

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO  
Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023**

**Señor Presidente:**

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Proyecto de Ley **4985/2022-PE**, Ley que modifica la ley orgánica del Poder Ejecutivo para desarrollar el encargo y gestión remota del despacho de la presidencia de la República.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Proyecto de ley **4985/2022-PE**, Ley que modifica la ley orgánica del Poder Ejecutivo para desarrollar el encargo y gestión remota del despacho de la presidencia de la República, fue presentado por el **PODER EJECUTIVO**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 15 de mayo de 2022, siendo decretado el 15 de mayo de 2022 a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.

**II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

**2.1 Proyectos de ley presentados**

Desde el año 2000 hasta el año 2022 se han presentado las siguientes iniciativas en la materia:

**Cuadro 1  
Desarrollo del encargo y gestión remota del despacho de la Presidencia de la República  
Período Parlamentario 2000-2001**

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**Cuadro 2  
Desarrollo del encargo y gestión remota del despacho de la Presidencia de la República  
Período Parlamentario 2001-2006**

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

**Cuadro 3  
Desarrollo del encargo y gestión remota del despacho de la Presidencia de la República  
Período Parlamentario 2006-2011**

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

**Cuadro 4  
Desarrollo del encargo y gestión remota del despacho de la Presidencia de la República  
Período Parlamentario 2011-2016**

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

**Cuadro 5  
Desarrollo del encargo y gestión remota del despacho de la Presidencia de la República  
Período Parlamentario 2016-2021**

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**Cuadro 6  
Resolución legislativa que modifica los alcances la solicitud de información a los Ministros y a la administración en genera  
Período Parlamentario 2021-2023**

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
03839/2022-PE	Proyecto de resolución legislativa que incorpora el literal k) al artículo 32 del reglamento del congreso de la república	Proyecto de resolución legislativa que incorpora el literal k) al artículo 32 del reglamento del congreso de la República	En comisión

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

## 2.2 Opiniones solicitadas y recibidas

Mediante los siguientes oficios se solicitó opinión técnica respecto del Proyecto de Ley 4985/2022-PE:

**Cuadro 7  
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 4985/2022-PE**

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
2842-2022-2023-CR	Especialista en Gobierno Digital	Erick Iriarte Ahom	15.05.23
2843-2022-2023-CR	Especialista en Derecho Constitucional; y Derecho Administrativo Económico	Christian Guzmán Napurí	15.05.23
2844-2022-2023-CR	Especialista en Derecho Constitucional	Ernesto Álvarez Miranda	15.05.23
2845-2022-2023-CR	Jefa Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	Carmen Milagros Velarde Koechlin	15.05.23

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

El 16 de mayo de 2023, a través del Carta S/N, el especialista en derecho digital, Erick Iriarte Ahom, quien adjunta a su vez el informe correspondiente opina lo siguiente:

*“La Constitución Política del Perú establece un procedimiento para el caso de viaje (salida del territorio nacional) del Presidente de la República. El artículo 115 presume que la elección del Presidente se realizó conjuntamente con sus dos vicepresidentes.*

[...]

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

*Es claro que al momento de diseño de la Constitución (1992-93) no estaba pensada en situaciones como un Presidente sin vicepresidentes de respaldo al momento de salir del territorio. También es claro el mismo art. 115 que:*

*Artículo 115.- 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. (...)*

*Es decir que el Presidente de otro poder del Estado (el Poder Legislativo) solo pudiera reemplazar al Presidente en casos de Impedimento temporal o permanente. Esto para evitar que en otras circunstancias el Presidente de un Poder del Estado tenga el control de dos de ellos. Esto se refleja en el artículo Único de la Ley 27375 que interpreta precisamente este artículo.*

*Artículo Único de la Ley N° 27375, publicada el 05 diciembre 2000.  
Interpretación del Artículo 115° de la Constitución: “Interprétase que el mandato conferido por el Artículo 115° de la Constitución Política del Perú al Presidente del Congreso de la República para que asuma las funciones de Presidente de la República por impedimento permanente de este último y de los vicepresidentes no implica la vacancia de su cargo de Presidente del Congreso ni de su condición de Congresista de la República”.*

*Es decir no hay un procedimiento establecido en la Constitución para la situación presentada de un Presidente sin vicepresidentes. No es posible tampoco que se ceda al Presidente del Consejo de Ministros, que no fue electo como si lo fuera el Presidente y sus vicepresidentes.*

*Cabe señalar que en caso que hubiera un impedimento permanente del Presidente y tuviera que asumir el Presidente del Congreso por línea sucesoria generaría una situación particular (bastante similar) en caso tuviera que salir del país por una Misión Oficial, siendo que tendría posiblemente que delegar la presencia en algún alto funcionario, al no tener tampoco un procedimiento de reemplazo efectivo.*

*Dicho lo anterior en lo que respecta a los dos primeros párrafos del proyecto de ley deben entenderse en la casuística ya planteada en el art. 115 de la Constitución, que no hace diferencia de funciones administrativas, sino que explícitamente indica que se hace cargo del Despacho del Presidente, siendo que ejerce en representación del Presidente, de sus funciones en línea con el art. 118 de la misma Constitución.*

*En efecto el ejercicio de los incisos 2 y 11 del artículo 118 pudieran ser delegados a Ministros de Estado en representación oficial, pero es función del Presidente establecido en la Constitución; ¿Pero como cumplir con ellos si no se tiene*

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

*vicepresidentes que se encarguen del despacho mientras el Presidente está de viaje? La Constitución no lo previó.*

