franco FAU 20161749126 soft Motivo: En señal de conformidad Fecha: 07/04/2021 18:32:57-0500



Firmado digitalmente por: SIMEON HURTADO Luis Carlos FAU 20161749126 soft Motivo: En señal de conformidad Fecha: 14/12/2020 20:02:31-0600



Firmado digitalmente por: LUNA MORALES Jose Luis FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 10/02/2021 13:27:40-0500



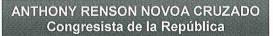
Firmado digitalmente por: BAJONERO OLIVAS WILMER SOLIS FIR 22891145 hard Motivo: En señal de conformidad

FIRMA Fecha: 12/02/2021 13:25:29-0500 DIGITAL



CONGRESO DE LA REPUBLICA Lima, J.Gde. Abrildel 2021 Según la consulta realizada, de conformidad con Artículo 77º del Reglamento del Congreso de República: pase la Proposición Nº 7.503para s estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) o CONSTITUCION Y REGLAMENTO	ela

YON JAVIER PÉREZ PAREDES Oficial Mayor CONGRESO DE LA REPÚBLICA





### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La actual coyuntura política en la que se encuentra nuestro país respecto a la cuestionada -por algunos- vacancia presidencial nos obliga a todos a cuestionarnos sobre cuál es el origen y su significado concreto, si es que acaso lo hubiera del supuesto de vacancia por "incapacidad moral permanente".

Nuestras primeras Constituciones tales como las de 1826 y 1828, no contemplaban como tal la figura de la vacancia al cargo de Presidente de la Republica, solo recogían términos como restricciones al cargo de presidente.

Es en la Constitución de 1834 que se contempla por primera vez el término de vacancia presidencial, sin embargo, entre sus supuestos de vacancia no recogía la figura de vacancia por incapacidad moral. Es a partir de la Constitución de 1839 que se incluye por primera vez el término "moral" dentro de los supuestos de vacancia, así se lee pues el siguiente texto:

"La presidencia de la Republica vaca de hecho por muerte, o por cualquier pacto que haya celebrado con la unidad e independencia nacional, y de derecho, por admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física o moral y termino de su periodo constitucional."

Así la Carta Magna de 1856 sigue manteniendo dentro de sus causales de vacancia dicha figura:

La Presidencia de la Republica (...)

Vaca de derecho: (...)

Por incapacidad moral o física (...)



"Año de la Universalización de la Salud"

Siguen recogiendo posteriormente el supuesto de vacancia por incapacidad moral o física, las Constituciones de 1860, 1867, 1920, 1933 y 1979, para finalmente nuestra Carta Constitucional de 1993 regular la figura de vacancia presidencial en los mismos términos que su predecesora de 1979.

La idea de la incapacidad moral, proviene del derecho anglosajón y se consagro en la Constitución de Estados Unidos de 1787, que habla del "*impeachment*" o juicio político, "figura que solo podía ser empleada contra el presidente, el vicepresidente y los funcionarios civiles – en ningún caso contra las personas particulares-, acusados de traición a la patria, cohecho y otros crímenes y conductas indebidas"<sup>1</sup>.

El "impeachment" tiene como finalidad proteger la dignidad de la función pública impidiendo que continúe en su puesto una persona, que según la consideración de dos tercios de los senadores presentes ha cometido un delito<sup>2</sup>.

Como ya lo mencionamos, la Constitución de 1993 también considera la incapacidad moral como causal de vacancia del Presidente de la Republica, incorporándola en el inciso 2 de su artículo 113°. Sobre ella, la doctrina constitucional más autorizada o de mayor consulta es concluyente, veamos:

Víctor García Toma: "La incapacidad moral es la falta de aptitud legal para continuar ejerciendo el cargo, en razón de haberse acreditado objetiva y fehacientemente una conducta pública o social gravemente venal, corrupta, licenciosa.

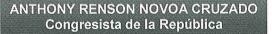
Dicha incapacidad implica una atrofia de las nociones de corrección e integridad de ánimo.

