



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

Escrito N° : 01
Cuaderno : Principal
Sumilla : Demanda competencial

SEÑORA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

LUIS ALBERTO HUERTA GUERRERO, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, designado por la Resolución Suprema N.º 024-2017-JUS/CDJE e identificado con DNI N.º 09338035, en representación del Poder Ejecutivo, me apersono ante el Tribunal Constitucional para interponer **demanda competencial** contra el **Congreso de la República** por el **uso indebido de la competencia para declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral**.

1. APERSONAMIENTO Y PETITORIO

1. Al amparo de los artículos 47º y 202º, inciso 3, de la Constitución Política del Perú; el Decreto Legislativo N.º 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado; el artículo 48.2 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 018-2019-JUS; y el artículo 109º del Código Procesal Constitucional, el Poder Ejecutivo interpone demanda competencial contra el Congreso de la República por el uso indebido de la competencia para declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, prevista en el artículo 113º, inciso 2, de la Constitución, por cuanto afecta la competencia del presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno durante el período de cinco años para el que ha sido elegido (artículos 112º y 118º, inciso 3 de la Constitución) y la competencia de los ministros para ejecutar dicha política en el mismo período (artículo 119º de la Constitución).

2. La presente demanda no tiene por objetivo establecer argumentos de defensa del presidente de la República con relación a los hechos e imputaciones contenidas en la Moción de Orden del Día N.º 12090, sino lograr que el Tribunal Constitucional, a partir de la precisión sobre los alcances constitucionales de la competencia del Congreso para declarar una vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, garantice el ejercicio de las competencias que la Constitución Política de 1993 le otorga al Poder Ejecutivo durante el período de cinco años para el cual ha sido elegido, evitando a su vez que sea empleada de forma arbitraria como mecanismo de control político y sanción para dar por concluido de forma anticipada un mandato presidencial.

2. LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA INTERPONER DEMANDAS COMPETENCIALES

3. Conforme al artículo 109º del Código Procesal Constitucional, el presidente de la República cuenta con legitimación activa para interponer demandas competenciales. Para ejercer esta facultad requiere del voto aprobatorio del Consejo de Ministros.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría
Especializada en
Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

4. En su sesión de fecha 12 de setiembre de 2020, el Consejo de Ministros aprobó la interposición de una demanda competencial contra el Congreso de la República y designó a la Ministra de Justicia y Derechos Humanos para que la interponga (Anexo 1-F). Mediante Resolución Ministerial N° 237-2020-JUS, de fecha 12 de setiembre de 2020, la Ministra de Justicia y Derechos Humanos delegó en el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional la representación del Poder Ejecutivo en el presente proceso (Anexo 1-G).

3. FINALIDAD Y ALCANCES DE LA DEMANDA COMPETENCIAL

5. Para la admisión de la demanda competencial y el respectivo pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, corresponde precisar de forma previa lo siguiente:

- i. Competencias del Poder Ejecutivo que se consideran afectadas.
- ii. Tipo de conflicto de competencias.
- iii. Actos concretos del Congreso de la República que afectan las competencias del Poder Ejecutivo.
- iv. Elementos objetivo y subjetivo del proceso competencial.
- v. Efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional.
- vi. Control constitucional del Congreso de la República a través del proceso competencial.

3.1 Competencias del Poder Ejecutivo que se consideran afectadas

6. En la presente demanda se afirma que el Congreso de la República afecta la competencia del presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno durante el período de cinco años para el que ha sido elegido (artículos 112° y 118°, inciso 3, de la Constitución) y, como consecuencia de ello, la competencia de los ministros para ejecutar dicha política en el mismo período (artículo 119° de la Constitución). El proceso competencial tiene por finalidad garantizar el ejercicio de estas competencias por parte del Poder Ejecutivo hasta la culminación del período de gobierno 2016-2021, así como asegurar el adecuado ejercicio de las mismas en los siguientes períodos gubernamentales.

3.2 Tipo de conflicto de competencias

7. Mediante la presente demanda se plantea ante el Tribunal Constitucional un conflicto de competencia por menoscabo de atribuciones en sentido estricto. Con relación a este tipo de conflicto, el Tribunal ha señalado¹:

"En el conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia. Sin embargo, uno de ellos lleva a cabo un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional" (subrayado y negritas fuera del texto original).

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 006-2006-PCC/TC, de fecha 12 de febrero de 2007. Este fue un proceso competencial iniciado por el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial por la emisión de resoluciones judiciales relacionadas con el funcionamiento de casinos de juego y máquinas tragamonedas.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

8. Sobre este tipo de conflicto, el Tribunal Constitucional ha precisado que²:

"Se produce cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia o atribución, un órgano constitucional ejerce su competencia de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro órgano constitucional".