*En sentido práctico los dos primeros párrafos de la propuesta de ley, del denominado art. 8A de la Ley 29158, brindan una claridad sobre el alcance de la responsabilidad en el caso de salida del territorio del Presidente.*

*¿Cómo puede actuar remotamente el Presidente en ausencia de sus vicepresidentes?*

*Hemos de añadir que el contexto social de la Constitución del 1993 tampoco entendió muchos de los aspectos de la Sociedad de la Información tales como firmas digitales, mecanismos de videoconferencia, realidades aumentadas o problemáticas de ciberseguridad y ciberdefensa, o el derecho de acceso a internet; y sin embargo el devenir de la sociedad abre dichas opciones, tan así que la Política 35 del Acuerdo Nacional (dada el 24 de agosto de 2017) abre la posibilidad de crear instrumentos que pueden ayudar en el fenómeno que estamos analizando.*

*El tercer párrafo del denominado artículo 8A de la Ley 29158, que es el que se propone en el proyecto de Ley en análisis busca resolver el problema de la ausencia de vicepresidentes para mantener el cumplimiento de funciones del Presidente. Claro está que este concepto no aparece en la Constitución, pero no se puede detener el Estado, y con ello la labor del Jefe de Estado que personifica a la Nación, como lo indica el artículo 110 de la misma Constitución.*

*Una pregunta que hay que hacerse es ¿la solución debe implicar una modificación a la Constitución en el artículo 115, indicando que hacer en caso de ausencia de vicepresidentes o basta la modificación a nivel de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo? Esta es una pregunta importante a responder, en la medida que la “actividad” de los vicepresidentes está en la Constitución pero no en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.*

*El párrafo propuesto es una propuesta innovadora. Hemos de reconocer que la conceptualización de la utilización de medios digitales para mantener el cumplimiento de las funciones gubernamentales es de por sí loable y reconocible, en línea con lo ya expresado en la Política 35 del Acuerdo Nacional, a contravía de normas para volver a la presencialidad sin reconocer las ventajas de la tecnología o con servicios gubernamentales digitales que atienden en horario de oficina y en días útiles cuando precisamente estas tecnologías permitirían a cualquier ciudadano en cualquier momento tener acceso a bienes, servicios e información pública. Es pues importante señalar lo bueno de la propuesta, pero a contrario de lo que realiza el ejecutivo en otras áreas.*

*Sugerimos que la redacción de dicho tercer párrafo del artículo 8A de la Ley 29158, del proyecto de ley propuesta pueda ser:*

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

*(...) “De no contar con vicepresidentes en ejercicio, el Presidente de la República se mantiene a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías de la información y comunicación (TIC) para el cumplimiento de sus funciones. Es obligatorio la implementación de mecanismos de ciberseguridad para el uso de dichas tecnologías. El Congreso de la República, en el marco de sus competencias, precisa en la resolución legislativa autoritativa que el Presidente de la República mantendrá el despacho usando dichas tecnologías.”.*

*Se propone una redacción más abierta para no solo incluir “tecnologías digitales”, sino diversas tecnologías que pudieran crearse en futuro y no estar en procesos de modificación normativa con cada tecnología; además se alinea con la Política 35 del Acuerdo Nacional (que habla de TIC). Una de dichas tecnologías es sin duda la firma digital, que en la exposición de motivos se considera, esto para la firma de documentos, que ya se viene realizando en diversos niveles del ejecutivo y que durante la Pandemia del COVID-19 se aceleró en su despliegue.*

*Pero hay que indicar que si bien esto ya existe hace 22 años (por medio de la ley de firmas digitales, ley 272697) y la ley de manifestación de la voluntad por medios digitales (ley 27291), esta sería la primera vez que se aplique en la función remota de la Presidencia, sin embargo, esto ya ocurre, de manera acelerada, en diversos niveles del gobierno.*

*Hemos de añadir en la propuesta modificada que se debe implementar mandatoriamente mecanismos de Ciberseguridad (ya mandatoria para entidades públicas), sobre todo porque si lo que se busca es que se continúe en la labor del despacho, parte de dichas funciones es el acceso a información que es sensible en materia de seguridad nacional, así como información que pudiera ser parte de la toma de decisiones del gobierno y que se mantiene en reserva o confidencialidad.*

*De igual manera proponemos que se modifique el párrafo 4 de la Ley 29158, del proyecto de ley propuesta de la siguiente manera:*

*“En tanto dure el viaje, y de conformidad con el artículo 123 de la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros, en su condición de portavoz autorizado del gobierno, mantiene permanente comunicación con el Presidente de la República a través de tecnologías de la información y comunicación”.*

### **Conclusión**

*El proyecto busca resolver un problema real que enfrenta este gobierno y pudiera enfrentar cualquier otro gobierno, que además aprovecha para utilizar las*



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

*tecnologías de la información y comunicación que no estaban contempladas en la Constitución, pero que la Política 35 del Acuerdo Nacional ya ha planteado, así como diversas normativas en los pasados 22 años en materia digital. Es importante que se consideren las diversas implicaciones de ciberseguridad y ciberdefensa en la propuesta que se despliegue de manera efectiva. La propuesta es viable desde la perspectiva digital pero deberá ser analizada sobre sus implicaciones normativas constitucionales.”*

### 2.3 Opiniones ciudadanas

A la fecha de la elaboración del presente dictamen obra la siguiente opinión ciudadana respecto de la iniciativa de ley materia de análisis, tal y como puede verificarse en el portal web del Congreso de la República<sup>1</sup>.

