

# La Vacancia de Pedro Castillo

6 de Septiembre de 2022

6 de Setiembre del 2022

## Proyecto de moción (I)

Un grupo de congresistas, entre los cuales están Edward Málaga-Trillo, Adriana Tudela, Carlos Anderson, Karol Paredes y otros han preparado, asistidos por especialistas, una moción de vacancia presidencial muy seriamente sustentada que **Lampadia** ha decidido publicar para contribuir a generar docencia, respaldo y legitimidad para una decisión que el Congreso debe tomar por el bien del país.

La moción no se ha presentado todavía porque la idea es socializarla entre los congresistas para terminar de convencerlos con la fuerza de los argumentos. Y lo que hacemos en **Lampadia** es socializarla en la opinión pública, con el mismo fin. Pero lo vamos a hacer por partes, porque tiene 67 páginas. La primera sección, que publicamos hoy, contiene los fundamentos de derecho, es decir, las razones por las cuales procede, desde un punto de vista constitucional, la declaración de vacancia de la presidencia de la República.

Luego publicaremos sucesivamente los grandes grupos de argumentos, los hechos que sustentan la moción de vacancia.

El primer grupo de hechos es el referido al copamiento y desmantelamiento del aparato Estatal a través de la designación de altos funcionarios con graves cuestionamientos, favoreciendo los intereses del presidente y sus allegados en perjuicio del bienestar ciudadano.

El segundo grupo contiene las investigaciones por corrupción en el entorno más cercano del presidente Castillo, las cuales sugieren poderosamente que el Jefe de Estado lidera una organización criminal.

Y el tercer grupo de argumentos de hecho se refieren a manifestaciones directas de la inmoralidad del presidente, como el plagio académico y el encubrimiento personal, faltas que de por sí justifican sobradamente que el Congreso lo cese del cargo.

**Lampadia** contribuye así a difundir en la opinión pública la seriedad de las razones que justifican y hacen necesaria la vacancia presidencial debido a un presidente que ha traicionado los compromisos éticos, constitucionales y políticos que adquirió desde el momento de su elección.

**MOCIÓN DE ORDEN DEL DÍA N.º ...**

Versión final al 02 de Setiembre de 2022 – Despacho EMT

NO VÁLIDA para recolección de firmas

Los congresistas de la República que suscriben, de conformidad con el

artículo 113,2 de la Constitución y el artículo 89-A del Reglamento del Congreso, presentamos la siguiente moción de orden del día mediante la cual proponemos la vacancia de la Presidencia de la República, ocupada por **JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES**, por haber incurrido en la causal de **PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL**, en atención a los siguientes fundamentos:

#### **CONSIDERANDO (FUNDAMENTOS DE DERECHO)**

Que el artículo 68 del Reglamento del Congreso de la República establece que las mociones de orden del día son propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el Gobierno.

Que el literal f) del mismo establece que **proceden las proposiciones de vacancia de la Presidencia de la República por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política del Perú. Dicho artículo señala de manera expresa que el cargo de Presidente de la República vaca por permanente incapacidad moral.** Esta figura debe ser interpretada a la luz de los principios y valores que articulan nuestra Constitución, en especial, la división de poderes y el respeto a la democracia.

Que en armonía con la disposición normativa anterior, el artículo 89-A del Reglamento del Congreso establece el procedimiento para la vacancia del Presidente en sede parlamentaria.

Que no se debe perder de vista que, **adicionalmente a los supuestos de vacancia presidencial antes indicados, nuestra actual Constitución prevé en su artículo 117 aquellos por los cuales es posible acusar constitucionalmente al Presidente durante su mandato**, a saber: i) traición a la patria, ii) impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, iii) disolver el Congreso, al margen del artículo 134 de la Constitución, y iv) impedir el funcionamiento del Congreso y de los organismos del sistema electoral.

