Proyecto de Ley N°...6312/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

HECTOR ACUÑA PERALTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
06 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 14:55

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 8-A DE LA LEY N° 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, QUE PERMITE EL EJERCICIO REMOTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El Congresista de la República **HECTOR ACUÑA PERALTA**, integrante del grupo parlamentario **Unidad y Diálogo Parlamentario**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 8-A DE LA LEY N° 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, QUE PERMITE EL EJERCICIO REMOTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto derogar el artículo 8-A de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, incorporado a través de la Ley N° 31810, Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto al encargo del Despacho de la Presidencia de la República y de su gestión a través de tecnologías digitales.

Artículo 2.- Finalidad
La presente Ley tiene por finalidad derogar una norma que vulnera la Constitución Política del Perú al contravenir lo dispuesto por su artículo 115, habilitando de forma particular a la actual Presidenta de la República para ausentarse del territorio nacional, en perjuicio del adecuado desempeño de sus funciones y de la gobernabilidad del país.

Artículo 3.- Derogación del artículo 8-A de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
Se deroga el artículo 8-A de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto al encargo y gestión a través de tecnologías digitales del despacho de la Presidencia de la República por contravenir la Constitución Política del Perú.

www.acunacongresista.pe
correo: sacunap@congreso.gob.pe

Jr. Azángaro 468 - oficina 200-B, Cercado de Lima
Edificio José Faustino Sánchez Carrión

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 8-A DE LA LEY N° 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, QUE PERMITE EL EJERCICIO REMOTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Vigencia
La presente ley surte efectos al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 109 de la Constitución Política del Perú.

Lima, de octubre de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2023 16:44:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2023 14:42:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2023 16:44:39-0500

HECTOR ACUÑA PERALTA
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 12:45:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2023 17:15:24-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY LUIS GUSTAVO FIR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 13:29:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2023 22:44:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 16:40:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REYMUNDO MERCADO Edgard Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2023 09:41:14-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **7** de **noviembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6312/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; y,**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 8-A DE LA LEY N° 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, QUE PERMITE EL EJERCICIO REMOTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 La Constitución Política como norma suprema del ordenamiento jurídico peruano

Como señalan Rubio y Arce, un ordenamiento jurídico supone un conjunto estructurado de normas emanadas por los órganos institucionalizados a los que se les ha encargado la función de producir normas jurídicas y cuyo cumplimiento cuenta con la coacción a cargo del Estado[1]. En el caso del ordenamiento jurídico peruano, este conjunto de normas cuenta con un orden jerarquizado entre las distintas normas que lo integran.

En ese sentido, el artículo 51 de la Constitución Política del Perú establece que "*La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado*".

De esta forma, se establece que las normas que integran el ordenamiento jurídico peruano se encuentran precedidas por las Constitución Política del Perú, debiendo esta primar sobre las leyes y otras normas de inferior jerarquía o rango.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que dicho artículo 51 de la Constitución consagra el principio de supremacía constitucional, como norma que establece los parámetros de todo el ordenamiento jurídico que debe ser observado para la producción y el contenido de todas las normas de inferior jerarquía[2].

En ese sentido, destaca que la Constitución "*ostenta el máximo nivel normativo, por cuanto es obra del Poder Constituyente; reconoce los derechos fundamentales del ser humano; contiene las reglas básicas de convivencia social y política; además de crear y regular el proceso de producción de las demás normas del sistema jurídico nacional*"[3].

---

1 Marcial Rubio y Elmer Arce (2017) Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 60.

2 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00047-2004-AI/TC, fundamento jurídico 55.

3 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes N° 00020-2005-AI/TC y 00021-2005-AI/TC, fundamento jurídico 19.