Los elementos de una conducta moralmente inadmisible son las tres siguientes:

 Un componente cognitivo que no llega a establecer la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Omar Cairo Roldan, El Juicio Político en la Constitución Peruana. Pg.127

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Omar Cairo Roldan, El Juicio Político en la Constitución Peruana. Pg.128





 Un componente afectivo que no llega a establecer una valoración moral personal; esto es, en la falta de auto respeto e íntima satisfacción derivada de un hacer o no hacer frente a una obligación moral.

 Un componente conductual que no llega a sustentar el juicio que afirme una conducta moral. Por ende, aparecen actos observables y reprochables política y moralmente" (GARCÍA TOMA, Víctor. Legislativo y Ejecutivo en el Perú. Jurista Editores EIRL. Lima, 2006. Página 237).

Marcial Rubio Correa: "La vacancia consiste en que un cargo determinado queda sin persona que lo ocupe. Que la presidencia de la República vaca, quiere decir que el ciudadano que la ejercía ha dejado de hacerlo para adelante, es decir, ya no la ejerce y no puede regresar a ella.

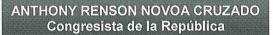
La permanente incapacidad moral o física declarada por el Congreso tiene que ser puesto en sus justos términos: es una decisión política, no técnica, que toma el Congreso, pero en función de una realidad existente que es atribución exclusiva suya ameritar<sup>3</sup>.

La incapacidad moral es de naturaleza ética o psicológica. Se refiere a que el Congreso estima que el Presidente no está en condiciones psicológicas o espirituales de poder seguir ejerciendo el cargo" <sup>4</sup>.

Así como el constitucionalista ex magistrado del Tribunal Constitucional Víctor García Toma expresa este concepto de incapacidad moral permanente, se refiere a una conducta incorrecta contra lo axiológicamente exigible, indebida reprensible y cuando es cometida por un funcionario de la jerarquía del Presidente de la Republica lo que genera es dañar la dignidad del cargo, así pues la palabra permanente no tiene que ver con la recurrencia de hechos, sino con una conducta que a la luz de la moral social, que

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> https://www.lampadia.com/analisis/politica/la-incapacidad-moral-como-causa-de-vacancia-presidencial/

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1999. Página 281





es interpretada por el congreso en representación del pueblo como algo que mancha que queda como una huella permanente y desfigura éticamente a quien la comete.

En buena cuenta es un concepto jurídico indeterminado y laxo y es imposible establecer en una norma de manera casuística todas aquellas conductas que pueden ser calificables como inmorales, la incapacidad moral es establecida en función a hechos que se cometen en un lugar y en un tiempo determinados y que debe ser interpretado por el legislador constituyente.

La historia política peruana registra, hasta el momento, tres casos de presidentes de la Republica a los que se les aplico la causal de incapacidad moral para vacarlos en el ejercicio de su cargo.

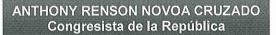
Ellos fueron José Mariano de la Riva Agüero y Sánchez Boquete, Guillermo E. Billinghurst Angulo y Alberto Fujimori Fujimori.

José Mariano de la Riva Agüero, primer Presidente del Perú, fue vacado en 1823 por el Congreso de la época bajo el recurso de la causal de incapacidad moral. En realidad, como señalo después la historia, dicha declaratoria de vacancia respondió a las pugnas políticas entre Riva Agüero y el Congreso de la Republica, en medio de un escenario todavía turbulento por la consolidación de la independencia.

En 1914, Guillermo E. Billinghurst Angulo, también fue vacado en su mandato como Presidente de la Republica en aplicación de la causal de incapacidad moral. Como en el caso anterior, y tras un intento de disolver el Congreso y convocar a consulta popular, la muy mala relación entre el Ejecutivo y el Legislativo determinaron la destitución del Presidente<sup>5</sup>.