7. En atención a lo señalado, se requiere cumplir tres requisitos para que se configure un conflicto de competencias por menoscabo en sentido estricto: i) que un órgano constitucional ejerza una competencia o atribución constitucionalmente reconocida, ii) que ejerza dicha competencia de manera indebida, y iii) que ese ejercicio indebido repercuta en el ámbito de atribuciones de otro órgano del Estado.

9. En el presente caso, se alega que existe un conflicto de competencias por menoscabo de atribuciones en sentido estricto, por cuanto, como se explicará más adelante con mayor detalle, se cumplen los presupuestos señalados por el Tribunal Constitucional.

3.3 Actos concretos del Congreso de la República que afectan la competencia del Poder Ejecutivo

9. Los actos concretos del Congreso de la República que afectan las competencias del Poder Ejecutivo son: i) la admisión a trámite de una moción de vacancia contra el presidente de la República por permanente incapacidad moral (Moción de Orden del Día N° 12090), aprobada por el Pleno del Congreso el viernes 11 de setiembre de 2020, y ii) el desarrollo del procedimiento de vacancia según lo previsto en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República como resultado de la admisión a trámite de la moción.

3.4 Elementos objetivo y subjetivo del conflicto constitucional

10. El Tribunal Constitucional ha señalado que para la existencia de un conflicto de competencias deben presentarse un elemento subjetivo y uno objetivo (STC Exp. N° 0006-2006-PC/TC, FJ 6). Ambos se encuentran presentes en este caso.

11. El elemento subjetivo se encuentra referido a los poderes u órganos constitucionales entre los cuales se presenta el conflicto. Al respecto, el artículo 109° del Código Procesal Constitucional señala lo siguiente:

"El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que opongán:
[...]

3) A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí".

² Sentencia recaída en el expediente N° 11-2009-CC/TC, fundamento jurídico 5.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

12. Dado que la presente demanda tiene por objeto cuestionar el ejercicio de una competencia del Congreso de la República que ocasiona un menoscabo en las competencias del Poder Ejecutivo, nos encontramos frente a un conflicto entre dos órganos del Estado con reconocimiento constitucional, tal como establece el citado artículo 109º, inciso 3, del Código Procesal Constitucional.

13. El Tribunal Constitucional también ha reconocido que, para la procedencia de una demanda competencial, se requiere la concurrencia de un elemento objetivo, el cual se encuentra referido a que la materia del conflicto debe tratar sobre "competencias o atribuciones derivadas de la Constitución o de las leyes orgánicas respectivas"³.

14. Al respecto, la competencia del Congreso de la República para declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral se encuentra reconocida en el artículo 113º, inciso 2, de la Constitución, mientras que la competencia del Poder Ejecutivo, que se ejerce a través del presidente de la República, para dirigir la política general del Gobierno, se encuentra reconocida en el artículo 118º, inciso 3, del texto constitucional. Por su parte, la competencia para la ejecución de esta política por parte de los ministros de Estado se encuentra reconocida en el artículo 119º de la Constitución.

15. En atención a lo expuesto, la demanda cumple con el elemento objetivo de los procesos competenciales, toda vez que se encuentra referida al menoscabo de competencias y atribuciones constitucionalmente previstas.

3.5 Efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional

16. Con relación a los efectos de la sentencia que declara fundada una demanda competencial, el primer párrafo del artículo 113º del Código Procesal Constitucional señala lo siguiente:

"La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos".

17. Tomando como base esta norma y en atención a las características particulares del conflicto por menoscabo de competencias, en el presente caso se solicita al Tribunal Constitucional que, como consecuencia de determinar que el Congreso de la República ha hecho un uso indebido de su competencia respecto a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, declare la nulidad de la admisión a trámite de la Moción de Orden del Día N° 12090, así como de los siguientes actos adoptados por el Congreso de la República en base a esta decisión, archivando de forma definitiva el procedimiento de vacancia. De esta manera, se garantiza la competencia del presidente de la República, prevista en el artículo 118º, inciso 3º de la Constitución, de dirigir la política general del Gobierno durante el período gubernamental para el cual ha sido elegido, así como la de los ministros de Estado para ejecutarlas.

³ Auto del expediente N° 2-2018-CC/TC, fundamento jurídico 7.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

3.6 Control constitucional del Congreso de la República a través del proceso competencial

18. Existen antecedentes, tanto a nivel interno como internacional, de acciones de control a través de instancias jurisdiccionales sobre la actuación del Congreso de la República respecto a competencias que le han sido reconocidas en la Constitución.

