EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE VACANCIA PRESIDENCIAL PERUANO[1]

THE DUE PROCESS IN THE PERUVIAN PRESIDENTIAL VACANCY PARLIAMENTARY PROCEDURE

Manuel Bermúdez Tapia[2]

DATA DE RECEBIMENTO: 03/12/2020
DATA DE APROVAÇÃO: 17/12/2020

RESUMEN: En el Perú, entre el 9 y el 16 de noviembre del 2020 se desarrolló la mayor crisis política en sus casi doscientos años de vida republicana. La destitución del presidente de la República por parte del Congreso en un procedimiento de vacancia presidencial bajo la causal de tener una "permanente incapacidad moral" provocó las mayores manifestaciones de repudio social a la crisis política provocada por el conflicto entre los dos poderes de Estado más importantes del país, con un saldo de dos fallecidos. Una crisis originada por la débil democracia peruana que se inició en el 2016 y continuó hasta el 2020, generando cuatro procedimientos parlamentarios de vacancias presidenciales, una renuncia presidencial, una sucesión presidencial, una disolución del Congreso, una elección congresal extraordinaria y finalmente dos sucesiones presidenciales. Un contexto de caos político que permite evaluar el procedimiento parlamentario de vacancia presidencial en particular porque el Tribunal Constitucional no despejó las dudas sobre la "incapacidad moral" detallada en el inciso 2º del artículo 113º de la Constitución peruana de 1993.

ABSTRACT: In Peru, between November 9 and 16, 2020, the greatest political crisis in its almost two hundred years of republican life developed. The dismissal of the President of the Republic by Congress in a presidential vacancy procedure on the grounds of having a "permanent moral incapacity" caused the greatest manifestations of social repudiation of the political crisis caused by the conflict between the two more state powers. important in the country, with a balance of two deaths. A crisis caused by the weak Peruvian democracy that began in 2016 and continued until 2020, generating four parliamentary procedures for presidential vacancies, a presidential resignation, a presidential succession, a dissolution of Congress, an extraordinary congressional election and finally two presidential successions . A context of political chaos that makes it possible to evaluate the parliamentary procedure for presidential vacancy in particular because the

[1] Documento vinculado al proyecto de investigación: "Análisis de la institucionalidad democrática en el Perú" desarrollado en la Facultad de Derecho de la Universidad Privada San Juan Bautista aprobado por Resolución de Vicerrectorado de Investigación Nº 061-2019-VRI-UPSJB. Disponível em: <https://investigacion.upsjb.edu.pe/wp-content/uploads/2017/08/RESULT_CONVOC_-2020.pdf>.

[2] Abogado graduado con la mención de Summa Cumme Laude por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Derecho, Doctorado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Argentina. Profesor Investigador de la Universidad Privada San Juan Bautista y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Contato: manuel.bermudez@upsjb.edu.pe.

Constitutional Court did not clear up the doubts about the “moral incapacity” detailed in paragraph 2 of Article 113 of the 1993 Peruvian Constitution.

PALABRAS CLAVE: Estado de derecho. Contrapesos políticos en el Estado peruano. Presidencialismo y parlamentarismo. Crisis de la democracia. Relaciones ejecutivo-congreso. Procedimiento parlamentario. Vacancia presidencial. Debido proceso en el juicio político-procedimiento de vacancia.

KEYWORDS: Rule of law. Political counterweights in the Peruvian State. Presidentialism and parliamentarism. Crisis of democracy. Executive-congress relations. Parliamentary procedure. Presidential vacancy. Due process in the political trial-vacancy procedure.

INTRODUCCIÓN

La crisis peruana de noviembre del 2020, se desarrolla como el epílogo de una serie de situaciones de confrontación entre el Poder Ejecutivo con el Congreso de la República, a raíz de un diseño constitucional con muchos errores en la configuración del tipo de gobierno, mecanismos de contrapesos políticos y regulación de procedimientos sancionatorios político-parlamentarios[3].

Un panorama sumamente complicado que ha requerido la participación del Tribunal Constitucional en forma constante para así poder delimitar las competencias que el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo tienen en el ámbito del desarrollo de sus atribuciones[4].

En este sentido, el conflicto de poderes ha sido evaluado en tres sentencias por parte del Tribunal Constitucional en la cual en dos oportunidades ha ratificado las competencias del Poder Ejecutivo y en el proceso constitucional más importante, surgido en los días centrales de la crisis política, ha optado por evadir la evaluación del problema de interpretación constitucional, por haber “sustracción de la materia”, al estar ya vacado el presidente de la República.