Ya en épocas más recientes, en el año 2000, el entonces presidente Alberto Fujimori Fujimori envía desde el Japón al Congreso de la Republica su renuncia al cargo a través de un fax. El órgano legislativo no acepta tal renuncia y, más bien. Declara la vacancia de su mandato por incapacidad moral, que fue acordada por el voto aprobatorio de la

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Revista Cuadernos Parlamentarios N° 12-2014 Página 49





mayoría simple de los congresistas presentes en el hemiciclo, quedando plasmado en la Resolución Legislativa N° 009-2000-CR 21 de noviembre de 2000.

En ese sentido y dado que nuevamente en el año 2020, vuelve a tomar protagonismo el supuesto de vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral, es imperativo delimitar mediante esta reforma a la Constitución las causales de vacancia a la presidencia de la Republica y adecuarlas a la actualidad. Como bien sabemos las leyes son cambiantes se van adecuando a los tiempos, a las costumbres actuales y en ese sentido, nuestra Constitución Política no puede estar exenta a modificaciones que son necesarias.

En relación a la causal de <u>incapacidad mental permanente a insertarse en el numeral 2</u> <u>del Art. 113 de la Constitución Política</u>, si bien dicha causal no genera mayor controversia en cuanto a su interpretación, si es preciso establecerla taxativamente dentro de las causales de vacancia al cargo de presidente de la Republica, a fin de no dejar vacíos legales, ni que se confunda la incapacidad mental con incapacidad moral, ya que ambos derivan de conceptos diferentes.

Es preciso conceptualizar en concordancia con la Ley General de la Persona con Discapacidad:

"Artículo 2. Definición de persona con discapacidad

La persona con discapacidad es aquella que tiene una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y del entorno, no ejerza o pueda verse impedida en el ejercicio de sus derechos y su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás."6

La capacidad jurídica es uno de los elementos básicos del derecho privado de raíz romano-germánica. El derecho romano planteaba como una de sus máximas que «furiosi nulla voluntas est» que se entendía como que las personas con discapacidad

 $<sup>^6~</sup>https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/herramientas-recursos-violencia/contenedor-dgcvg-recursos/contenidos/Legislacion/Ley-general-de-la-Persona-con-Discapacidad-29973.pdf$ 



"Año de la Universalización de la Salud"

mental no podían consentir válidamente ningún contrato <sup>7</sup>dado que dicha incapacidad impide a la persona a ejercer su autogobierno, la autonomía personal y la toma de decisiones, que afectan a los intereses de la persona, producida por una enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico o psíquico.

La capacidad jurídica como institución ha estado presente a lo largo de la historia dividiéndose en capacidad de goce y capacidad de ejercicio. Con la primera no habría mayor problema ya que su titularidad siempre ha sido considerada inherente al ser humano. Más bien es la capacidad de actuar de los sujetos de derecho la que se ha visto o bien anulada o bien restringida hasta hace unos cuantos años atrás. Precisa una doctrina italiana que la noción de capacidad jurídica es distinta respecto a la capacidad de actuar, la cual indica la idoneidad del sujeto de desarrollar directamente la propia autonomía negocial o procesal. La falta o la limitación de la capacidad de actuar no incide sobre la capacidad jurídica porque el sujeto permanece por siempre idóneo de ser titular de relaciones jurídicas. Aquello que le falta al incapaz de actuar es más bien la idoneidad de gestionar directa y autónomamente su propia esfera personal y patrimonial, asignándosele un representante legal o un curador.

De conformidad con el artículo 3 de nuestro Código Civil (en adelante CC):

Toda persona tiene capacidad jurídica para el goce y ejercicio de sus derechos. La capacidad de ejercicio solo puede ser restringida por ley. Las personas con discapacidad tienen capacidad de ejercicio en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida.

Del artículo citado se puede colegir que hoy en día la regla es la extensión de la **capacidad jurídica** a la capacidad de goce y a la capacidad de ejercicio, de la cual son titulares las personas con o sin discapacidad salvo los casos determinados por ley. Cabe resaltar que resulte natural que solo la capacidad de ejercicio pueda ser pasible de ser

 $<sup>^7~</sup>https://lpderecho.pe/la-capacidad-juridica-en-el-codigo-civil-a-la-luz-de-la-convencion-sobrederechos-de-personas-con-discapacidad/$ 



"Año de la Universalización de la Salud"

restringida ya que la capacidad de goce siempre ha sido condición inherente del ser humano, incluso antes de la dación del DL. 1384, por lo que nunca podría ser restringida.