Como señala García Toma, lo señalado supone que la validez de las normas jurídicas se encuentra determinado por las normas de superior jerarquía[4]. Por ello, la validez de toda norma con rango de ley o inferior debe encontrarse conforme con lo dispuesto por la Constitución Política, tanto en el procedimiento de elaboración de la norma, como en su contenido.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha sido enfático al señalar que "*[l]a Constitución, así termina convirtiéndose en el fundamento de validez de todo el ordenamiento instituido por ella*"[5]. Asimismo, destaca que "*[l]a Constitución es la norma de normas que disciplina los procesos de producción del resto de las normas y, por tanto, la producción misma del ordena normativo estatal*"[6].

En el mismo sentido, Balaguer Callejón ha resaltado que "*[l]a Constitución contiene las normas fundamentales que estructuran el sistema jurídico y que actúan como parámetro de validez del resto de las normas*"[7]. Al respecto, el Tribunal Constitucional resume la calidad de la Constitución Política como cúspide de nuestro ordenamiento, señalando que ello se manifiesta en cinco aspectos:

- Crea órganos encargados de la producción normativa.
- Otorga competencias materiales
- Determina los procedimientos para la elaboración normativa.
- Establece los límites materiales para la elaboración normativa.
- Impone los contenidos normativos[8].

---

4 Víctor García Toma (2015) La Constitución y la estructura jerárquica de las normas en el Sistema Jurídico Nacional. En: Revista Advocatus, N° 31, p. 286.

5 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00014-2003-AI/TC, fundamento jurídico 2.

6 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00047-2004-AI/TC, fundamento jurídico 9

7 Francisco Balaguer Callejón (1992) Fuentes del Derecho, T. II, Madrid: Tecnos, p. 28.

8 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00047-2004-AI/TC, fundamento jurídico 11.

Al respecto, debe tenerse presente que todas las normas, incluyendo las que ostentan el rango de ley, se encuentran subordinadas a la Constitución Política, toda vez que se ubican en un rango inferior a esta[9].

1.2 Acerca de la inconstitucionalidad del artículo 8-A de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

El 29 de junio de 2023, se publicó la Ley N° 31810, Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto al encargo del Despacho de la Presidencia de la República y de su gestión a través de tecnologías digitales, la cual dispuso incorporar el artículo 8-A en la mencionada Ley Orgánica.

A través de dicha disposición, se buscó habilitar a la actual Presidenta de la República, Dina Ercilia Boluarte Zegarra para viajar fuera del territorio nacional, pese a que dicha situación no se encuentra permitida por la Constitución Política.

Al respecto, debe tenerse presente que el artículo 23, literal b) del Reglamento del Congreso de la República, contempla que "*Los Congresistas tienen la obligación: (...) b) De cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes del Perú, así como respetar el presente Reglamento del Congreso*".

En ese sentido, corresponde al Congreso de la República adoptar las acciones para revertir dicha situación por resultar contraria a los intereses de la sociedad, de manera similar a la reciente derogación de la Ley N° 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración directa, al evidenciarse que la misma no resultaba conforme con el ordenamiento jurídico vigente.

En lo que respecta a la inconstitucionalidad del artículo 8-A de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, esta se fundamenta en los siguientes aspectos:

1.2.1. No resulta constitucionalmente admisible habilitar a la Presidenta de la República a encargarse del despacho presidencial de forma remota para salir del territorio nacional.

El artículo 115 de la Constitución Política contempla:

> *"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*

9 Comisión de Procesos de Inconstitucionalidad y Competenciales (2015) El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014) Lima: Tribunal Constitucional, p. 87.

impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.

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

Dicha disposición establece, en su primer párrafo, el orden de sucesión presidencial. En ese sentido, dispone que ante el impedimento del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidentes y, si este no pudiera reemplazarlo, asumiría dichas funciones el Segundo Vicepresidente; y, ante la imposibilidad de aquellos dos, asumiría el Presidente del Congreso para convocar a elecciones generales.

Por otro lado, el segundo párrafo del citado artículo contempla una medida distinta, que no se encuentra vinculada a la sucesión presidencial, sino al supuesto específico en el que el Presidente de la República viaja fuera del territorio nacional.