Que por fuera de las causales mencionadas, **no es posible someter al Presidente a un juicio o antejuicio político durante su mandato. Es decir, incluso cuando el Presidente haya incurrido en actos graves que pongan en cuestión su legitimidad en el ejercicio del cargo o que afecten la vida e integridad de las personas, así como bienes jurídicos relevantes, no puede ser destituido por el procedimiento de juicio político regulado en los artículos 99 y 100 de la Constitución.** Sin embargo, resulta inaceptable que a pesar de las restricciones del artículo 117 de la Constitución, un Presidente ejerza el cargo en medio de fuertes indicios de corrupción, grave indignidad, o cuestionamientos morales y éticos. Por ello, **la inmunidad del Presidente debe ser matizada a la luz de nuestra experiencia histórica y las líneas interpretativas desarrolladas por el Tribunal Constitucional en los últimos años.**

Que **en un Estado Constitucional de Derecho, la aplicación de la Constitución no se agota en su texto literal, sino que comprende la interpretación del Tribunal Constitucional sobre sus alcances en atención a los principios que**

orientan el sentido y las aspiraciones de un pacto social de naturaleza jurídica y, sobre todo, política. En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que en un Estado Constitucional de Derecho no existen espacios exentos de control constitucional (STC 5854-2005-PA, STC 0156-2012-HC) y ha establecido que el ejercicio del poder debe ser compatible con los principios de interdicción de la arbitrariedad y de lealtad constitucional (STC 0020-2019-PI). Que en ese contexto, la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente actúa como un sucedáneo de la figura del juicio político del Presidente. Ello porque, como indicamos arriba, durante su mandato el Presidente sólo puede ser acusado constitucionalmente por cuatro causales específicas, ninguna de las cuales incluye la comisión de delitos de corrupción u otros actos que atenten gravemente contra la dignidad del cargo.

Que, tal como lo señala el Profesor Delgado Guembes, el objeto del proceso de vacancia es recuperar la conducción constitucional del país, de forma que el Estado mantenga el equilibrio institucional con procedimientos acordes con los objetivos de cada órgano e instancia estatal. La remoción de quien carece del perfil indispensable para hacerse cargo de la conducción del país es una de las ingratas tareas de tiene que asumir el Congreso de la República en situaciones graves y delicadas de nuestra historia política para garantizar el régimen democrático.

Que corresponde al Congreso de la República, siendo una facultad constitucionalmente histórica, la posibilidad de ejercer la potestad de vacar al Presidente de la República por su permanente incapacidad moral y así resguardar el Estado de Derecho. Por ello, es importante que la Representación Nacional asuma con responsabilidad la referida habilitación constitucional, para garantizar la gobernabilidad democrática.

Que, de acuerdo al artículo 45 de la Constitución Política del Perú, *“El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. (...)”*. Entonces, todo poder público es limitado y tal limitación debe ser respetada por todo funcionario público, sin excepción.

Que el artículo 39 de la Constitución Política del Perú establece que: *“Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes del Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional (...)”*.

Que al respecto, el Tribunal Constitucional estableció que las conductas privadas de los funcionarios públicos o incluso, de los que aspiran a serlo, pueden ser escrutadas o enjuiciadas en el ámbito público, cuando indiquen la falta de aptitud moral del funcionario o del candidato a serlo, con la finalidad de mantener o generar la confianza que la ciudadanía debe tener en la función pública.

Que determinadas conductas pueden indicar la ausencia de cualidades morales mínimas para el ejercicio de un cargo público; con mayor razón, tratándose de quien, como Presidente de la República, es el Jefe de Estado y personifica a