19. En el ámbito del sistema interamericano de protección de derechos humanos, uno de los casos más emblemáticos estuvo relacionado con la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional llevada a cabo por el Congreso de la República en 1997, como consecuencia del voto que emitieron en un proceso de inconstitucionalidad contra la ley que interpretó la norma constitucional sobre la reelección presidencial. En el fallo respectivo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el Congreso, en el marco del procedimiento de acusación constitucional que concluyó con la referida destitución, afectó las garantías del debido proceso reconocidas en el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴. En la parte resolutive del fallo, como medida de reparación, decidió que el Estado peruano se encontraba obligado a "ordenar una investigación para determinar las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos a que se ha hecho referencia en esta Sentencia, así como divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y sancionar a los responsables" (punto resolutive 4 de la sentencia).

20. De manera más reciente, en el año 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre el proceso de acusación constitucional seguido en el Congreso de la República contra cuatro magistrados del Tribunal Constitucional por emitir una resolución en el marco de un proceso de hábeas corpus. En este caso, el tribunal supranacional ordenó archivar el referido proceso⁵.

21. En la línea de perfilar y delimitar los mecanismos de control sobre la actuación del Congreso de la República respecto al ejercicio de sus competencias constitucionales, la presente demanda competencial constituye una importante oportunidad para que el Tribunal Constitucional pueda evaluar, por primera vez, el contenido y alcance de la norma constitucional sobre la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral (artículo 113, inciso 2º) y las competencias del Congreso en el ámbito de la misma, de modo tal que si acoge el planteamiento del Poder Ejecutivo, en el sentido que ha sido empleada de forma indebida, proceda a disponer el archivo del procedimiento de vacancia iniciado contra el presidente de la República.

22. Los antecedentes que existen sobre anteriores mociones presentadas para vacar presidentes de la República no impiden al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre esta materia, dado que se trata del primer caso en donde se cuestiona por la vía de un proceso constitucional de carácter competencial una situación concreta de pedido de vacancia por permanente incapacidad moral, tema sobre el que existe un consenso en la doctrina

⁴ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

⁵ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de febrero de 2018. Medidas provisionales respecto del Perú, adoptadas en la etapa de supervisión de sentencia del caso Durand y Ugarte vs Perú.





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

constitucional sobre la falta de precisión y el carácter demasiado amplio del artículo 113º, inciso 2, de la Constitución, que debe ser analizado por el supremo intérprete de la Constitución, en la perspectiva de garantizar que la referida norma constitucional sea empleada en concordancia con los principios que sustentan el Estado Constitucional, evitándose actuaciones arbitrarias por parte del Congreso de la República⁶.

4. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

4.1 El principio de separación de poderes como base de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República

23. Uno de los principios esenciales de todo Estado Constitucional, a fin de evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder, es el respeto y garantía del principio de separación de poderes o funciones, el cual ha ido evolucionando con el tiempo, siendo dotado de un contenido más amplio, siempre en la línea de alcanzar los fines del Estado Constitucional.

24. En uno de sus pronunciamientos más recientes, originado precisamente como consecuencia de un conflicto entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, pero resuelto a través de un proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional ha reiterado y ampliado su jurisprudencia sobre este tema. Al referirse al contenido del principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43º de la Constitución, ha señalado que el mismo tiene los siguientes rasgos de identidad⁷:

- *Principio de separación de poderes propiamente dicho*: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal tiene, así como a las funciones que cada uno cumple.
- *Principio de balance entre poderes*: Hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, mecanismos de control recíproco y mecanismos de equilibrio de poderes.
- *Principio de cooperación*: Implica que las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos se encuentren orientadas al cumplimiento de los fines del Estado, previstos en el artículo 44º de la Constitución, a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales, y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad (artículo 1º de la Constitución).
- *Principio de solución democrática*: Implica que las relaciones entre los poderes públicos deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias.

⁶ Mediante la sentencia recaída en el expediente 006-2003-AI/TC, de fecha 1 de diciembre de 2003, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la vacancia por permanente incapacidad moral, pero no lo hizo desde la perspectiva de analizar los alcances del artículo 113º, inciso 2, de la Constitución, y la competencia del Congreso al respecto, sino para analizar los votos requeridos para declarar la vacancia por dicho motivo, como se aprecia en el fundamento jurídico 26 del fallo.

⁷ Fundamento jurídico 56 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0006-2018-PI/TC. En este proceso el Tribunal Constitucional estableció que mediante el Reglamento del Congreso de la República no podían establecerse límites a las facultades del Poder Ejecutivo para formular pedidos de cuestión de confianza.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

25. En el presente caso, el uso indebido por parte del Congreso de la República de su competencia respecto a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral contraviene el principio de separación de poderes, desde la perspectiva de la separación propiamente dicha y del balance entre poderes, por cuanto la consecuencia de ese ejercicio indebido es evitar que el presidente de la República pueda dirigir la política general del Gobierno durante el período para el cual ha sido elegido por votación popular, distorsionando el objetivo de la competencia prevista en el artículo 113°, inciso 2, de la Constitución y convirtiéndola en un mecanismo de control político y sanción, que distorsiona el sistema de pesos y contrapesos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.