En dicho supuesto, encarga el despacho presidencial al Primer Vicepresidente y, en su defecto, al Segundo Vicepresidente; como puede observarse, esta regla, aunque similar a la establecida en el primer párrafo, regula un supuesto distinto, pero, al igual que aquel, con carácter taxativo. Ninguno de ambos casos, admite una alternativa distinta a la allí contemplada, toda vez que lo que se compromete es el gobierno del país.

En ese sentido, ante el impedimento temporal o permanente del Presidente, no cabe, por ejemplo, considerar que será su Presidente del Consejo de Ministros - cuyo nombramiento, además, depende del primero-, o de algún otro funcionario distinto a los señalados de forma expresa en el primer párrafo del artículo 115.

Del mismo modo, en el supuesto en el que el Presidente de la República salga del territorio nacional, se establece, igualmente, una regla con carácter taxativo. En ese supuesto, la única posibilidad admitida por la Constitución Política es que se encargue el Despacho Presidencial su Primer o Segundo Vicepresidente. Cabe señalar que dicha regulación es recogida también por el artículo 10 del Decreto Supremo N° 077-2016-PCM, señalando que "*[c]uando el/la Presidente/a de la República sale del territorio nacional, el/la Primer/a Vicepresidente/a se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el/la Segundo/a Vicepresidente/a*".

En esa línea, así como no cabe considerar que, al margen de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política, la presidencia pueda ser asumida por otro funcionario distinto a los allí señalados y en el orden allí dispuesto; tampoco cabe considerar que la salida del país del Presidente de la

República, habilita un supuesto distinto al allí previsto: la encargatura del despacho presidencial en cabeza del primer o segundo Vicepresidente de la República.

Al respecto, Rubio Correa señala que, si bien la encargatura del Despacho Presidencial no supone que el Vicepresidente reemplace en el cargo al Presidente de la República, sí significa que este se encontrará investido de la capacidad para adoptar decisiones de gobierno, justamente como una garantía para el Estado y la ciudadanía de la adecuada conducción del país ante la salida del Presidente del territorio nacional[10].

Del mismo modo, Bernales Ballesteros señala *"[e]n la figura que comentamos, el titular del despacho, es decir del gobierno, es el Presidente de la República; pero si se ausente del país quien asume el despacho, con todas las funciones que a través de él se tramitan y resuelven, es el Vicepresidente"*[11].

Asimismo, el citado autor es enfático al destacar que si ante la salida del país del Presidente de la República, sus funciones no fuesen asumidas por otro funcionario, en este caso, uno de los dos Vicepresidentes. *"el dispositivo estaría propiciando un peligroso vacío que podría afectar la capacidad de decisión gubernamental, que por su propia naturaleza es constante y permanente"*[12]. Asimismo, hace hincapié de forma categórica que, la encargatura implica que se asuma el despacho presidencial con todas sus funciones, sin que ello implique únicamente atender cuestiones de mero trámite.

En esa misma línea, señala que *"[u]n país no se paraliza porque el Presidente viaje al exterior. Durante su ausencia tiene que ser reemplazado por el Vicepresidente, que debe asumir las funciones, al punto que estará capacitado para convocar al Consejo de Ministros y tomar decisiones en tanto encargado del despacho"*[13].

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha considerado que, con la salida del territorio nacional, es al Vicepresidente a quien corresponde adoptar las

---

10 Marcial Rubio Correa (1999) Estudio de la Constitución Política de 1993, t. 4, Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 292

11 Enrique Bernales Ballesteros (1996) La Constitución de 1993. Análisis comparado. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, p. 474.

12 *Op. Cit.* p. 473

13 *Ídem.*

acciones de gobierno propias de la Presidencia, tales como la observación o promulgación de las leyes[14].