**La Nación**, según el artículo 110 de la Constitución Política del Perú.

Que el Tribunal Constitucional ha indicado en reiterada jurisprudencia que la lucha contra la corrupción es un principio constitucional que debe orientar la actuación del Estado. Si bien el referido principio no ha sido establecido expresamente en la Constitución Política de 1993, se trata de un principio implícito de igual fuerza normativa. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha indicado expresamente que: “(...) **los actos de corrupción no solo resultan contrarios al orden jurídico penal, sino que se encuentran reñidos con los más elementales designios de la ética y la moral y, también, con los valores constitucionales** (Sentencia 00019-2005-PI/TC, fundamento 47) (...)”. En el país, la corrupción impide el cumplimiento de los objetivos nacionales, ocasiona graves pérdidas económicas, perjudica el desempeño de las entidades públicas y en consecuencia, merma la confianza de los ciudadanos en el Estado y la institucionalidad del país. Según el índice de Corrupción de 2021, de la Contraloría General de la República, en el último año los actos de corrupción e inconducta funcional en la administración pública produjeron un perjuicio económico al país de más de 24 mil millones de soles; este monto representa el 13.6% del presupuesto nacional devengado o ejecutado para el año indicado.

Que la lucha contra la corrupción también es una obligación internacional del Estado peruano, de acuerdo a la vigencia de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional. Así, la CICC establece en su artículo II que los Estados se comprometen a considerar y aplicar medidas “orientadas a prevenir conflictos de intereses, y a la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones”. Asimismo, la UNCAC señala en su artículo 5,1 que “cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.”

Que estas disposiciones normativas de rango constitucional ilustran la relevancia que posee la lucha anticorrupción en el ámbito del sistema universal e interamericano de protección de los derechos humanos. El Perú no puede estar al margen de ello y debe implementar mecanismos que pongan en práctica sus efectos y consecuencias jurídicas. Así, la vacancia por permanente incapacidad moral del Presidente deviene en una expresión legítima de dicho compromiso internacional, sobre todo si -como en el presente caso- existen razones políticas y jurídicas de peso que justifican su aplicación por parte del Congreso.

Que el artículo 118 de la Carta Magna establece las atribuciones del Presidente de la República, indicando en el numeral 1) “Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales”. El Presidente de la República es por tanto el principal obligado a hacer cumplir la Constitución Política del Perú y las leyes, siendo la finalidad central de su función pública garantizar los derechos fundamentales de las

personas. Es claro que dicha función puede desnaturalizarse si personas no idóneas la ejercen, o si la utilizan como medio para quebrantar las normas y obtener beneficios particulares.

**Que durante este periodo parlamentario se ha presentado dos mociones de vacancia contra el Presidente Pedro Castillo. Si bien estas no obtuvieron el respaldo necesario para su aprobación, dieron cuenta de hechos graves que con el paso del tiempo se han confirmado e incrementado, dando lugar a seis procesos de investigación al Presidente por parte del Ministerio Público (cinco de ellos ante la propia Fiscalía de la Nación), así como a acusaciones constitucionales y procesos de fiscalización en el Congreso de la República. Estos hechos han puesto al país en una situación de desgobierno y desorden político sin precedentes, impactando en la gestión pública y en la atención de las necesidades ciudadanas más urgentes.**

Que en su último Mensaje a la Nación, el Presidente mintió al país respecto a los logros de su gobierno y describió una gestión exitosa inexistente, sin dar explicaciones ni hacer mención alguna a los casos de corrupción en su entorno más cercano. Con su discurso de victimización, el Presidente confirmó que la autocrítica le es ajena y que no tiene capacidad de enmienda ni propuestas para superar la crisis política que él mismo desencadenó.

Que a continuación presentaremos los argumentos de hecho y de derecho que sustentan la vacancia del Presidente José Pedro Castillo Terrones por la causal de incapacidad moral permanente.

Que para efectos de mayor claridad en la exposición, dividiremos nuestra argumentación en tres partes:

**en la primera**, nos referiremos al copamiento y desmantelamiento del aparato Estatal a través de la designación de altos funcionarios con graves cuestionamientos, favoreciendo los intereses del Presidente y sus allegados en perjuicio del bienestar ciudadano;

**en la segunda**, nos referiremos a las investigaciones por corrupción en el entorno más cercano del Presidente Castillo, las cuales sugieren poderosamente que el Jefe de Estado lidera una organización criminal;

**y en la tercera**, nos referiremos a manifestaciones directas de la inmoralidad del Presidente, como el plagio académico y el encubrimiento personal, faltas que de por sí justifican sobradamente que el Congreso lo cese del cargo.