Sin embargo, el resultado de estas sentencias como también el contexto de conflictos entre poderes de Estado en el Perú permite apreciar

[3] ZAMORA, Paola Alexandra Sierra; TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez; CALDERÓN, Ingrid Yuliana Arango (Eds.) **Elementos judiciales y procesales en contextos de cambios sociales**. Bogotá: Sello Editorial ESMIC, 2020.

[4] TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez; DÍAZ, Félix Aliaga. **Iurisprudentia Constitucional**. Lima: Legales Grupo Editorial, 2020.

que el verdadero ámbito de evaluación está en el análisis de los procedimientos parlamentarios de naturaleza político-constitucional, por cuanto estas atribuciones requieren ser precisadas al tener un alcance punitivo y limitativo de los derechos fundamentales de los ciudadanos implicados[5].

Bajo este alcance, el desarrollo del presente texto procura analizar los hechos político-sociales de crisis de gobernabilidad en el Perú durante los días del 9 al 16 de noviembre del 2020, bajo una metodología hermenéutica de tipo cualitativo con un enfoque sistémico, siendo el principal objetivo el evaluar si el procedimiento parlamentario que regula la vacancia presidencial por "permanente incapacidad moral"[6], conforme al inciso 2º del artículo 113º de la Constitución de 1993, respeta los derechos fundamentales de quien es sometido a un mecanismo de tanta repercusión para el país.

1 EL ANÁLISIS DEL CONTEXTO PRELIMINAR A LA EVALUACIÓN DE LA INCAPACIDAD MORAL DE MARTÍN VIZCARRA

Explicar la situación política peruana, en particular el tema que se plantea en el presente texto, podría resultar difícil si es que no se conoce la realidad peruana y sus elementos referenciales que han generado una situación muy particular y excluyente, respecto de la propia evaluación del diseño constitucional y de las consecuencias de las acciones políticas de personajes y entidades del Estado en la primera quincena del mes de noviembre del 2020.

Ante esta situación, detallamos en una relación temporal, el análisis de cada elemento que fue sucediéndose para que así pueda explicarse el verdadero alcance del tema en evaluación, por cuanto es necesario explicar el componente político y de condiciones de control político sujeto a una elevada discrecionalidad para así poder explicar el porque se relativizaron principios y garantías constitucionales en un

[5] TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez. La responsabilidad parlamentaria y los procedimientos parlamentarios sancionatorios. *In*: **Revista Jurídica del Perú**. 2007, Nº 76, p. 19-25.
[6] TORRES, Yelena Meza. **Vacancia por "incapacidad moral" a la luz del Derecho Francés**. *La ley*. Disponible en: <https://laley.pe/art/10110/vacancia-por-incapacidad-moral-a-la-luz-del-derecho-frances>. Ref. 10 de noviembre de 2020.

procedimiento parlamentario de vacancia del presidente de la República por permanente incapacidad moral[7].

a) El origen de la mayor parte de los problemas políticos peruanos proviene de una sucesiva cadena de errores generados por los diferentes gobiernos en diferentes épocas, los cuales generaron una serie de factores negativos que han incidido en el ámbito de la economía, de la realidad social y de la propia legitimidad del Estado.

En este sentido, se debe evaluar la incidencia del *Estado de Bienestar* en el país, el cual fue el modelo de gestión pública mas representativo desarrollado por los gobiernos que han dirigido el Poder Ejecutivo entre los años 1968 a 1990.

Sobre esta base, se cambió el modelo *conservador* que había estado vigente desde la Constitución de 1933 y que había modificado la Constitución de 1920, la cual tenía un modelo liberal en lo político y en lo económico.

De este modo, los gobiernos dictatoriales de 1969-1980 y gobiernos civiles de 1980-1990 desarrollaron una política que generó una intervención activa del Estado en la economía nacional, provocando situaciones de paternalismo y asistencialismo en la gestión pública, con lo cual el acceso a servicios públicos estaba garantizado bajo cargo exclusivo del Estado, quien asumía los costos que implicaba.

Este modelo económico representó una severa condición en la medida en la que se sucedían los gobiernos porque la carga fiscal y la deuda internacional se incrementaba de forma desproporcional y se agudizó más cuando el gobierno de Alan García Pérez optó por no pagar la deuda internacional a partir de 1986, generándose la mayor crisis económica del país después de la Guerra del Pacífico de 1979.

Por lo tanto, la forma de ejecución de actos de gobierno bajo el modelo del *Estado de Bienestar* fue el verdadero origen de los problemas sociales, económicos y políticos del país, porque no hubo

[7] TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez. El control político del congreso del Perú a las acciones del ejecutivo en estados de emergencia en ocasión a una pandemia. *In:* **Opinión Jurídica**. 2020. Vol. 19, Nº 40, p. 341-367. Disponible en: <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a17>. Ref. 10 de noviembre de 2020.

ninguna acción que pudiera limitar esta situación, la cual fue legalizada con la promulgación de la Constitución de 1979.

b) Los gobiernos habían desarrollado programas de gestión pública en función a un clientelaje político que promovía determinados servicios públicos o actividades económicas, limitando o condicionando negativamente la generación de otras actividades económicas, con lo cual la dirección política del país dirigía la economía nacional.