**“JOSUE SANDOVAL ZEVALLOS  
16/05/2023**

*El artículo 115 de la Constitución regula el impedimento temporal o permanente del ejercicio de la Presidencia, el mismo que se materializa de diferentes formas, siendo una de ellas la salida del presidente del territorio nacional el mismo que suele realizarse a fin de atender labores protocolares, de relacionamiento, diplomáticas u otras en el marco de sus funciones de jefe de Estado. Sobre ello es que, debido a las labores realizadas como representante del Estado Peruano en el exterior el Presidente no puede atender los problemas internos (siendo esta la justificante por la que el Presidente debe ser autorizado por el Congreso para salir). Por ello, considerar que una labor tan importante como la de representación del Estado puede ejercerse paralelamente con las de atención de asuntos internos desde el exterior, implicaría promover un ejercicio deficiente de sus funciones de representación y de atención interna a la problemática del país. Por tal motivo, es importante considerar que, aunque los párrafos del artículo 115 de la constitución se refieren situaciones de impedimentos diferentes, estos deben leerse de forma sistemática e integral y no como hechos completamente aislados. Por tal razón el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución señala que el despacho presidencial queda a cargo del primer vicepresidente o del segundo vicepresidente (ante una salida del territorio nacional), por ello, ante la inexistencia de vicepresidentes, lo correcto es que dicha labor recaiga en el Presidente del Congreso, o de lo contrario resulta necesario que se pueda designar una vicepresidente ante la ausencia de estos a fin de no desatender los asuntos internos o atender parcialmente estos.*

<sup>1</sup> Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4985>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

### III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación, se desarrollará el contenido del proyecto de ley materia del presente dictamen; en ese sentido, el proyecto de ley **4285/2022-PE** propone:

- a. Incorporar el artículo 8-A a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a fin de regular el encargo y gestión remota del despacho de la presidencia de la República en ausencia o imposibilidad de los dos vicepresidentes con el siguiente texto.

***“Artículo 8-A.- Encargo y gestión remota del despacho de la Presidencia de la República***

*De conformidad con el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, 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.*

*El encargo del despacho de la Presidencia de la República supone el ejercicio de funciones administrativas que permitan su normal funcionamiento. Dicho encargo se formaliza con la respectiva Resolución Suprema, una vez expedida la resolución legislativa autoritativa correspondiente.*

*De no contar con vicepresidentes en ejercicio, el Presidente de la República se mantiene a cargo del despacho de forma remota, empleando las tecnologías digitales correspondientes para tal efecto. El Congreso de la República, en el marco de sus competencias, precisa en la resolución legislativa autoritativa que el Presidente de la República se mantiene a cargo del despacho de forma remota.*

*En tanto dure el viaje, y de conformidad con el artículo 123 de la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros, en su condición de portavoz autorizado del gobierno, mantiene permanente comunicación con el Presidente de la República a través de las tecnologías digitales.”*

- b. Modificar el artículo 19 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con el objeto de establecer función del Presidente del Consejo de Ministros, el cumplir con lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 8-A que se pretende incorporar, con el siguiente texto:

***“Artículo 19.- Competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros***

*Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde:*



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

(...)

14. *Cumplir con lo dispuesto en el artículo 8-A de la presente ley.*

15. *Ejercer las demás atribuciones que le encomiende el Presidente de la República y que la ley establezca.*

*Son atribuciones privativas del Presidente del Consejo de Ministros las contempladas en los numerales 1, 5, 9, 10 y 11.”*

## **IV. MARCO JURÍDICO**

### **4.1 Constitución Política**

**Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

**Artículo 113.-** 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 115.-** Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

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

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

## **4.2 Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**

### **Artículo 9.- Del Despacho Presidencial**

El Despacho Presidencial es responsable de la asistencia técnica y administrativa a la Presidencia de la República para el cumplimiento de sus competencias y funciones. El nombramiento del Secretario General de la Presidencia de la República se efectúa con arreglo a ley.

El Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial determina las funciones generales, estructura orgánica, así como las relaciones entre los órganos que lo integran y su vinculación con las entidades públicas y privadas. Debe ser aprobado mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

### **Artículo 10.- Vicepresidentes de la República**

Los Vicepresidentes de la República cumplen las funciones establecidas en la Constitución Política del Perú y la ley, y aquellas otras que les encargue el Presidente de la República. Pueden participar en las sesiones y debates del Consejo de Ministros con voz pero sin voto. Forman parte del Despacho Presidencial.

## **V. ANÁLISIS TÉCNICO**

### **5.1 Fundamentos de la iniciativa legislativa examinada**

En el presente acápite se desarrollarán los fundamentos que sustentan la iniciativa legislativa materia de análisis:

- a. Actualmente, la única vicepresidenta electa en las Elecciones Generales 2021 viene ejerciendo la presidencia del Perú en mérito a la regla de sucesión

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

presidencial establecida en el artículo 115 de la Constitución, no existiendo otro vicepresidente que pueda asumir el encargo del despacho de la presidencia de la República en caso la presidenta de la República en funciones deba salir del territorio nacional.