Que como lo prevé la Constitución y los tratados internacionales suscritos por el Estado peruano, la lucha contra la corrupción es una política pública que debe ser asumida, de manera transversal, por todos los poderes del Estado. En lo que respecta al Congreso, esta se materializa a través de sus competencias de fiscalización y control políticos. Así pues, y en atención a ello, corresponde al Parlamento determinar, más allá de toda duda razonable, el involucramiento del Presidente en los gravísimos actos que se le atribuyen y que justifican su salida imperiosa del cargo que no ha sabido honrar ni respetar.

Que la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente tiene sus orígenes en la Constitución de 1839. En esta se señalaba expresamente, en su artículo 81, que: “[...] La Presidencia de la República vaca de hecho por muerte, o por cualquier pacto que haya celebrado contra la unidad e independencia nacional; y de derecho por admisión de su renuncia, **perpetua imposibilidad física o moral**, y en término de su periodo constitucional.” Luego, esta figura se mantendría en las distintas constituciones que sucedieron a la de 1839 (el Perú ha tenido 12 constituciones en toda su historia) aunque solo ha sido invocada en 7 oportunidades, y 6 de ellas fueron en los últimos 4 años.

Al respecto, el profesor Rodrigo Espinoza Flores, en un recorrido doctrinario de las características que definen la vacancia por incapacidad moral permanente, señala que “Toribio Alayza Paz Soldán comenta la Constitución de 1920 en su libro *Derecho Constitucional General y del Perú (1928)* y, respecto a la vacancia por incapacidad moral, hace hincapié en que es atribución del Parlamento declarar el estado de incapacidad del Presidente para luego proceder con la vacancia: Es necesario que previamente se declare este estado de incapacidad. Es al Poder Legislativo a quien corresponde hacer esa declaración de incapacidad. Esta atribución le confiere el inc. 14°, que dice: “Resolver sobre la incapacidad del Presidente en los casos a que se refiere el inciso primero del artículo 115”. Asimismo, José Pareja Paz Soldán en sus *Comentarios a la Constitución Nacional (1939)* comenta el artículo referido a la vacancia de la presidencia por incapacidad moral de la Constitución de 1933 y sostiene: “La incapacidad física puede provenir de locura, parálisis, idiotez. La moral de corrupción, prodigalidad, etc. Pero no basta que exista esa dolencia física o moral para que se produzca la vacancia, sino que es necesario que el Parlamento la declare”.

Asimismo, al identificar actores contemporáneos, indica que “Enrique Bernales Ballesteros y Marcial Rubio Correa (1983) consideran que la incapacidad moral es una proposición necesaria, pero compleja, y que consistiría en situaciones públicas que hagan evidente una incapacidad que puede llegar al extremo de interferir con las funciones presidenciales, por lo que se haría aconsejable la remoción del Presidente. Sostienen también que no se puede descartar el peligro de apreciaciones subjetivas por un Congreso hostil. En un estudio posterior, Bernales Ballesteros (1997) también explica que la declaratoria de incapacidad moral, como competencia del Legislativo, tiene evidentes componentes subjetivos y políticos y finaliza preguntándose cuáles serían los criterios objetivos aplicables para decidir si un Presidente incurre en incapacidad moral”.

Por su parte, Carlos Hakansson Nieto considera que la vacancia por incapacidad moral procede ante conductas “que hieran profundamente la dignidad presidencial, a tal punto, que su titular no pueda mantener el ejercicio del mandato”. Asimismo, Álvarez Miranda indica que es una herramienta política que se debe adoptar cuando el Presidente de la República se vea envuelto en razonables indicios de comisión de un ilícito cuya gravedad no permita la espera hasta el final de su mandato.