En ese sentido dado que el máximo funcionario de la Republica como lo es un Presidente, debe contar al momento de ejercer el cargo tanto con capacidad jurídica y capacidad de ejercicio, a fin de permitirle la toma de decisiones que conduzcan a una correcta administración y gestión del cargo encomendado, se hace imperioso insertar como causal de vacancia al cargo, la causal de incapacidad mental.

Ahora bien, respecto a la incorporación del numeral 6 en artículo 113° de la Constitución Política del Perú, referente a la causal de vacancia por: <u>"Falta de solvencia o idoneidad moral en el cargo"</u>, consiste en que los altos funcionarios del Estado tienen dentro de la normativa que rige sus funciones, las causales de vacancia al cargo, por ejemplo, entre ellos se encuentran:

 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la Republica. Ley 27785

(...)

Artículo 30.- Vacancia en el cargo de Contralor General

El cargo de Contralor General de la República vaca por:

(...)

f) Falta de solvencia e idoneidad moral y ética en el cargo.

Corresponde al Congreso de la República declarar la vacancia.

#### > Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Ley 28301

(...)

Articulo 16.- Vacancia

El cargo de Magistrado vaca por cualquiera de las siguientes causas

(...)

3. Por incapacidad moral o incapacidad física permanente que inhabilite para el ejercicio de la función;





(...)

En ese sentido, las sanciones a los funcionarios públicos-como la vacancia- por inconductas de orden moral o éticas se debe circunscribir al ámbito de la afectación funcional e institucional, que genere grave daño a la dignidad del cargo, y siempre en el marco del interés público; así pues siendo el Presidente de la Republica el máximo representante del Poder Ejecutivo y Jefe de Estado, dada la envestidura del cargo que ocupa, este se debe conducir conforme a los principios de probidad, transparencia, honestidad, ética, puesto que su accionar es de interés de todo el pueblo Peruano.

Es importante indicar, que El Tribunal Constitucional ha establecido en la STC Exp. Nº 03485-2012-PA/TC, que los funcionarios públicos sí tienen derecho a la intimidad, aun cuando, por el cargo que ocupan, los actos referidos a su vida privada pueden resultar de interés público. En ese sentido, el límite siempre será que los actos realizados en la intimidad tengan relevancia para la idoneidad de la persona en el cargo público que ocupa (o pretende ocupar) o que sean de interés público<sup>8</sup>.

Por tanto, la presente iniciativa va a dar un cambio importante y fundamental de interés nacional al establecer taxativamente y diferenciar entre incapacidad física y mental permanente del Presidente de la República, de la causal de falta de solvencia moral y ética en el desarrollo del cargo, ello a fin que en un futuro no se presenten confusiones de conceptualización entre una y otra causal.

# II. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, se encuentra relacionada esencialmente con la siguiente Política de Estado del Acuerdo Nacional: Política 1: Fortalecimiento del

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> https://laley.pe/art/3170/no-puede-sancionarse-a-un-funcionario-publico-por-ser-infiel



"Año de la Universalización de la Salud"

régimen democrático y del Estado de Derecho, así también asegurar la igualdad ante la ley, transparencia, probidad y ética.

# III. <u>EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL</u>

El presente proyecto de ley que propone la modificación del artículo 113 numeral 2 e incorpora el numeral 6 de la Constitución Política del Perú, considera un cambio importante y fundamental de interés nacional.

## IV. ANALISIS COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa de Reforma Constitucional parcial no representa egreso al tesoro público, por el contrario, establece diferencias entre las causales de vacancia al cargo de presidente, evitando así discusiones interpretativas de dicho artículo.

Asimismo, beneficia a la población del país evitando confusiones de interpretación de la Constitución Política del Perú.

Lima, 10 de diciembre de 2020.