Consecuentemente, desde 1985 con el gobierno de Alan García Pérez se inició el proceso de corrupción institucional en la gestión pública exigiéndose a los contratistas o empresarios, el pago de sumas de dinero a favor de las autoridades políticas con el objeto de acceder a la ejecución de obras públicas o a poder viabilizar actividades comerciales en el país.

Estas actividades provocaron una serie de elementos referenciales que implicó el incremento de la burocracia administrativa en el país y se generó la institucionalidad del pago de un "diezmo" por un porcentaje del costo de la obra pública, con lo cual los incrementos de los costos que implicaban se ejecutan a través de mecanismos legales, sobre los cuales las autoridades políticas generaban las acciones de corrupción.

c) El quiebre de los partidos políticos, a consecuencia de las dos primeras situaciones, permitió el debilitamiento de las instituciones representativas a nivel político y social, con lo cual se generó una tendencia a favorecer el surgimiento de "caudillos" políticos, los cuales sólo registraban períodos temporales cortos de vigencia[8].

d) La época del terrorismo en el Perú entre los años 1980-2000, que generaron un problema de criminalidad elevada en el país bajo una exposición de fundamentos políticos que no tenían respaldo en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario y por ello es que esta época se diferencia del Conflicto Armado Interno que se registró en Colombia.

Estos cuatro elementos se complementaron y condicionaron el gobierno de Alberto Fujimori entre los años 1990 y 1992, permitiendo detallar lo siguiente:

[8] Landa Arroyo, César. Desafíos y Perspectivas para la representatividad Parlamentaria en el contexto de la Sociedad Global. *Derecho & Sociedad*, 2008, Nº 31, p. 38-44. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17388>.

a) El quiebre democrático el 5 de abril de 1992 con la disolución del Congreso de la República[9] y la convocatoria a un proceso de generación de una nueva Constitución a través del Congreso Constituyente Democrático en los años 1992-1993[10].

b) El cambio estructural del sistema de gestión pública con modificatoria del modelo económico, regulándose la economía social de mercado y el pluralismo económico, limitándose la actividad empresarial del Estado.

c) La ampliación de la estructura administrativa del Estado con la creación de la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura.

Con la variación estructural del Estado y del modelo económico, el progresivo desarrollo del país se evidenció y se complementó con la derrota de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru a un costo social muy elevado produciéndose dos sentencias condenatorias contra Perú en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los Casos Barrios Altos (2001)[11] y La Cantuta (2006)[12].

Sin embargo, el gran impacto de la Constitución de Fujimori fue el generado en el ámbito político-social esencialmente porque se flexibilizó la legislación en gran medida para promover una mayor participación de la sociedad en el mercado económico permitiendo la lenta ausencia del Estado en la realidad social peruana. A consecuencia de esta situación, los procesos electorales presidenciales y congresales de los años 1995, 2000, 2001, 2006, 2011, 2016 y 2020 registran dos fenómenos especiales:

a) Los partidos políticos no registran solidez y ceden ante las participaciones de caudillos políticos, que tienen una breve participación en el escenario nacional.

[9] Cairo Roldán, Omar. La disolución parlamentaria en el Perú, *Pensamiento Constitucional.* 2016, Nº 21, p. 27-44

[10] Bermúdez-Tapia, Manuel. *La constitución a través de las sentencias del Tribunal Constitucional.* Lima: Ediciones Legales, 2008.

[11] CIDH (2001) *Caso Barrios Altos vs. Perú.* Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf>.

[12] CIDH (2006) *Caso La Cantuta vs. Perú.* Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf>.

b) La ausencia del electorado en las elecciones se incrementa en forma progresiva, al registrarse en el proceso electoral presidencial del 2016 una participación de la mitad de los votantes registrados, donde se generó un tercio de votos viciados, con lo cual se provocó las condiciones suficientes para detallar un nivel de polarización social entre el "fujimorismo" y la "oposición a Fujimori", la cual resultó vencedora, siendo electo presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski.

En dicha elección, en el ámbito parlamentario, el fujimorismo derrotado llegó a tener la mayoría absoluta en el Congreso de la República, con un total de 74 Congresistas de 130, avivándose una confrontación directa entre el Poder Ejecutivo con Pedro Pablo Kuczynski y el Congreso de la República.