En atención a lo expuesto, queda evidenciado que el segundo párrafo del artículo 115 establece una norma taxativa, el Presidente de la República solo puede salir del territorio nacional -previa autorización del Congreso de la República- encargando el despacho presidencial al Vicepresidente de la República, sin admitir otro supuesto distinto al señalado.

En ese sentido, García Belaúnde, Amprimo Plá, Flórez Aráoz Esparza, Ferrero Costa y Quiroga León, han expresado que el cambio de esta regla no puede realizarse a través de una norma con rango legal, sino a través de una reforma constitucional:

> "*Así pues, la Constitución es clara al establecer que "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". Cualquier supuesto adicional requiere de una expresa reforma constitucional, dado el carácter superior de la Constitución que, además, en el caso nuestro, es rígida y, por tanto, no está permitida su reforma implícita*"[15].

En esa misma línea destacan que la única vía para ampliar los supuestos establecidos en el artículo 115 de la Constitución es recurriendo al procedimiento de reforma constitucional: "*En el Derecho Público lo no permitido es prohibido y, por tanto, de quererse ampliar los supuestos contemplados en el texto constitucional, se debe recurrir a los mecanismos de reforma constitucional contemplados en el artículo 206° de la Constitución Política del Perú*"[16].

Ahora bien, en el caso del artículo 8-A de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, esta ha sido incorporada a dicho cuerpo normativo a través de una norma con rango de ley, la Ley N° 31810. A través de dicha incorporación, se está estableciendo un nuevo supuesto, no contemplado por el artículo 115 de la Constitución, toda vez que habilita al Presidente de la República a salir del territorio nacional sin cumplir con encargar el despacho presidencial, permitiendo que este se siga ocupando de dicha función a través de medios digitales.

---

14 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes Ns° 00050-2004-AI/TC, 00051-2004-AI/TC, 00004-2005-PI/TC, 00007-2005-PI/TC y 00009-2005-PI/TC (acumulados), fundamento jurídico 28.

15 García Belaunde et. al. (2022) Pronunciamiento del 27 de diciembre de 2022.

16 *Ídem.*

Es decir, no se trata de una regulación, desarrollo o complemento de lo previsto por el artículo 115, sino de la incorporación de un supuesto adicional no previsto ni explícita, ni implícitamente por la Constitución Política. Ello puede observarse con claridad en el cuadro adjunto:

Cuadro N.° 1: Cuadro comparativo entre los supuestos contemplados por el artículo 8-A de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el artículo 115 de la Constitución Política

Supuestos previstos	Art. 8-A de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, incorporado por la Ley N° 31810	Artículo 115 de la Constitución Política
Encargo del Despacho Presidencial al Primer Vicepresidente	"[C]uando el presidente de la República sale del territorio nacional, el primer vicepresidente se encarga del despacho".	"Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho".
Encargo del Despacho Presidencial al Segundo Vicepresidente	"En su defecto, lo hace el segundo vicepresidente".	"En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente".
Habilitación para que el Presidente de la República se mantenga a cargo del Despacho Presidencial ante ausencia de Vicepresidentes	"En caso de que el presidente de la República deba salir del territorio nacional y no haya vicepresidentes en ejercicio, de manera excepcional, el presidente de la República se mantiene a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías digitales".	**NO CONTEMPLA**

Elaboración propia

Como puede apreciarse, el supuesto incorporado por el artículo 8-A resulta totalmente distinto a los contemplados por el artículo 115 de la Constitución Política.