- b. Tal situación ha impedido que la presidenta de la República en funciones viaje al exterior y pueda cumplir con la función de representar al Estado fuera del territorio nacional conforme señala el numeral 2 y 11 del artículo 118<sup>2</sup> de la Constitución, es decir pueda dirigir “a plenitud” la política exterior y las relaciones internacionales.
- c. En ese sentido, y respecto al ejercicio de la diplomacia presidencia señala:

*“Para efectos de poder enmarcar la problemática que actualmente se presenta, es importante mencionar que desde que la actual Presidenta de la República inició su mandato, se han llevado a cabo las siguientes reuniones internacionales a las que no pudo asistir:*

- *Transmisión de Mando Presidencial en Brasil, 1 de enero de 2023.*

---

<sup>2</sup> **Artículo 118.-** Corresponde al Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.
  2. Representar al Estado, dentro y fuera de la República.
  3. Dirigir la política general del Gobierno.
  4. Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.
  5. Convocar a elecciones para Presidente de la República y para representantes a Congreso, así como para alcaldes y regidores y demás funcionarios que señala la ley.
  6. Convocar al Congreso a legislatura extraordinaria; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.
  7. Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.
  8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.
  9. Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales.
  10. Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.
  11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.
- [...] (énfasis agregado).

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

- *VII Cumbre de Jefas y Jefes de Estado de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC, Buenos Aires, Argentina, 24 de enero de 2023.*
- *XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santo Domingo, República Dominicana, 25 de marzo de 2023.*

*Todas ellas representaron oportunidades para adoptar compromisos al más alto nivel en beneficio de los intereses nacionales en temas económicos y políticos. La participación de un/una mandatario/a en estas cumbres son oportunidades irremplazables para sostener reuniones con sus homólogos y reforzar lazos de amistad o aclarar asuntos de la agenda bilateral.*

*Es por ello, que, con miras a las próximas reuniones internacionales de gran envergadura, nuestro país requiere contar con la máxima representación posible a fin de defender los intereses nacionales del país y promover su desarrollo. En el horizonte próximo se han previsto los siguientes eventos internacionales de nivel presidencial:*

- *Reunión de Presidentes de los países de América del Sur que se llevará a cabo el 30 de mayo, en Brasilia.*
- *Cumbre CELAC-Unión Europea, que se llevará a cabo en julio, en Bruselas, 17 y 18 de julio de 2023.*
- *IV Cumbre de los Países Miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Belém do Pará, Brasil, 8 y 9 de agosto.*
- *78° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, del 12 al 19 de septiembre de 2023.*
- *Cumbre de Líderes Económicos del Foro APEC, San Francisco, Estados Unidos, en noviembre de 2023.”<sup>3</sup>*

**Cuadro 8  
Cuadro comparativo PL 4285/2022-PE**

Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	PL 4285/2022-PE
	<b>Artículo 8-A.-</b> Encargo y gestión remota del despacho de la Presidencia de la República

<sup>3</sup> Proyecto de Ley 4985/2022-PE, Ley que modifica la ley orgánica del Poder Ejecutivo para desarrollar el encargo y gestión remota del despacho de la presidencia de la República. P. 15 y 16.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

	<p>De conformidad con el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, 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.</p> <p>El encargo del despacho de la Presidencia de la República supone el ejercicio de funciones administrativas que permitan su normal funcionamiento. Dicho encargo se formaliza con la respectiva Resolución Suprema, una vez expedida la resolución legislativa autoritativa correspondiente.</p> <p>De no contar con vicepresidentes en ejercicio, el Presidente de la República se mantiene a cargo del despacho de forma remota, empleando las tecnologías digitales correspondientes para tal efecto. El Congreso de la República, en el marco de sus competencias, precisa en la resolución legislativa autoritativa que el Presidente de la República se mantiene a cargo del despacho de forma remota.</p> <p>En tanto dure el viaje, y de conformidad con el artículo 123 de la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros, en su condición de portavoz autorizado del gobierno, mantiene permanente comunicación con el Presidente de la República a través de las tecnologías digitales.</p>
<p><b>Artículo 19.- Competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros</b> Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde:</p>	<p><b>Artículo 19.- Competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros</b> Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde:</p>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

<p>[...] 14. Ejercer las demás atribuciones que le encomiende el Presidente de la República y que la ley establezca. Son atribuciones privativas del Presidente del Consejo de Ministros las contempladas en los numerales 1, 5, 9, 10 y 11.</p>	<p>[...] <b>14. Cumplir con lo dispuesto en el artículo 8-A de la presente ley.</b> 15. Ejercer las demás atribuciones que le encomiende el Presidente de la República y que la ley establezca. Son atribuciones privativas del Presidente del Consejo de Ministros las contempladas en los numerales 1, 5, 9, 10 y 11.</p>
--	---

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

## 5.2 Análisis del contenido de la propuesta legislativa en estudio

Antes de ingresar al análisis de la presente propuesta normativa, consideramos pertinente citar a Jame Madison, cuarto presidente de los Estados Unidos y considerado como uno de los más influyentes ideólogos políticos del continente; siendo tanta su influencia que es llamado como el “padre” de la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica además de ser considerado uno de sus más gravitantes “padres fundadores”, y quien respecto al ejercicio del poder señalaba, que:

“Al diseñar un gobierno que ha de ser administrado por hombres sobre hombres lo primero que debes hacer es capacitar al gobierno para controlar a los gobernados; y seguidamente obligarlo a controlarse a sí mismo”.<sup>4</sup>

En ese sentido, el destacado filósofo político, Bertrand Russell, refiriéndose al ejercicio del poder al interior de las estructuras organizacionales humanas, hace una reflexión en torno a ésta “biología” del poder y la necesidad de que alguien lo ejerza, sentenciando, que:

“Toda organización, cualquiera que sea su carácter y cualquiera que sea su propósito, implica cierta redistribución del poder. Debe haber un gobierno que tome decisiones en nombre de todo el cuerpo social y que tenga un poder mayor que los simples miembros de la organización, por lo menos en cuanto a los propósitos para los que existe la organización.”