26. En consecuencia, la presente demanda debe ser analizada a partir de los alcances establecidos por el Tribunal Constitucional sobre el principio de separación de poderes, en la perspectiva de establecer criterios de interpretación que permitan al Congreso de la República hacer un uso correcto de su competencia para declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral sin afectar las competencias del presidente de la República para dirigir la política general del gobierno y el equilibrio de poderes.

4.2 Competencia del Poder Ejecutivo para dirigir y ejecutar la política general del Gobierno durante el período para el cual ha sido elegido el presidente de la República

27. De acuerdo con el artículo 118°, inciso 3, de la Constitución, corresponde al presidente de la República "dirigir la política general del gobierno". Por su parte, el artículo 119° del texto constitucional reconoce la competencia de los ministros para ejecutar dicha política⁸.

28. Respecto a la competencia del presidente de la República, el artículo 118° del texto constitucional detalla un amplio conjunto de facultades orientadas a la determinación de las medidas necesarias para gobernar el país. Como señala Blancas Bustamante⁹:

"Según nuestra ley fundamental, el Presidente de la República es, también, el Jefe del Gobierno pues en expresión inequívoca establece como atribución y obligación suya «Dirigir la política general del Gobierno», conforme al Art. 118° inciso 3. Esta atribución principal resulta reforzada con otras enunciadas en el mismo artículo: la de «Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República» (inc. 4), la de «Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados» (inc. 11), la de «Administrar la Hacienda Pública» (inc. 17), «Negociar los empréstitos» (inc.18), «Regular las tarifas arancelarias» (inc. 20) y, finalmente, «Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan» (inc. 24), precepto éste que, en buena cuenta, afirma el llamado, por Bidart Campos, «poder residual» del Presidente, que viene a resultar habilitado para ejercer del modo más amplio todo atributo que sea inherente al gobierno y administración del Estado, aunque no esté taxativamente señalado".

29. El texto constitucional ofrece diversas garantías para el adecuado desarrollo de las actividades del presidente de la República. Una de estas se relaciona con el período de

⁸ El artículo 119° de la Constitución señala: "La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera s u cargo".

⁹ Blancas Bustamante, Carlos. "El Poder Ejecutivo presidencial". En *Pensamiento Constitucional*, Año III, N° 3, p. 87.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

gobierno. Conforme al artículo 112° de la Constitución, el período presidencial es de cinco años. En este sentido, la voluntad de la población, a través de elecciones libres y democráticas, implica no solo elegir a la persona que ocupará el cargo de presidente de la República, sino que dicho cargo sea ejercido por un período de cinco años, por lo que corresponde a todas las entidades del Estado respetar el período de duración del mandato presidencial. Aquellos mecanismos o vías a través de las cuales se pueda constitucionalmente determinar que dicho período de gobierno debe concluir antes de lo previsto, deben observar determinados requisitos, tanto de fondo como de procedimiento

30. Otras garantías para el adecuado desempeño de las competencias que corresponden al presidente de la República se relacionan con su Estatuto, que incluye aquellas normas constitucionales que tienen por objetivo evitar que la máxima autoridad del país no pueda ejercer adecuadamente el cargo como consecuencia de diversas denuncias en su contra. Al respecto corresponde citar el artículo 117° de la Constitución, que dispone que "[e]l 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".

31. En atención a lo expuesto, las competencias asignadas por la Constitución al Congreso de la República no pueden ser utilizadas para impedir que el presidente de la República dirija la política general del gobierno durante los cinco años por los cuales ha sido elegido por la población, ni para impedir que los ministros de Estado la ejecuten.

4.3 La vacancia por permanente incapacidad moral

4.3.1 Fundamentos de la vacancia presidencial prevista en la Constitución

32. La resolución de la presente controversia no puede basarse únicamente en la lectura formal de las normas constitucionales sino que se requiere analizar el conflicto a partir de la finalidad constitucional de las disposiciones que regulan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.

33. En este sentido, el artículo 113° de la Constitución establece los supuestos en los cuales se produce la vacancia del cargo de presidente de la República. Esta norma se encuentra dentro del Capítulo IV del Título IV de la Constitución, en donde se desarrolla la institución de la Presidencia de la República. La ubicación de la referida norma es importante, por cuanto no forma parte del conjunto de disposiciones sobre las competencias del Congreso de la República en materia de control político del Poder Ejecutivo.