En este contexto, que es el punto de referencia directo con la vacancia de Martín Vizcarra al cargo de presidente de la República, debemos detallar la secuencia del conflicto de poderes:

a) El gobierno nacional otorgó una mayor autonomía a los órganos jurisdiccionales, con lo cual el Poder Judicial y el Ministerio Público pudieron ejecutar sus actividades sin la presión política usual.

Esta situación permitió la investigación a personajes que estaban en altos cargos en el Poder Judicial, Ministerio Público y Consejo Nacional de la Magistratura, los cuales al ser evidenciados provocaron el cambio de mentalidad en los órganos jurisdiccionales frente a la influencia de los partidos políticos.

A consecuencia de esta situación es que se iniciaron las acciones legales contra todos los ex presidentes de la República: Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), Alan García Pérez (2006-2011) y Ollanta Humala Tasso (2011-2016), decretándose órdenes de privación de libertad provisional para los tres.

Paralelamente, se detuvo a Keiko Fujimori por estar involucrada en actos de lavado de activos durante las elecciones de los años 2011 y 2016, los cuales tenían elementos probatorios que generaban la validez de las acciones del Ministerio Público y Poder Judicial.

b) A consecuencia de los actos judiciales autónomos, las acciones del grupo parlamentario del Fujimorismo en el Congreso de la República

fueron de oposición al gobierno de Kuczynski, negándose la confianza a un gabinete de Ministros y además censurando a dos ministros de educación[13].

c) A raíz de los hechos del Caso Lava Jato en Brasil, en el Perú se inició las indagaciones fiscales sobre actos derivados de corrupción por la participación de empresas brasileñas vinculadas al ámbito de la construcción.

Se descubre que Kuczynski había ejecutado acciones de asesoría a través de su empresa personal a favor de Odebrecht siendo Primer Ministro (2010-2011) y se le somete a un procedimiento de vacancia presidencial por incapacidad moral.

Kuczynski acuerda con el hermano de Keiko, Kenji Fujimori la liberación del líder de la agrupación política antes de la votación de vacancia por incapacidad moral y logra no ser destituido, pero las denuncias por dichos actos provocaron un segundo pedido de vacancia porque a Kenji Fujimori se le impuso la destitución del cargo de Congresista de la República como acto de revancha de la organización parlamentaria de su hermana.

d) Antes de la evaluación de la segunda vacancia contra Kuczynski se ejecuta una renuncia presidencial y asume la presidencia Martín Vizcarra Cornejo en el 2018 y se inicia la segunda etapa de gestión presidencial.

Sin embargo, Martín Vizcarra presenta el siguiente esquema político que posteriormente resultará sumamente vinculante con su destino político:

i. No registra alianzas políticas, porque fue invitado a la Plancha Presidencial por Kuczynski y por ello durante su mandato como presidente de la República no ha tenido el apoyo de ninguna organización parlamentaria.

ii. No ha registrado alianzas políticas con ninguna organización, situación que ha permitido que toda acción parlamentaria en su contra no registre un filtro preliminar.

[13] MAYOR, Juan Jiménez. Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el sistema legislativo: algunas explicaciones en torno a la crisis política peruana. *In:* **Pensamiento Constitucional**, 1994, Nº 1, p. 147-176

iii. No tenía “segundo” en el mando, por que políticamente era un “invitado” a participar en el ámbito de las elecciones presidenciales y por eso ha tenido oposición por parte de Mercedes Araoz, la entonces segunda vicepresidenta de la República, quien tenía ambiciones de ser la sucesora de Kuczynski.

e) En el mes de septiembre del 2019, se desarrollaba la elección de magistrados del Tribunal Constitucional y la bancada del fujimorismo estaba designando a un candidato cuyos antecedentes lo hacían próximo a sus fines políticos.

En el desarrollo de esta elección, el Premier Salvador del Solar plantea una “Cuestión de Confianza” que por reglamento parlamentario debía evaluarse en forma inmediata con lo cual se generó una “segunda condición denegatoria de confianza” durante el gobierno de Martín Vizcarra y este procedió a disolver el Congreso de la República[14].

f) Durante el 01 de octubre del 2019 al 16 de marzo del 2016 se desarrolló el interregno parlamentario[15] y sólo se registró un único poder de Estado, con lo cual el presidente de la República no ha tenido control político alguno[16].

g) A la instalación de un nuevo Congreso el 16 de marzo del 2016, el nivel de oposición contra Martín Vizcarra siguió siendo la característica principal porque el presidente no tenía ninguna alianza en el Congreso de la República, especialmente porque no formaba parte de ninguna organización política.

h) Finalmente, a raíz de acusaciones de corrupción, es que se inician dos procesos de vacancia contra el presidente Martín Vizcarra y el segundo de ellos logra la destitución, generándose el proceso de crisis político del 9 al 16 de noviembre del 2020.