Esta reflexión, debe servirnos de norte al momento de abordar la problemática constitucional que nos congrega, y que es precisamente la de garantizar el ejercicio de poder presidencial de manera ordenada, apuntalando así las reglas de sucesión y ejercicio presidencial ante la ausencia de los dos vicepresidentes.

<sup>4</sup> Daniel Innerarity. *Una teoría de la democracia compleja*. Gobernar en el siglo XXI. Galaxia Gutemberg. Tercera edición. 2020. P. 155.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

### **5.2.1 Del problema que se busca solucionar con la propuesta normativa**

El problema que se pretende resolver con la presente propuesta de ley es el de compatibilizar el normal ejercicio de la función presidencial de representación del Estado peruano en el extranjero, así como la dirección de la política internacional con el ejercicio de las funciones regulares del despacho de la presidencia de la República ante la ausencia de los dos vicepresidentes.

### **5.2.2 Del ejercicio de la presidencia de la República y la vicepresidencia**

Un principio esencial de un Estado Constitucional de Derecho reside en la primacía constitucional, el cual radica esencialmente en que la Constitución Política ya no es solo una carta política, sino que deviene en norma jurídica y vinculante para todas las instituciones, esto incluye al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, el primero en cuanto a las acciones de gobierno y el segundo en cuanto a las acciones de legislación.

En ese entender, Michel Foucault solía afirmar que el poder no es algo que se posea, sino el poder se ejerce<sup>5</sup>, ello en la medida que entendamos al poder como la probabilidad de imponer la voluntad sobre la voluntad de los demás, en ese razonar, la potestad del ejercicio del poder del presidente de la República la encontramos en el artículo 118 de nuestra Constitución Política, y en concreto en el numeral 11, la cual refiere que corresponde al presidente de la República: *“Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados”*.

Bajo dicho razonamiento, el presidente de la República cuando sale al extranjero, no solo es el jefe del Poder Ejecutivo, sino bajo mandato del artículo 110 del texto fundamental, el presidente de la República “personifica a la nación peruana”, esto implica, cuando el presidente realiza un viaje al exterior, lo hace en condición de jefe de Estado, y es tratado como tal en la comunidad internacional, esto explica la razón por la cual, el Congreso de la República es el único que puede autorizar al jefe de Estado a salir del territorio nacional, pudiendo ser incluso causal de vacancia presidencial conforme el numeral 4 del artículo 113 del nuestro Código Político, el cual in fine refiere:

**“Artículo 113. La Presidencia de la República vaca por:**

---

<sup>5</sup> Michel Foucault. *Vigilar y castigar*. Editores Siglo XXI, Argentina, 1era reimpresión. P. 27.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

[...]

*4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado; y,”*

Ahora bien, bajo todo lo expuesto por las reglas de la lógica podemos advertir que no se puede tener a la vez dos jefes de Estado, por un lado el presidente de la República, representando a la nación en los fueros internacionales, y por el otro, el vicepresidente en el territorio nacional, el cual no asume el cargo de jefe de Estado, sino tan solo se le encargada el despacho de la presidencia de la República, lo cual se precisa en el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución Política.

**“Artículo 115.**

[...]

*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.”*

En el marco de ese razonamiento, resulta preciso identificar que debemos entender por despacho presidencial, así la Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el capítulo I del título II refiere que la Presidencia de la República está conformada por: i) el presidente de la República, ii) el Despacho Presidencial y iii) los vicepresidentes de la República. Precizando que el Despacho Presidencial es el responsable de la asistencia técnica y administrativa del Presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, en la Décima Disposición Complementaria Transitoria de Ley N° 27573, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2002, crea el Pliego Presupuestal denominado Despacho Presidencial, por otro lado, mediante DS 077-2016-PCM se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial, estableciendo en su capítulo II que la Alta Dirección del Despacho Presidencial está compuesta por: a) la Presidencia de la República, b) la Vicepresidencia de la República, c) la Secretaría General; y, d) la Subsecretaría General. En razón a lo expuesto, la presidencia de la República constituye una categoría diferente al despacho presidencial.

Estando a lo expuesto, quedando fuera de toda duda que el despacho presidencial es un ente diferente a la del presidente de la República, y siendo que el despacho del presidente de la república es aquel que asume el vicepresidente, cuando el



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

presidente sale del territorio nacional, corresponde evaluar qué acciones realiza el vicepresidente cuando tiene encargado el despacho presidencial.

En ese orden de ideas, podemos advertir que el vicepresidente con el despacho presidencial encargado emite dispositivos legales de diversos tipos: como la designación de presidente del Consejo Nacional Penitenciario (R.S. 141-16-JUS), de miembro del Consejo Directivo de INDECOPI (R.S. 223-2016-PCM), designación de miembros del directorio de AGROBANCO (R.S. 030-2016-EF), designación de presidente ejecutivo de Banco de la Nación (R.S. 031-2016-EF), modificación del Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir (R.S. 018-2016-MTC), entre otras, firmadas por Mercedes Araoz en su condición de vicepresidente de la República con la asignación del despacho presidencial.