34. La norma constitucional sobre la vacancia tiene por objetivo identificar aquellas situaciones objetivas que dan cuenta de un hecho concreto que impide que una persona pueda seguir ejerciendo el cargo de presidente de la República. Respecto a estos supuestos, el Congreso asume una labor de constatación, a fin de declarar la vacancia del cargo. No se trata de una norma que otorgue facultades al Congreso en materia de control político del Poder Ejecutivo.





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

35. En concordancia con ello, los incisos del referido artículo 113° contemplan situaciones de hecho concretas y específicas, que no requieren de una labor de interpretación. En este sentido, determinan que la vacancia presidencial se produce en los siguientes supuestos:

- Muerte del presidente de la República (inciso 1).
- Permanente incapacidad física (inciso 2).
- Renuncia (inciso 3).
- Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado (inciso 4).
- Destitución, tras haber sido sancionado por algunas de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución (inciso 5).

36. Todos estos supuestos se relacionan con situaciones o hechos concretos y objetivos que evidencian que una determinada persona no puede continuar ocupando el cargo de presidente de la República. Dan cuenta de un vacío en el ejercicio del poder, que se supera con la asunción del cargo por parte de un vicepresidente, que debe asumir las competencias del artículo 118° de la Constitución y culminar el período de gobierno.

37. El artículo 113° incluye también, en su inciso 2, el supuesto de permanente incapacidad moral, que es el único que requiere para su aplicación de una interpretación previa sobre sus alcances y contenido. Para tal efecto, se requiere partir de la premisa que se trata de un supuesto que debe, al igual que los otros, ser lo más objetivo posible, evitando interpretaciones que pretendan ir más allá de verificar una situación concreta que impida a una persona seguir ejerciendo el cargo de presidente de la República. La interpretación sobre la forma de emplear esta causal de vacancia debe ser restrictiva.

38. Al igual que las otras causales, la referencia constitucional al Congreso respecto a la causal de vacancia por permanente incapacidad moral debe ser interpretada en el sentido que corresponde a este órgano constitucional constatar la situación presentada, que no debe ser objeto de análisis o debate sino de simple comprobación del hecho ocurrido, a fin de declarar la vacancia. En este sentido, le corresponde garantizar que se aplique cuando realmente el presidente de la República no pueda ejercer el cargo y culminar el mandato de cinco años para el cual fue elegido. Es una intervención orientada a garantizar la permanencia en el cargo de la persona que ha sido elegida por la ciudadanía.

39. Por ende, la causal de permanente incapacidad moral no puede ser empleada por el Congreso de la República como un mecanismo de control político del Poder Ejecutivo y como una vía para impedir la continuidad del mandato presidencial de cinco años, forzando una sucesión presidencial. No puede ser empleada para evaluar acciones u omisiones del presidente de la República durante el período de Gobierno. Hacerlo implicaría desnaturalizar los fundamentos de la vacancia. En concordancia con esto se ha señalado:

"[...] si lo que busca el modelo presidencial es que el Presidente de la República dirija el gobierno sobre un periodo fijo y preestablecido –que lo diferencia del esquema parlamentario europeo, sujeto a las confianzas, censuras y disoluciones-, y por ello señala





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

que, durante su mandato, solo puede ser acusado por situaciones extraordinarias muy específicas, carece de sentido lógico el que dicho mandato pueda acortarse o terminarse sobre la base de una consideración tan indeterminada como la moral, además de duplicarse aquí también el modelo de un juicio político"¹⁰.

4.3.2 La vacancia presidencial por permanente incapacidad moral en el Reglamento del Congreso

40. El Reglamento del Congreso tiene una sección en donde se desarrollan los mecanismos de control político, que incluye reglas sobre:

- La investidura del Consejo de Ministros (artículo 82°)
- La interpelación a los ministros (artículo 83°)
- La invitación a los ministros para informar (artículo 84°).
- La estación de preguntas y respuestas (artículo 85°).
- La moción de censura y la cuestión de confianza (artículo 86°).
- La solicitud de información a los ministros y la administración (artículo 87°).
- El procedimiento de investigación (artículo 88°).
- El procedimiento de acusación constitucional (artículo 89°).
- El procedimiento de control sobre la legislación delegada (artículo 90°).
- El procedimiento de control sobre los decretos de urgencia (artículo 91°).
- El procedimiento de control sobre los tratados ejecutivos (artículo 92°).

41. Todos estos procedimientos constituyen un desarrollo de las normas constitucionales sobre el control político del Congreso de la República respecto del Poder Ejecutivo, en particular acerca de la labor de los ministros, quienes son los que deben responder políticamente ante el Congreso por la ejecución de la política general de gobierno establecida por el presidente de la República.