En ese entendido, la interpretación que corresponde atribuir a la vacancia por la causal de incapacidad moral permanente está relacionada con dos



elementos de la mayor importancia, los cuales son, a saber: i) que estemos ante hechos de una máxima gravedad que involucra una responsabilidad directa del Presidente y que tornan inviable, en términos políticos, que continúe en el cargo, y ii) que tales hechos generen, a su vez, una álgida convulsión social, dada la evidente pérdida de legitimidad del jefe de Estado, por lo que será necesaria la acción de la Representación Nacional para resguardar la gobernabilidad democrática.

Que si bien no hay un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los alcances jurídicos de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente, el año 2020 este Colegiado emitió una sentencia en la que, a través de los votos singulares de sus integrantes, desarrolló algunos criterios consistentes con los señalados en el párrafo anterior. En efecto, según el voto singular de los magistrados Ledesma y Ramos:

*“52. [...] debe entenderse que cuando la Constitución Política de 1993 establece que al Presidente de la República se le puede vacar por su permanente incapacidad moral, lo que está disponiendo es que la razón que sustenta esa vacancia está referida a su comportamiento personal, que adolece de falta de corrección moral, es decir, que es tan reprobable que le impide seguir representando a la ciudadanía que lo eligió para que ejerza la más alta magistratura del país.*

*53. En ese sentido, cuando se invocan hechos realizados por quien detenta el cargo de Presidente de la República como expresión de un comportamiento altamente reprobable e incompatible con la dignidad de la función, el análisis que de aquellos vaya a realizar el Parlamento con la finalidad de declarar la vacancia presidencial, consistirá en verificar, cuando menos:*

*i) que se trate de hechos de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad, que deterioran en gran magnitud la dignidad presidencial y que **hacen insostenible la permanencia en tan importante cargo público**, independientemente de que con posterioridad pueda determinarse que tales conductas tuvieran, además, relevancia penal; y,*

*ii) que estén claramente evidenciados en los hechos y ante la opinión pública y generen un notorio desequilibrio social, de modo tal que en esa extraordinaria circunstancia, dado nuestro modelo presidencialista y democrático, la valoración del Congreso sobre su verificación, no puede hacerse al margen de interpretar un sentimiento social que mayoritariamente y de forma patente ha consolidado un repudio hacia la figura presidencial, haciendo insostenible para la estabilidad social y el orden público su mantenimiento en el poder.”*

Que según el razonamiento de estos magistrados, la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente se configura cuando concurren hechos de una máxima gravedad que involucran directamente al Presidente y que hacen insostenible, en términos políticos, su permanencia en el cargo. Estos, sin embargo, deben estar acreditados y dar cuenta de un patrón que establezca

claramente que el Presidente ha traicionado los compromisos éticos, constitucionales y políticos que adquirió desde el momento de su elección.

Que, atendiendo a la jurisprudencia constitucional y a las obligaciones internacionales del Estado, un Presidente de la República, que es el primer obligado en respetar la Constitución y sus principios, así como la legalidad, no puede seguir ejerciendo el cargo si existen hechos e indicios objetivos de corrupción, que definen su ilegitimidad de ejercicio, en tanto se ha configurado una pérdida de confianza ciudadana insostenible, atendiendo a la permanencia de la conducta. Naturalmente, esta situación tiene incidencia en la determinación de una grave indignidad del cargo, que revela inobjetable incapacidad moral. La vacancia por la causal de permanente incapacidad moral, en ese contexto, resulta una alternativa legítima en razón de la apertura de su regulación constitucional. Que en base a lo señalado, corresponde ahora determinar los hechos que, a nuestro juicio, justifican la vacancia del Presidente José Pedro Castillo Terrones. Estos, como se verá más adelante, responden a una línea de tiempo continua y constante, no a hechos aislados, e incluyen investigaciones del Ministerio Público por actos de corrupción, así como malos manejos en la gestión del Estado que a estas alturas representan una seria amenaza al futuro social, político y económico del Perú.