Estando así, advertimos que el despacho presidencial es la entidad de soporte al presidente de la República en el ejercicio de sus funciones establecidas en el artículo 118 de la Constitución Política, razón por la cual, desde la Comisión de Constitución y Reglamento **estimamos que el despacho del presidente de la República de manera excepcional, incluso podría realizarse fuera del territorio nacional, cuando exista una causa suficiente que así lo amerite**, como el carecer de vicepresidentes y encontrarse en una necesidad imprescindible de salir al extranjero, como parte de la dirección de la política exterior.

### **5.2.3 ¿La propuesta normativa se enmarca en el parámetro de validez de la ley de desarrollo constitucional?**

Si bien como se ha considerado por el proponente, la ley materia de evaluación es una ley de desarrollo constitucional pues desarrolla un precepto o institución que esta última ha dispuesto, es así como las “leyes de desarrollo constitucional”, no son más que leyes ordinarias encontrándose en la misma jerarquía que sus homologas, las leyes orgánicas que no son más que género y especie, siendo una ley orgánica una ley de desarrollo constitucional pues la constitución reserva para la primera un procedimiento grabado para su aprobación y modificación.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que, la ley de desarrollo constitucional propuesta, es decir la modificación a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no contraría el sentido de lo dispuesto por el artículo 115, de la Constitución pues,

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

desde un análisis desde la perspectiva de la interpretación constitucional, los supuestos de hecho que determinan la concreción de la consecuencia jurídica no pueden cumplirse, debido a la ausencia de los dos vicepresidentes de la República. Dicho silogismo, si bien mantiene su integridad lógica, también debe obedecer a una interpretación teleológica e integradora.

Es decir, la interpretación del precepto normativo contenido en el artículo 115 de la Constitución, por parte del Congreso de la República, como interprete constitucional válido debe tener en cuenta el objetivo o finalidad de esta, la cual es evitar el vacío de poder en un gobierno adscrito al modelo presidencialista, lo cual era cautelado con la participación de los vicepresidentes en el encargo del despacho del presidente de la República como dispone el segundo párrafo del referido artículo, el que por su momento histórico (CCD 1993) no consideró salidas tecnológicas obviamente por el contexto sociocultural de la época, lo que no significa que la constitución deba leerse de manera rígida, toda vez que como sostiene el profesor Perter Häberle<sup>6</sup>, la constitución es un organismo vivo, una obra cultural dinámica, que como obra constituyente se desliga de su padre, el legislador constituyente, para cobrar vida propia, llenándose de contenido con su uso e interpretación la que se enriquece con la propia realidad.

Es así como, el legislador, atendiendo a las nuevas realidades, avances tecnológicos o configuraciones sociales, llena de contenido la constitución, legitimando la misma cuando este ejercicio creativo se realiza alineado al orden valorativo que la propia constitución establece, es decir guarda coherencia en sentido material tanto como por la validez formal de la misma, es decir, en acatamiento de los procedimientos que la constitución establece; **por lo que, consideramos que la presente propuesta normativa es constitucional y no excede el parámetro de validez constitucional.**

En suma, lo propuesto por el poder ejecutivo solo encuentra validez en su contenido formal y material, sino se encuentra como señala el profesor Robert Alexy, citado

---

<sup>6</sup> Cfr. Peter Häberle. *Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Madrid, 2002. Editorial Tecnos.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

por el Tribunal Constitucional<sup>7</sup>, en el ámbito de lo constitucionalmente posible y hasta necesario, pues:

- a. Es constitucionalmente posible toda vez que el constituyente ha reservado a la ley orgánica el desarrollo del Poder Ejecutivo, sin desnaturalizar sus preceptos constitucionales; y.
- b. Es constitucionalmente necesario tal desarrollo pues permite cumplir con lo que la propia constitución ordena, viabilizando el normal desarrollo del gobierno y el cumplimiento pleno de las funciones constitucionales del Presidente de la República.

**5.2.4 ¿La propuesta normativa vacía de contenido la institución de la vicepresidencia?**

Esta comisión considera que la norma propuesta debe tener absoluto carácter residual, toda vez que puede vaciar de contenido la institución de los vicepresidentes de la República, y por consiguiente de lo dispuesto por segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución respecto del encargo del despacho del presidente de la República a los vicepresidentes, quienes quedaría relegados únicamente a su función en la sucesión presidencial.

**5.2.5 ¿Esta propuesta de ley viola el principio de generalidad?**

Antes de absolver la siguiente pregunta es menester ineludible referirnos a lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución, que establece los parámetros y principios en la producción normativa, y que señala textualmente, lo siguiente:

***“Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.***

---

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de junio de 2008 recaída en el Expediente 0006-2008-PI/TC, Fundamento jurídico 38. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00006-2008-AI.html>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

*La Constitución no ampara el abuso del derecho.” (énfasis agregado)*

Es así como el primer párrafo de la mencionada disposición normativa incorpora al ordenamiento constitucional el llamado principio de generalidad de la ley, el cual se erige como garantía a fin de proscribir el uso arbitrario del poder normativo estatal para el beneficio de determinados sujetos en detrimento del principio y derecho a la igualdad ante la ley al establecer tratamientos disimiles que no se hallen justificados de manera objetiva.