42. En la misma sección del Reglamento del Congreso, mediante una modificación llevada a cabo en el año 2004¹¹, se incorporó el artículo 89°-A, que regula el denominado "Procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución". Con relación a este procedimiento, corresponde indicar lo siguiente:

- Si bien no se señala de forma expresa, la causal de vacancia a la que se refiere este procedimiento es la de permanente incapacidad moral.
- Al incluirlo dentro de la sección del Reglamento sobre los mecanismos de control político, se ha considerado de forma errónea como un mecanismo de control a cargo del Congreso.
- A diferencia de los otros procedimientos señalado anteriormente (salvo el de acusación constitucional), no se relaciona con la actuación de los ministros de Estado, sino del presidente de la República.

¹⁰ GARCÍA CHÁVARRI. Abraham. "La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial". En *Pensamiento Constitucional* N° 18, 2013, p. 399.

¹¹ Resolución Legislativa del Congreso 30-2003-CR, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de junio de 2004.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

- El procedimiento ha sido establecido de tal manera que se asemeja a un proceso sancionatorio contra el presidente de la República, quien debe ser notificado de la moción de vacancia para que pueda ejercer su defensa ante el Pleno del Congreso.
- La norma reglamentaria solo establece reglas de procedimiento relacionadas con las etapas que sigue el pedido de vacancia, plazos y actuaciones procesales.
- Existe una omisión total en el Reglamento sobre los supuestos o criterios que deben tomarse en consideración para identificar aquellas conductas (acciones u omisiones) por parte del presidente de la República que puedan ser calificadas como permanente incapacidad moral.

43. Tomando en cuenta los fundamentos expuestos sobre la vacancia presidencial, regulada en el artículo 113° de la Constitución, la causal de permanente incapacidad moral no puede ser entendida como una habilitación al Congreso para realizar una labor de control político del presidente de la República. Por ello, la inclusión en el Reglamento del Congreso de un procedimiento específico para tramitar una moción de vacancia sustentada en la mencionada causal, calificando al mismo como un mecanismo de control político y desarrollándolo como un proceso sancionatorio contra el presidente de la República, contraviene el inciso 2 del referido artículo constitucional.

44. En atención a lo expuesto, corresponde al Tribunal Constitucional señalar que la vacancia presidencial por la causal de permanente incapacidad moral no puede ser considerada como un mecanismo de control político del Congreso respecto al presidente de la República, por lo que el artículo 89-A resulta incompatible con la Constitución.

45. Asimismo, el Tribunal Constitucional puede establecer en su fallo sobre la presente demanda criterios objetivos mínimos que deban ser observados por el Congreso con relación a la causal de vacancia sobre la permanente incapacidad moral. Un criterio podría ser que no puede emplearse para determinar la responsabilidad política del presidente por decisiones adoptadas en el ámbito de su competencia ni para sancionar conductas que correspondan ser analizadas en cuanto a su ilegalidad por otras instancias, a través de otros procesos y respetando siempre el Estatuto presidencial.

5. Uso indebido de la competencia del Congreso de la República respecto a la vacancia por permanente incapacidad moral relacionada con la Moción de Orden del Día N° 12090

5.1 Contenido y trámite de la Moción de Orden del Día N° 12090

46. El jueves 10 de setiembre de 2020, un grupo de congresistas de la República (31 en total) presentó la Moción de Orden del Día N° 12090 (ver anexo 1-H), mediante la cual se plantea declarar, invocándose el artículo 113°, inciso 2, de la Constitución, la permanente incapacidad moral del presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo (artículo 1° de la moción) y, como consecuencia de ello, la vacancia presidencial y la aplicación del régimen de sucesión previsto en el artículo 115° de la Constitución (artículo 2° de la moción)¹². En la conclusión de la moción se señala que:

¹² El primer párrafo del artículo 115° de la Constitución señala: "Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosProcuraduría
General del EstadoProcuraduría
Especializada en
Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

"[...] corresponde que el Congreso de la República tome acción respecto a estos hechos que evidencian que el Presidente de la República, ciudadano Martín Alberto Vizcarra Cornejo, **de manera reiterada y permanente ha faltado a la verdad al país y ha obstruido las investigaciones en sede congresal y penal respecto al caso "Richard Swing"**, lo cual vulnera los principios y derechos constitucionales de lucha contra la corrupción, derecho a la verdad, buena administración y justicia presupuestaria; por lo cual, deviene en una persona incapaz moralmente para representar a la Nación y dirigir con probidad, idoneidad, veracidad, transparencia y honestidad el destino de la República del Perú así como para garantizar el bienestar general de la población" (subrayado y negritas en texto original).

