

Ayuda Memoria

DICTAMEN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 10413/2003–CR Y OTROS

En su sesión del 3 de mayo de 2004, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó el dictamen sobre los Proyectos de Resolución Legislativa N° 10413/2003 – CR, 10330/2003 – CR, 9840/2003 – CR y 6599/2002 – CR, que proponen modificación al Reglamento del Congreso de la República, referidos a la vacancia presidencial.

Contenido del Dictamen

Se propone las siguientes modificaciones al Reglamento del Congreso de la República:

- a) Proposición de la vacancia por incapacidad moral o física, mediante moción de orden del día, incorporando el inciso f) al artículo 68°.
- b) Establecimiento del procedimiento de la vacancia por incapacidad moral o física, incorporando el artículo 89 – A, con las siguientes reglas:
 - Pedido firmado por 20% del número legal de congresistas, con fundamentos de hecho y de derecho y documentación sustentatoria, teniendo preferencia sobre cualquier otra moción.
 - Admisión aprobada por no menos del 40% de los congresistas hábiles.
 - Debate y votación no antes del tercer día de votar la admisión ni después del décimo, salvo acuerdo de 4/5 del número legal de congresistas.
 - Derecho de defensa personal o mediante letrado y hasta por 60 minutos.
 - Votación de la vacancia con un número no menor de 2/3 del número legal de congresistas.
- c) Modificación del procedimiento de acusación constitucional, artículo 89, inciso i), estableciendo una votación de la mitad mas uno del número de miembros para aprobar una acusación constitucional y de 2/3 para aprobar la sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional. En ambos casos sin participación de la Comisión Permanente.

Según se expresa en el dictamen de la Comisión de Constitución y reglamento, el fundamento central de la propuesta de modificación es la exhortación que hace el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 006-2003-AI/TC.

Según el dictamen, conforme al artículo 35° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sus sentencias en los procesos de inconstitucionalidad tienen autoridad de cosa juzgada y vinculan a todos los poderes públicos y, en ese sentido, ha exhortado a legislar un procedimiento y una votación calificada para poder declarar la vacancia por incapacidad moral y física permanente, que no debe ser menor de 2/3 del número legal de miembros del Congreso de la República.

Según se señala, además, la modificación pretende prevenir la situación de inestabilidad para cualquier Jefe de Estado, estableciendo un procedimiento específico para declarar la vacancia.

Comentarios

La sentencia del Tribunal Constitucional que sirve de fundamento el dictamen, fue emitida en el Expediente 006-2003-AI/TC, producto de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 89, inciso j), del Reglamento del Congreso de la República, por supuesta violación de los artículos 93°, 99° y 100° de la Constitución.

La base de la demanda es que dicho norma reglamentaria establece una mayoría simple para despojarlo de su inmunidad, siendo necesaria la mayoría absoluta de los congresistas, esto es la mitad más uno del número legal, tal y como sucede en el caso del artículo 16° del Reglamento para el caso de levantamiento de inmunidad.

El Tribunal llegó a la conclusión de que debe integrarse dicha norma y sin derogarle entiende que la norma debe ser interpretada en el sentido de que se requiere de la mayoría legal, en el caso de antejuicio, esto es cuando el acusado es remitido al Poder Judicial para su procesamiento, y de mayoría calificada, igual a 2/3 del número legal de congresistas, en el caso del juicio político, esto es cuando el Pleno del Congreso de la República sanciona con la inhabilitación por infracción de la Constitución.

Según el Tribunal, el hecho de que la Constitución no exprese la mayoría que se requiere para ciertas votaciones, ello no es carta blanca para que se pueda utilizar la mayoría simple, sino que debe establecerse conforme a los principios de la Constitución, principios recogidos en sus artículos 157° y 161°, en donde se establece la votación requerida para los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y para el Defensor del Pueblo, respectivamente.

La sentencia da cuenta de que, además, la Constitución guarda silencio en varios casos más, como es en la vacancia y en la aprobación de leyes ordinarias, esto con relación al tema de abstenciones. Asimismo, da cuenta de una omisión, en el caso de los miembros de los organismos del sistema electoral, considerando que deben ser incorporados en el régimen de antejuicio y juicio político. En ese sentido ha exhortado a legislar, tanto a nivel de ley como de reforma constitucional para subsanar estas omisiones.

Sobre los fundamentos del Tribunal, existe un interesante artículo sobre el tema, ha propósito de la destitución de magistrados de la Corte Suprema por el Consejo Nacional de la Magistratura, en la que también se discute si debe ser una mayoría simple o una mayoría calificada de 2/3 para su destitución, a propósito del caso del Vocal Supremo Silva Vallejo. El artículo es escrito por SILES VALLEJOS, Abraham: La destitución de Silva Vallejo: necesidad de enmienda, en el Boletín N° 11 de Justicia Viva, que se anexa al presente informe y que puede ser ubicado en www.justiciaviva.org.pe/boletin/boletin11.pdf, y que nos exime de mayor comentario, dado que analiza con mayor detenimiento que el Tribunal, los argumentos que sustentan la necesidad de una votación calificada.

Cabe sólo agregar, para el caso de la vacancia por incapacidad moral permanente, que esta no es una causal objetiva y que puede estar sujeta a los vaivenes políticos, dado que la Constitución sólo pone como requisito que sea declarada por el Congreso. No se trata de incapacidad mental, como suele ser la regla general. A falta de criterios objetivos para su determinación, un número elevado de votos para su aplicación resulta prudente para evitar apreciaciones subjetivas de un Congreso con una mayoría hostil.

No esta demás decir, que además, debería regularse legalmente las causales de incapacidad moral permanente antes de que ello pueda ser materia de discusión.

Finalmente, en relación a la posición del Tribunal Constitucional, debe también tenerse presente que en el constitucionalismo latinoamericano es una regla general, con sólo algunas excepciones, la votación calificada de 2/3 para nombrar o remover altos funcionarios, constitucionalismo del cual somos parte, por lo que la interpretación del Tribunal Constitucional es consistente.

Dicho ello, sin embargo, debemos indicar, que un número inferior a los 2/3 de votos no necesariamente deviene en inconstitucional. Lo único que está claro es que no puede ser una mayoría simple, esto es la mayoría de los presentes en una sesión. De hecho, en nuestro caso, los integrantes del Banco Central de Reserva son elegidos por mayoría absoluta, esto es la mitad mas uno del número legal. En el caso de Chile esa es la mayoría que se requiere para remover y liberar de inmunidad, por lo que no podemos decir que sea un requisito sine qua non de la vacancia, o de otros procedimientos.

Asimismo, debe tenerse presente que hay diversos principios a los que responden determinados procedimientos, como es el caso del Defensor del Pueblo y el Consejo Nacional de la Magistratura, que el Tribunal Constitucional pone como ejemplo.

En el caso del Defensor del Pueblo, debe tenerse presente que la remoción prevista en el artículo 161º es sin causa justificada. También que es elegido por 2/3, cosa que no sucede en los demás casos, y que responde al principio de que los mismos requisitos para nombrar son los exigidos para remover, principio constitucionalmente válido. Además tanto el Defensor del Pueblo como el Consejo Nacional de la Magistratura son organismos constitucionalmente autónomos, cuyo origen es precisamente retirar de la interferencia política de los poderes públicos ciertas áreas o funciones para garantizar el derecho de los ciudadanos.

Finalmente, debe tenerse presente que mantener un Presidente con una mayoría absoluta hostil puede ser bastante más inestable que una vacancia rápida. Nuestra historia política es prodiga de ejemplos de tales situaciones.