Al respecto, el tribunal constitucional ha señalado cuando es que no encontramos ante una ley mal llamada “con nombre propio”, es decir una norma que quiebra tal principio:

*25. El principio de generalidad de las normas que se infiere de lo establecido en el artículo 103º, ab initio, de la Constitución, constituye un elemento fundamental del Estado de Derecho. Conforme a este principio las normas deben ser generales y no establecer un régimen contrario al derecho a la igualdad. El concepto de generalidad alude a que el supuesto comprendido por la norma es abstracto y los destinatarios de la misma son indeterminados. Así, la abstracción del supuesto y la indeterminación de sus destinatarios configuran la generalidad de una norma. Desde tal perspectiva, una norma que satisfaga estas condiciones es general.*

*26. Ahora bien, una norma general puede no obstante tener como destinatario un conjunto o sector de la población, con lo cual no se infringe este principio, siempre y cuando el tratamiento diferente que se haya establecido no sea contrario al derecho a la igualdad de las personas [...].<sup>8</sup> (énfasis agregado)*

En ese sentido, la norma que se analiza si bien tiene un sujeto identificable como es la presidenta de la República actualmente en funciones, esto no significa de ningún modo el quiebre del principio de generalidad, pues a nivel nacional únicamente existe un solo presidente de la República, no teniendo homologo alguno, por lo que, si bien dicha norma solo alcanzaría a la institución de la presidencia de la República, ésta ya tiene carácter general, un razonamiento contrario llevaría a absurdos jurídicos como la invalidez de toda norma referida a altas magistraturas no ejercidas de manera corporativa como la presidencia del

---

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de junio de 2007 recaída en el Expediente N° 007-2006-PI/TC, fundamento jurídico 25 y 26. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00007-2006-AI.html>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Poder Judicial o del propio Congreso de la República; **por lo que, se concluye que la propuesta no viola el principio de generalidad de la ley de forma alguna.**

### **5.2.6 Respeto del texto sustitutorio propuesto y sus fundamentos**

Como se ha dejado sentado en los acápites previos, el ejercicio de la presidencia de la República no se pierde bajo ninguna circunstancia, salvo que se active el mecanismo de sucesión presidencial dispuesto por el artículo 115 de la Constitución, mientras que el segundo párrafo del mencionado artículo constitucional permite al presidente de la República cuando salga del territorio nacional, encargar el despacho de la presidencia de la República al primer y segundo vicepresidente de la República en orden de prelación; en ese sentido, con el objeto de optimizar la propuesta del Poder Ejecutivo es necesario a fin de viabilizar la propuesta, incorporar elementos que permitan instrumentalizar determinados cambios al texto sustitutorio a la luz del principio de razonabilidad y proporcionalidad, en ese sentido se propone:

- a. Modificar la redacción del tercer párrafo de la propuesta normativa del Poder Ejecutivo respecto del artículo 8-A que se busca incorporar; en ese sentido se reemplaza la frase “[...] *empleando las tecnologías digitales correspondientes para tal efecto*”, por “[...] empleando tecnologías de la información y comunicación (TIC)”, al ser terminológicamente más precisa, y no referir a algún tipo específico de tecnología.
- b. Del mismo modo en el tercer párrafo del artículo 8 se elimina la referencia a la resolución legislativa autoritativa emitida por el Congreso en la que se señala que el Presidente de la República se mantiene a cargo del despacho de forma remota toda vez la ley orgánica del poder ejecutivo por competencia no puede normar aspectos normativos propios del Congreso de la República.
- c. Se elimina el cuarto párrafo respecto al Presidente del Consejo de Ministros, al ser esta ya una función del mismo, con lo que se elimina la modificación propuesta al artículo 19 por tal fundamento,
- d. Finalmente, al ser esta una norma residual, se incorporan como requisito habilitante que la solicitud de autorización de viaje tenga que señalar la urgencia y necesidad que justifique la gestión remota del despacho (vencimiento de

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

plazos para observar leyes, publicación, entre otros) así como garantizar la seguridad del medio tecnológico, debiendo evaluar el congreso de la República, caso por caso.

### 5.2.7 Consideraciones finales

Si bien esta norma busca solventar problemas prácticos que el legislador constituyente ni el legislador constituido pudieron prever como la ausencia de los dos vicepresidentes como la constitución de Colombia<sup>9</sup>, Chile<sup>10</sup> o Nicaragua<sup>11</sup> han considerado, se hace necesaria la evaluación de una solución integral al problema, para lo cual, esta comisión considera que se deberá en su oportunidad evaluar:

---

<sup>9</sup> **Artículo 203.** A falta del Vicepresidente cuando estuviera ejerciendo la Presidencia, ésta será asumida por un Ministro en el orden que establezca la ley.

<sup>10</sup> **Artículo 29.-** Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo, le subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal. A falta de éste, la subrogación corresponderá al Ministro titular que siga en ese orden de precedencia y, a falta de todos ellos, le subrogarán sucesivamente el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente de la Corte Suprema. [...]

<sup>11</sup> **Art. 149.** Faltas del Presidente y del Vicepresidente. Permiso de salida del país  
El Presidente de la República podrá salir del país en ejercicio de su cargo, por un período menor de quince días sin ninguna autorización. Para un período mayor de quince días y menor de treinta días requerirá previa autorización de la Asamblea Nacional. En este último caso corresponderá al Vicepresidente de la República el ejercicio de la función de gobierno de la Presidencia.

También podrá salir del país el Presidente de la República por un tiempo no mayor de tres meses con permiso de la Asamblea Nacional, siempre que deposite el ejercicio de la Presidencia en el Vicepresidente; pero si la ausencia pasare de tres meses, cualquiera que fuera la causa, perderá el cargo por ese solo hecho, salvo que la Asamblea Nacional considere el caso de fuerza mayor y prorrogue el permiso por un tiempo prudencial. La salida del país del Presidente de la República sin autorización de la Asamblea Nacional, por un período en que esta autorización fuera necesaria o por un período mayor que el autorizado, se entenderá como abandono de su cargo.