[14] TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez. Análisis de la crisis del sistema semi presidencial peruano durante el interregno parlamentario y el estado de emergencia provocado por el covid-19. *In:* **Revista Jurídica Mario Alario D’ Filippo**. 2020. Vol. 12, Nº 24, p. 354-371

[15] AIMAZÁN, Rodrigo Sandoval. Asimetría en la relación Ejecutivo-Legislativo bajo el contexto del interregno. *In:* **Espacios Públicos**, 2005, Vol. 8, Nº 15, p. 113-132.

[16] Delgado-Güembes, César. **El orden representativo, la organización del Congreso y los procesos parlamentarios**. Lima: Congreso de la República, 2016.

2 Los dos procedimientos parlamentarios de vacancia por incapacidad moral

El 11 de septiembre del 2020, se planteó la primera solicitud de vacancia por permanente incapacidad moral del presidente de la República, formulado por el grupo parlamentario más radical: Unión por el Perú.

La denuncia en esta primera oportunidad se generó siguiendo una secuencia muy informal y contraria al Reglamento del Congreso de la República, norma aplicable para la ejecución de este procedimiento:

a) En sesión del Pleno de la República, se toma la palabra y se "anuncia" la acreditación de pruebas de corrupción del presidente de la República y la Mesa Directiva del Congreso de la República habilita la suspensión de los debates y otorga prioridad a la exhibición de los audios que detallarían "actos de corrupción".

La exhibición de los "elementos probatorios" no lograban acreditar ningún hecho, contenían información privada irrelevante y además no tenían la participación directa del presidente de la República.

Sin embargo, pese a los elementos evaluados, el Congreso de la República optó por dar trámite al proceso de vacancia por permanente incapacidad moral del presidente de la República.

b) El presidente de la República, por procedimiento parlamentario podía ejecutar su defensa legal y personal y así lo hace, y detalla que los "elementos probatorios" actuados en sede parlamentaria no tiene registro de validez, no forman parte de ningún proceso judicial o de investigación fiscal y no acreditan ningún elemento penal o administrativo irregular, por cuanto el contenido del mismo no tiene una condición procesal, judicial o político.

c) Previa a la primera votación de la vacancia por permanente incapacidad moral, el Ministerio de Justicia a través de la Procuraduría Pública, órgano de defensa del Estado, plantea un proceso competencial contra el Congreso de la República para que se defina el alcance de la "permanente incapacidad moral".

El Tribunal Constitucional no evaluó dicho proceso sino hasta el 18 de noviembre del 2020, cuando ya se había generado un segundo procedimiento parlamentario de vacancia presidencial y se había generado la destitución del presidente de la República.

d) En la segunda solicitud de vacancia presidencial, se planteó la incapacidad moral del presidente de la República por haber sido "acusado" por presuntos cómplices de un delito ejecutado previa a la asunción en el máximo cargo en el Poder Ejecutivo en el país.

Se había registrado a través de informes periodísticos que en el Ministerio Público había un proceso de investigación fiscal contra el presidente de la República a nivel preliminar, en el cual participaban "colaboradores eficaces" que habían detallado el pago de sumas de dinero para la gestión de obras públicas por parte del Gobierno Regional de Moquegua, mientras Martín Vizcarra era el Gobernador Regional (la máxima autoridad regional).

Corresponde detallar que este procedimiento de investigación fiscal no requiere autorización del Congreso de la República porque se trataba de hechos previos a la asunción del cargo de la Presidencia de la República, pero tenía un carácter preliminar que no había sido confirmado o procesado por el mismo Ministerio Público ante la ausencia de pruebas.

Sobre este contexto, que resulta sumamente extenso, resultaba necesario generar una explicación preliminar porque a continuación se evaluará el contexto en el cual el presidente de la República ha asumido dos procesos de destitución por "permanente incapacidad moral", siendo el segundo el exitoso y consecuentemente, se generó la destitución del Presidente de la República por segunda vez mientras está vigente la Constitución de 1993.

Como referencia preliminar, corresponde detallar que el primer presidente destituido por permanente incapacidad moral ha sido el autor de la Constitución: Alberto Fujimori Fujimori, quien en el 2000 fue destituido del cargo por renunciar a la presidencia de la República por "fax" desde el Japón y por haber participado en actos de corrupción en conjunto con Vladimiro Montesinos.

3 LA OMISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE DELIMITAR UNA NORMA CONSTITUCIONAL "ABIERTA"

Entre septiembre y noviembre del 2020 se desarrollaron dos procedimientos de vacancia presidencial contra Martín Vizcarra Cornejo, por dos situaciones "diferentes" pero bajo una misma condición política: "actos de corrupción".