47. La moción de censura consta de veinte (20) páginas. En la sección sobre "Fundamentos de Hecho" se da cuenta de información diversa relacionada con procesos de contratación por locación de servicios de una persona (páginas 1 a 4), un informe de la Contraloría General de la República sobre tales procesos (páginas 4 a 7) y actos del presidente de la República calificados en la moción como "reiterados y permanentes de falsedad y obstrucción a la investigación" (páginas 7 a 14). Estos últimos se refieren a actos con fecha de inicio el 25 de mayo de 2020 e incluyen un informe jurídico elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de fecha 3 de setiembre de 2020¹³, así como una extensa transcripción de audios que fueron de conocimiento público el pasado jueves 10 de setiembre de 2020 (páginas 9 a 14 de la moción). En la sección sobre "Fundamentos de Derecho" (páginas 14 a 20) se citan diversos artículos constitucionales y doctrina constitucional sobre los alcances del artículo 113°, inciso 2, de la Constitución (páginas 14 a 16) para luego proceder a calificar determinadas declaraciones del presidente de la República como actos de "falsedad reiterada y permanente" (tres párrafos de la página 16) y para afirmar que la elaboración del informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de fecha 3 de setiembre de 2020, implica "una utilización del aparato estatal para obstruir de forma reiterada y permanente la investigación del caso «Richard Swing»" (páginas 16 a 18). Finalmente, en las páginas restantes, se señalan diversos principios constitucionales que se verían afectados por la conducta del presidente de la República.

48. En aplicación del artículo 89°-A del Reglamento del Congreso de la República, se dio cuenta de la referida moción ante el Pleno del Congreso durante la sesión realizada el mismo jueves 10 de setiembre de 2020. Al día siguiente, viernes 11 de setiembre, también en aplicación del referido artículo del Reglamento, se puso en conocimiento del presidente de la República la moción de vacancia presidencial mediante el Oficio N° 78-2020-2021-ADP/PCR (Anexo 1-I).

49. El viernes 11 de setiembre, el Pleno del Congreso aprobó admitir a trámite la moción de vacancia. Mediante el Oficio N° 79-2020-2021-ADP/PCR, de la misma fecha, el presidente del Congreso comunicó al presidente de la República la admisión a trámite de

Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones".

¹³ Se trata de un informe sobre la citación de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso al presidente de la República, remitida al Congreso mediante el Oficio N° 167-2020-PR, de fecha 3 de setiembre de 2020.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

la moción y el acuerdo para que asista a la sesión del Pleno a realizarse el viernes 18 de setiembre de 2020, a fin de que pueda ejercer su derecho de defensa (Anexo 1-J).

5.2 Uso indebido de la causal de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral

50. Del contenido de la Moción de Orden del Día N° 12090 se aprecia que la causal de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral no se sustenta en algún hecho objetivo que le impida al presidente de la República continuar ejerciendo sus funciones. Por el contrario, se basa en argumentos sujetos a debate e interpretación, tanto desde un punto de vista jurídico como político. El texto de la moción, así como sus escasos argumentos jurídicos, evidencia una intención del Congreso de la República de emplear la vacancia como un mecanismo para ejercer control político respecto al presidente de la República e impedir la culminación del período presidencial, lo que constituye un uso indebido de la competencia que le ha sido reconocida en el artículo 113°, inciso 2°, de la Constitución.

51. Como se indicó líneas arriba, se requieren tres requisitos para que se configure un conflicto de competencias por menoscabo en sentido estricto: i) que un órgano constitucional ejerza una competencia o atribución constitucionalmente prevista, ii) que ejerza dicha competencia de manera indebida, y iii) que ese ejercicio indebido repercute en el ámbito de atribuciones de otro órgano del Estado.

52. Respecto al primero, el Congreso de la República admitió a trámite la moción de vacancia en atención a la competencia reconocida en el artículo 113°, inciso 2, de la Constitución y cuyo procedimiento se encuentra previsto en el artículo 89°-A de su Reglamento. Con relación al segundo requisito, dicha competencia ha sido ejercida de forma indebida por cuanto ha sido empleada como un mecanismo de control político del presidente de la República, en atención a los hechos y argumentos señalados en la Moción de Orden del Día N° 12090. Finalmente, respecto al tercer requisito, el procedimiento de vacancia tiene por objetivo impedir que el presidente de la República pueda continuar dirigiendo la política general del gobierno durante el período presidencial para el cual ha sido elegido y que culmina el 28 de julio de 2021, afectando además la competencia de los ministros para ejecutar dicha política durante el mismo período.

53. Por las razones expuestas, se evidencia una afectación de las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo, por lo que corresponde declarar fundada la demanda.