Por otro lado, debe tenerse presente que, si bien las leyes buscan desarrollar lo dispuesto por la Constitución Política, ello no implica transgredir lo establecido por

esta. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha destacado que "*[c]on la expresión "Ley de desarrollo constitucional" (...) la Constitución no ha creado una categoría unitaria de fuentes entre las fuentes que tienen rango de ley. Tal expresión no alude a una categoría unitaria de fuentes, sino a una diversidad de ellas, que tienen como elemento común constituir un desarrollo de las materias previstas en diversos preceptos constitucionales, cuya reglamentación la Norma Suprema ha encargado al legislador*".[17]

En ese sentido, toda norma con rango de ley que busque desarrollar los contenidos de la Constitución Política, se encuentra sujeta a los mismos límites establecidos por la propia Carta Magna. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha resaltado que tanto las leyes ordinarias, las leyes orgánicas y las llamadas leyes de desarrollo constitucional deben igualmente observar los parámetros de validez formal y material que establece la Constitución[18]. En ese sentido, señala lo siguiente:

> "*Precisamente, en el ámbito de la expedición de leyes, este Tribunal ha enfatizado que, si bien el desarrollo de la función legislativa el Congreso es el primer intérprete de la Constitución y cuenta con un margen de apreciación discrecional, esto no implica que puedan dejar de observarse las reglas que emanen de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido u ordenado*"[19].

En ese sentido, una norma con rango de ley, independientemente de la calificación que reciba, no se encuentra facultada para exceder los parámetros establecidos por la Constitución.

En este caso, la incorporación de un supuesto adicional no previsto por la propia Constitución Política, supone, en la práctica, una modificación de lo dispuesto por la Carta Magna sin que, para ello, se hubiera acudido al procedimiento de reforma Constitucional.

Al respecto, debe tenerse presente que el artículo 206 de la Constitución Política establece el procedimiento a través del cual esta puede reformarse. Dicho procedimiento cumpla la finalidad de garantizar la rigidez de la Constitución, pues

---

17 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00005-2003-AI/TC, fundamento jurídico 38.

18 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00015-2012-PI/TC, fundamento jurídico 4.

19 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00001-2022-PI/TC, fundamento jurídico 106.

si esta pudiese modificarse como cualquier otra norma de nuestro ordenamiento, perdería su carácter de Suprema. En ese sentido, el Tribunal Constitucional afirma que la Constitución Política establece requisitos para salvaguardar la rigidez de la misma:

> "*Así, en la Constitución peruana de 1993 están previstos mecanismos procesales de rigidez para la reforma constitucional o procedimiento agravado en el artículo 206: (i) mayoría absoluta del número legal de miembros; (ii) debate extendido con supermayoría legislativa: dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, con mayoría superior a los dos tercios del número legal de miembros; (iii) ratificación mediante referéndum, que puede omitirse si se desarrolla el debate extendido en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una aprobación por la supermayoría legislativa*".[20]

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha sido enfático al señalar que ninguna ley puede modificar la Constitución, sino que esta únicamente puede ser reformada a través de lo dispuesto por el mencionado artículo 206. Así, establece:

> "*Tal supuesto es inadmisible, ya que ningún poder constituido, con excepción de la reforma constitucional, tiene competencia para alterar en absoluto la Constitución.* ***Cualquier capacidad para modificar, suprimir o adicionar una o varias disposiciones constitucionales pasa porque estos mecanismos se aprueben según el procedimiento establecido en el artículo 206° de la Constitución. Y es que es indubitable que en un sistema jurídico que cuenta con una Constitución rígida, ninguna ley o norma con rango de ley (como las leyes orgánicas) tiene la capacidad para reformar, modificar o enmendar parte alguna de la Constitución***.[21] (énfasis agregado)

En ese sentido, la adición incorporada por la Ley N° 31810 vulnera lo dispuesto por la Constitución Política, pues aumenta un supuesto no previsto por el artículo 115 de la Carta Magna, la cual, se debe recalcar, contempla una regla de carácter taxativo para garantizar la adecuada conducción y gestión del gobierno nacional.

Cabe señalar que tampoco resulta admisible una interpretación mediante la cual se considere como un contenido implícito del mencionado artículo 115, la

---

20 *Op. cit.*, fundamento jurídico 94.