Sin embargo, el procedimiento para la regulación de la "permanente incapacidad moral" en el ejercicio del cargo de Presidente de la República había sido cuestionado por el Tribunal Constitucional en el año 2003, cuando se evaluó la reforma constitucional de la inmunidad parlamentaria[17] y se había requerido al Congreso de la República que ejecute un procedimiento especial en su Reglamento (norma interna).

El Congreso de la República no ejecutó ningún procedimiento parlamentario al respecto porque el Tribunal Constitucional peruano no tiene *coertio,* y por tanto sus decisiones no tienen cumplimiento obligatorio coercitivo inmediato, más allá del fundamento técnico y político que vincula las sentencias con las acciones en el ámbito de la administración pública.

Conforme se había detallado preliminarmente, el gobierno nacional había planteado la evaluación de los alcances del "procedimiento de vacancia presidencial" para así delimitar el contenido de la "permanente incapacidad moral", pero el Tribunal Constitucional optó por dejar a trámite dicho planteamiento.

Habiéndose vacado al Presidente de la República el 9 de noviembre de 2020, se generaron protestas a nivel nacional y con ello una crisis política sin precedentes en el país, siendo las fechas más significativas el 12 y 14 de noviembre, donde se planteó la renuncia del entonces encargado de la Presidencia de la República, el Presidente del Congreso, Manuel Merino de Lama.

A raíz de dos muertes de jóvenes y la desaparición denunciada de más de cincuenta manifestantes, el Tribunal Constitucional optó por definir

[17] PERU. Tribunal Constitucional. (2003). *Expediente Nº 0006-2003-PI/TC. Sentencia recaída sobre el caso planteado por 65 Congresistas de la República respecto de la reforma de la institución de la inmunidad parlamentaria.* Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>. Ref. 10 de noviembre de 2020.

fecha de debate del proceso competencial el 18 de noviembre, casi a final de la crisis política y social[18].

Pese a las circunstancias, el Tribunal Constitución optó por no pronunciarse, pronunciarse, bajo el argumento de "sustracción de la materia" porque el Presidente Presidente ya había asumido positivamente la primera petición de vacancia presidencial, no desarrollándose el segundo trámite parlamentario que sí provocó la provocó la destitución[19].

4 LA VIOLACIÓN DE DERECHOS EN LA EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE VACANCIA PRESIDENCIAL

A consecuencia de los hechos evaluados, tomando en cuenta que hasta el momento el relato es más histórico que analítico respecto de los conceptos de naturaleza constitucional, corresponde evaluar en el último punto del presente texto, la débil evaluación de los derechos fundamentales del presidente Martín Vizcarra por parte del Congreso de la República.

En este sentido, sin que se plantee una defensa política o personal del entonces presidente Martín Vizcarra, se ejecutará una evaluación sobre el *procedimiento parlamentario de vacancia por permanente incapacidad moral,* el cual permite detallar las siguientes referencias constitucionales:

a) En el Perú, el Presidente de la República tiene inmunidad durante el ejercicio de su mandato[20], con lo cual toda situación derivada de un acto penal o bajo evaluación de los órganos jurisdiccionales deberá ser autorizado por el Congreso de la República de conformidad a los artículos 99º y 100º de la Constitución.

b) En este ámbito, al presidente de la República, sólo podría ser acusado constitucionalmente a la finalización de su mandato presidencial, conforme detalla la misma Constitución, salvo se ejecuten dos situaciones particulares:

---

[18] TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez; ZAMORA, Paola Alexandra Sierra; OSORIO, Andrés Eduardo Fernández (Eds.). **El Estado ante emergencias sociales**. Bogotá: Sello Editorial ESMIC, 2020.

[19] PERU. Tribunal Constitucional. (2020) *Expediente 0002-2020-PC/TC.* **Sentencia recaída en el caso de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral**. < https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>. Ref. 10 de noviembre de 2020.

[20] CONROY, Hubert Wieland. Representación, mandato imperativo e inmunidad parlamentaria. *In:* **Gaceta Constitucional y Procesal Constitucional**. 2011, Nº 40.

i. La omisión de funciones en el ejercicio de la Presidencia de la República, conforme el artículo 117º de la Constitución.

ii. Se declare la incapacidad moral del presidente, por aplicación del inciso 2º del artículo 113º de la Constitución.

c) Tomando en cuenta que previa a las situaciones de conflicto con el Congreso de la República, el presidente Martín Vizcarra en discurso oficial del 28 de julio del 2020 convoca a elecciones presidenciales y cumple con todos los requisitos que configura el artículo 117º de la Constitución dejando sin opción al Congreso de la República de ejecutar alguna situación de oposición política de hechos administrativos de naturaleza casi personal, surgen elementos circunstanciales que provocan la evaluación de la primera petición de vacancia presidencial y luego se evalúa la ejecución de un procedimiento de investigación fiscal en el Ministerio Público que finalmente provocan la destitución del presidente.

d) Análisis

Sin embargo, en este ámbito, la evaluación del procedimiento parlamentario, genera la flexibilización de los siguientes principios procesales y constitucionales que limitaron los derechos personales del entonces presidente Martín Vizcarra, que luego de su destitución optó por no ejecutar ninguna acción personal o judicial a su favor.