6. TRASCENDENCIA DE LA PRESENTE CONTROVERSIA E IMPORTANCIA DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54. Esta demanda competencial debe llevar al Tribunal Constitucional a delimitar los alcances de las competencias del Congreso de la República y su relación con las del Poder Ejecutivo, siendo la única autoridad jurisdiccional que puede realizar esta tarea al amparo de lo señalado en el texto constitucional y cuya decisión es de observancia obligatoria.

55. Para el análisis de la presente controversia, debe tomar en cuenta que se encuentra ante un caso de especiales características por cuanto deberá pronunciarse sobre las





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República respecto al ejercicio del mandato presidencial para dirigir la política general del Gobierno por el período de cinco años, el cual no puede ser interrumpido de forma arbitraria por el uso indebido de la competencia del Congreso para declarar la permanente incapacidad moral de quien ocupe el cargo de la presidencia de la República.

56. La decisión a emitir tendrá una repercusión importante en el desarrollo de tales relaciones, por lo que debe orientarse a evitar que situaciones similares se produzcan a futuro, es decir, que mediante una competencia ejercida de forma indebida, el Congreso de la República decida de forma unilateral la conclusión del período gubernamental. Decisiones de este tipo, con manifiestos vicios de inconstitucionalidad, solo generan inestabilidad jurídica respecto a las acciones que le corresponde ejecutar al Poder Ejecutivo respecto a todas las materias de índole gubernamental, desde la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía -como en la actualidad ocurre en el ámbito de la emergencia sanitaria- hasta el manejo responsable de los escasos recursos públicos.

57. La presente demanda debe ser analizada tomando en cuenta este escenario, a fin de hacer prevalecer los límites impuestos por la Constitución al Congreso de la República en materia de vacancia presidencial. Asimismo, permitirá al Tribunal Constitucional fortalecer su jurisprudencia en torno a la separación de poderes, en concreto respecto a los mecanismos de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.

POR LO EXPUESTO:

Solicito admitir la demanda competencial, continuar el proceso conforme a las disposiciones del Código Procesal Constitucional y declararla fundada en todos sus extremos.

PRIMER OTROSÍ: ANEXOS

Adjunto a la demanda los siguientes anexos:

- 1-A Copia simple del Documento Nacional de Identidad de Luis Alberto Huerta Guerrero.
- 1-B Copia simple de la Resolución Suprema N° 024-2017-JUS, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 2 de febrero de 2017, mediante la cual se designa a Luis Alberto Huerta Guerrero como Procurador Público Especializado en Materia Constitucional.
- 1-C Papeleta de habilitación profesional de Luis Alberto Huerta Guerrero (Registro CAL N° 41824).
- 1-D Copia simple del Documento Nacional de Identidad de Sofía Liliana Salinas Cruz.
- 1-E Copia simple de la Resolución Suprema N.º 121-2015-JUS, de fecha 1 de julio de 2015 y publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 2 de julio de 2015.
- 1-F Constancia expedida por el Secretario del Consejo de Ministros, que certifica la aprobación -en su sesión del 12 de setiembre de 2020- de la autorización para la interposición de la demanda competencial contra el Congreso de la República.
- 1-G Copia de la Resolución Ministerial N° 237-2020-JUS, de fecha 12 de setiembre de 2020, expedida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante la cual se delega representación procesal a la Procuraduría Pública Especializada en Materia



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la universalización de la salud"

Constitucional.

1-H Copia de la Moción de Orden del Día N° 12090.

1-I Copia del Oficio N° 78-2020-2021-ADP/PCR.

1-J Copia del Oficio N° 79-2020-2021-ADP/PCR.

SEGUNDO OTROSÍ: DELEGACIÓN DE REPRESENTACIÓN

Delego representación en Sofía Liliana Salinas Cruz (Registro CAC N.º 7637) y Jorge Luis Palacios Palacios (Registro CAL N.º 65928) para que en virtud del Decreto Legislativo N.º 1326, representen a esta Procuraduría en el presente proceso.

TERCER OTROSÍ: DOMICILIO PROCESAL

Para la notificación de todas las resoluciones que se expidan en este proceso, señalo como domicilio procesal la Calle Scipión Llona 350, del distrito de Miraflores (sede del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

CUARTO OTROSÍ: AUTORIZACIÓN

Autorizo a Javier Efraín Regalado Mejía (DNI N.º 43273789), Carmen Johana Limaylla Cárdenas (DNI N.º 47462091) y Fiana Lucía Gamboa Huamán (DNI N.º. 46661943) para efectos de recabar y tramitar copias certificadas, oficios, exhortos, partes y otros en el presente proceso.

Lima, 14 de setiembre de 2020



LUIS ALBERTO HUERTA GUERRERO
Procurador Público Especializado en Materia Constitucional
Registro CAL N° 41824