En caso de falta temporal del Presidente de la República, el Vicepresidente no podrá salir sin previa autorización de la Asamblea Nacional. Su salida sin dicha autorización se entenderá como abandono del cargo.

Si el Vicepresidente de la República estuviera ausente del país y el Presidente de la República también tuviera que salir del territorio nacional en ejercicio de su cargo, las funciones administrativas las asumirá el ministro correspondiente, según el orden de precedencia legal.

En ningún caso podrá salir del país el Presidente de la República que tuviere causa criminal pendiente que mereciere pena más que correccional [...]

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

- a. La modificación del artículo 115 de la Constitución a fin de establecer reglas residuales de sucesión constitucional y encargatura del despacho de la presidenta de la República.
- b. La modificación de la normativa electoral que actualmente permite la inscripción de fórmulas presidenciales incompletas, o en su defecto la incorporación de accesitarios.

**VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA**

El texto sustitutorio propone insertar el artículo 8-A en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo con el objeto de desarrollar el encargo y gestión remota del despacho de la presidencia de la República con el siguiente texto:

**Cuadro 14**  
**Cuadro comparativo del texto original y la propuesta normativa**

<b>Ley 28094 Ley de Organizaciones Políticas</b>	<b>Propuesta de Texto sustitutorio</b>
	<p><b>Artículo 8-A. Encargo y gestión remota del despacho de la Presidencia de la República</b></p> <p>De conformidad con el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, 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.</p> <p>El encargo del despacho de la Presidencia de la República supone el ejercicio de funciones administrativas que permitan su normal funcionamiento. Dicho encargo se formaliza con la respectiva resolución suprema una vez expedida la resolución legislativa autoritativa correspondiente.</p> <p>De no contar con vicepresidentes en ejercicio, y de manera excepcional, el presidente de la República se mantiene a cargo del despacho presidencial</p>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

	<p>empleando tecnologías de la información y comunicación (TIC). Es obligatoria la implementación de mecanismos de ciberseguridad para el uso de dichas tecnologías.”</p> <p>La solicitud de autorización de salida del territorio nacional al presidente de la República contiene la justificación de la urgencia y necesidad de la gestión remota del despacho de la presidencia de la República, y garantiza la seguridad de los medios a emplearse. El Congreso de la República evalúa la particularidad de cada caso.</p>
--	--

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

**VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 15  
Análisis de costos**

Sujetos	Costos
El Poder Ejecutivo	<p>La modificación de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como la adecuación de su normativa administrativa interna para permitir el encargo y gestión remota del despacho de la presidencia de la república.</p> <p>Del mismo modo, se deberá prever las soluciones tecnológicas adecuadas en ciberseguridad y ciberdefensa para mantener la seguridad en la gestión remota del despacho del presidente de la República.</p>
El Poder Legislativo	No se identifican costos.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Los costos o desventajas del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 16  
Análisis de beneficios**

Sujetos	Beneficios
El Poder Ejecutivo	Permitirá a la presidenta de la República en funciones desplegar en plenitud las potestades y funciones que la Constitución le atribuye en cuanto a la representación del Estado fuera del territorio nacional y el ejercicio de la dirección de la política exterior, sin que ello signifique desatender cuestiones propias al despacho de la presidenta de la República en ausencia de los vicepresidentes de la República, lo que redundará en beneficio del Estado y la población en su conjunto.
El Poder Legislativo	El congreso de la República al tener un marco normativo específico respecto de la gestión remota del despacho de la Presidenta de la República, podrá ejercer de manera adecuada la función de autorizar al presidente a salir del territorio nacional establecida en el numeral 9 del artículo 102 de la Constitución.
La población	El hecho de que la presidenta de la República actual pueda desarrollar las funciones que la Constitución le atribuye en cuanto a la representación del Estado fuera del territorio nacional y el ejercicio de la dirección de la política exterior, redundará en beneficio del Estado y la población en su conjunto.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

## VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento, como resultado del análisis respectivo, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 4285/2022-PE**, con el siguiente texto sustitutorio:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, RESPECTO AL ENCARGO DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA O SU GESTIÓN REMOTA**

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4985/2022-PE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**ÚNICO. Incorporación del artículo 8-A en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**

Se incorpora el artículo 8-A en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con la siguiente redacción:

**“Artículo 8-A. Encargo y gestión remota del despacho de la Presidencia de la República**

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, 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.

El encargo del despacho de la Presidencia de la República supone el ejercicio de funciones administrativas que permitan su normal funcionamiento. Dicho encargo se formaliza con la respectiva resolución suprema una vez expedida la resolución legislativa autoritativa correspondiente.

De no contar con vicepresidentes en ejercicio, y de manera excepcional, el presidente de la República se mantiene a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías de la información y comunicación (TIC). Es obligatoria la implementación de mecanismos de ciberseguridad para el uso de dichas tecnologías.”

La solicitud de autorización de salida del territorio nacional al presidente de la República contiene la justificación de la urgencia y necesidad de la gestión remota del despacho de la presidencia de la República, y garantiza la seguridad de los medios a emplearse. El Congreso de la República evalúa la particularidad de cada caso.

Dese cuenta,  
Sala de Sesiones  
19 de mayo de 2023.

**HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS**  
Presidente  
Comisión de Constitución y Reglamento