Las condiciones negativas que no fueron evaluadas correctamente en el Congreso de la República, fueron:

a) No se tomó en cuenta el principio de inocencia en ambos procedimientos de vacancia, especialmente porque en ninguna situación se generó un proceso judicial en curso o en trámite ante el Poder Judicial.

Inclusive la investigación fiscal no había sido formalizada y se encontraba en evaluación preliminar y ante “colaboradores eficaces” que en esencia son personas que han confesado la comisión de un delito pero que plantean acciones procesales para acceder a beneficios derivados de una imposición de pena mucho más atenuada si pueden aclarar hechos vinculados a casos en trámite o en investigación fiscal.

b) No se tomó en cuenta el principio del debido proceso en sede parlamentaria, especialmente porque no se ejecutó el trámite correspondiente en la Comisión de Fiscalización o en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, respecto de cada “caso” evaluado.

Inclusive en ambas situaciones el Pleno del Congreso de la República (la sesión en la cual participan todos los parlamentarios), que es la máxima instancia parlamentaria, evadió el trámite preliminar y se generó la autorización necesaria para dar inicio a la vacancia presidencial, notificándose al presidente sobre el procedimiento para que ejecute su defensa y posteriormente ejecutar la votación.

c) La evaluación de una situación de tanta complejidad en el ámbito parlamentario fue atenuada y si bien se cumplieron los plazos, la inmediatez de cada acción fue un signo que evidenció el objetivo político del entonces presidente del Congreso de la República al suceder a Martín Vizcarra, porque durante el interregno parlamentario, la señora Mercedes Araoz había renunciado a la segunda vicepresidencia de la República y en el Ejecutivo, literalmente, sólo había una única persona habilitada para el ejercicio del cargo de la presidencia.

d) La defensa y el derecho a probar elementos técnicos de defensa permitieron evaluar un hecho particular, por cuanto la "acusación" de haberse generado una incapacidad moral y bajo la condición de "permanente" se basaba en elementos que no constituían elementos objetivos que hubieran sido validados o ratificados en un proceso judicial o ámbito jurisdiccional alguno.

Bajo estas condiciones, se forzó al presidente de la República a ejecutar una defensa "política" sobre elementos que en esencia debían ser mucho más "técnicos" o "constitucionales", los cuales tampoco se registraron porque nunca se formalizó una denuncia penal o investigación fiscal con respecto de los contenidos de las dos peticiones de vacancia presidencial.

Consecuentemente, el trámite parlamentario provocó una condición severa que limitó los derechos del presidente Martín Vizcarra que de haber formulado un Proceso de Amparo, hubiera podido obtener una mejor defensa legal ante las acciones del Congreso de la República, conforme el precedente que había habilitado la defensa de Alan García Pérez al finalizar su segundo mandato presidencial.

El inconveniente de esta situación es que ya el gobierno nacional había optado por un Proceso Competencial, el cual demoró en ser evaluado en el Tribunal Constitucional y por ello la defensa legal y política del entonces presidente Martín Vizcarra fue mínima frente a la acción del Congreso de la República de querer vacarlo en el cargo.

CONCLUSIONES

La crisis política peruana permite detallar una serie de elementos referenciales que resultan complejos bajo una evaluación específica a los hechos de noviembre del 2020, por ello, en la explicación del presente texto se hace un relato de los principales elementos que registran el proceso de confrontación entre los dos órganos de Estado más importantes del Perú, pero bajo una condición especial. La coyuntura política resulta ser elemento más importante y permite detallar que las verdaderas razones que promovieron el clima de confrontación responden a elementos ajenos al ámbito del diálogo entre entidades estatales[21], por cuanto se trató de situaciones muy particulares y supeditadas a la ambición política de personajes políticos que procuraban modificar el escenario político peruano ante la cercanía de las elecciones presidenciales del año 2021[22].

Consecuentemente, los derechos fundamentales de Martín Vizcarra fueron relativizados y se produjo un vacío de poder que generó la presencia de tres presidentes de la República en el Poder Ejecutivo en cuatro procesos de elección en el Congreso de la República, tomando en cuenta que en la Presidencia sólo estaba una única persona y por sucesión presidencial, correspondía al Legislativo designar a la persona que asuma el mando en el Ejecutivo.

REFERENCIAS

AIMAZÁN, Rodrigo Sandoval. Asimetría en la relación Ejecutivo-Legislativo bajo el contexto del interregno. *In:* **Espacios Públicos***,* 2005, Vol. 8, Nº 15.

MAYOR, Juan Jiménez. Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el sistema legislativo: algunas explicaciones en torno a la crisis política peruana. *In:* **Pensamiento Constitucional***,* 1994, Nº 1.

PERU. Tribunal Constitucional. (2003). *Expediente Nº 0006-2003-PI/TC. Sentencia recaída sobre el caso planteado por 65 Congresistas de la República respecto de la reforma de la institución de la inmunidad parlamentaria.* Disponible en:

[21] Campos, Milagros. **Relaciones Ejecutivo-Parlamento**: grupos parlamentarios y mecanismo de control político al Poder Ejecutivo. Lima: PUCP, 2014.

[22] TORRES, Sandra Cecilia Chávez; RECUAY,Ulises Medrana. El Parlamento Peruano y las funciones del Parlamentario: lo que se puede mejorar. *In:***Derecho & Sociedad**, *2008.* Nº 31, p. 15-21. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17383 >. Ref. 10 de noviembre de 2020.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>. Ref. 10 de noviembre de 2020.

PERU. Tribunal Constitucional. (2020) *Expediente 0002-2020-PC/TC.* **Sentencia recaída en el caso de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral**. < https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>. Ref. 10 de noviembre de 2020.

TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez. Análisis de la crisis del sistema semi presidencial peruano durante el interregno parlamentario y el estado de emergencia provocado por el covid-19. *In:* **Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo**. 2020. Vol. 12, Nº 24.

TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez. El control político del congreso del Perú a las acciones del ejecutivo en estados de emergencia en ocasión a una pandemia. *In:* **Opinión Jurídica**. 2020. Vol. 19, Nº 40, p. 341-367. Disponible en: <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a17>. Ref. 10 de noviembre de 2020.

TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez. La responsabilidad parlamentaria y los procedimientos parlamentarios sancionatorios. *In*: **Revista Jurídica del Perú**. 2007, Nº 76.

TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez; DÍAZ, Félix Aliaga. **Iurisprudentia Constitucional**. Lima: Legales Grupo Editorial, 2020.

TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez; ZAMORA, Paola Alexandra Sierra; OSORIO, Andrés Eduardo Fernández (Eds.). **El Estado ante emergencias sociales**. Bogotá: Sello Editorial ESMIC, 2020.

TORRES, Yelena Meza. **Vacancia por "incapacidad moral" a la luz del Derecho Francés**. *La ley*. Disponible en: <https://laley.pe/art/10110/vacancia-por-incapacidad-moral-a-la-luz-del-derecho-frances>. Ref. 10 de noviembre de 2020.

ZAMORA, Paola Alexandra Sierra; TAPIA, Manuel Alexis Bermúdez; CALDERÓN, Ingrid Yuliana Arango (Eds.) **Elementos judiciales y procesales en contextos de cambios sociales**. Bogotá: Sello Editorial ESMIC, 2020.

Campos, Milagros. **Relaciones Ejecutivo-Parlamento**: grupos parlamentarios y mecanismo de control político al Poder Ejecutivo. Lima: PUCP, 2014.

Anexo

Compendio de artículos de la Constitución peruana de 1993 vinculados al ámbito del desarrollo del artículo

Artículo 99°. Antejuicio Constitucional

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 de la *Junta Nacional de Justicia*; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Artículo 100°. Juicio Constitucional

Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

Artículo 101°. Atribuciones de la Comisión Permanente

Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.

2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros *y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones*.

3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.

4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso.

Artículo 104°. Delegación de facultades al Poder Ejecutivo

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

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.

Artículo 114°. Suspensión del Ejercicio de la Presidencia

El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:

1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso, o

2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la

Constitución.

Artículo 115°. Impedimento temporal o permanente del ejercicio de la Presidencia

Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.

Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.

Artículo 117°. Excepción a la inmunidad presidencial

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.

Artículo 130°. Exposición de la Política General del Gobierno. Cuestión de Confianza

Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

Artículo 131°. Interpelación a los Ministros

Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.

La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.

El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.

Artículo 132°. Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza

El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas.

Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, deben renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

Artículo 133°. Crisis total del gabinete

El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

Artículo 134°. Disolución del Congreso

El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que

pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

Artículo 135°. Instalación del nuevo Congreso

Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.