21 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00014-2002-AI/TC, fundamento jurídico 4.

posibilidad de que el Presidente de la República se encargue del despacho presidencial de forma remota, pues si dicho supuesto fuese posible, no tendría sentido contemplar la encargatura en cabeza del Primer o Segundo Vicepresidente; toda vez que, independientemente de que exista un Vicepresidente en funciones, el Presidente podría emplear medios tecnológicos para hacerse cargo por sí mismo del despacho presidencial.

En ese sentido, la propia *ratio legis* del artículo 115 de la Constitución Política, presupone la imposibilidad de que el despacho presidencial pueda ejercerse de forma remota. Al respecto, debe tenerse presente que el Tribunal Constitucional ha destacado que la Carta Magna debe interpretarse empleando principios específicos debido a su especial naturaleza como norma fundamental del Estado.

En ese sentido, el principio de fuerza normativa de la Constitución implica que la interpretación de la Constitución Política deba encontrarse orientada a respetar su carácter normativo, a fin de que sea su contenido el que vincule a todos los poderes públicos[22], lo que se vería vulnerado si se considera posible incorporar supuestos adicionales a los previstos por la Constitución con carácter taxativo, sin recurrir para ello al procedimiento de reforma Constitucional contemplado en su artículo 206.

Por lo expuesto, toda posibilidad de incluir un supuesto adicional a lo dispuesto taxativamente en el artículo 115 de la Constitución Política deviene en inconstitucional.

De ahí que el supuesto incorporado por la Ley N° 31810 en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se opone a lo dispuesto por la Constitución Política, la cual es la norma suprema del ordenamiento jurídico peruano.

Por dichas consideraciones, corresponde corregir esta situación a través de la derogatoria del artículo 8-A de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, disposición que, justamente, fue incorporada a través de la Ley N° 31810 y que vulnera la Constitución Política.

1.2.2. La habilitación mediante ley a la Presidenta de la República para encargarse del despacho presidencial de forma remota constituye una norma con nombre propio

En atención a las consideraciones expresadas en el acápite anterior, se evidencia que para incorporar la posibilidad de que la Presidenta de la República pueda

22 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05854-2005-AA/TC, fundamento jurídico 12, e).

encargarse del despacho presidencial, se ha incurrido en una contravención a lo dispuesto por la Constitución Política.

En ese sentido, lo que hubiese correspondido para incorporar el supuesto a través del cual la Presidenta de la República pueda ocuparse del despacho presidencial de forma remota, habría sido llevara a cabo una reforma constitucional del artículo 115 de la Constitución Política.

No obstante, se ha optado por la aprobación de una norma con rango de ley, evitando así seguir el trámite de la reforma constitucional con la finalidad de permitir a la actual Presidenta de la República viajar al exterior del país.

Al respecto, debe tenerse presente que la Constitución Política establece en su artículo 103 que "*[p]ueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas*". Como señala el Tribunal Constitucional, dicha disposición reconoce el "*principio general del Derecho, conocido también como la prohibición de crear leyes con nombre propio*"[23].

Debe tenerse presente que el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de generalidad de las normas, que se infiere de la prohibición de expedir normas con nombre propio, supone 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*"[24].

Asimismo, el Tribunal Constitucional reconoce que el destinatario de una norma puede ser un conjunto o sector de la población y que ello no supondría la vulneración del artículo 103 de la Constitución Política.

Así, no debe perderse de vista que el Tribunal Constitucional ha señalado que "*sólo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica*"[25]. Pero dicha excepción, solo puede llevarse

---

23 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00005-2020-PI/TC, fundamento jurídico 60.

24 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00021-2011-PI/TC, fundamento jurídico 25.

25 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00021-2011-PI/TC, fundamento jurídico 6.

a cabo respetando el marco constitucional y legal vigente. En ese sentido, una regla especial no puede resultar contraria a la Constitución Política, ni buscar favorecer particularmente a un individuo.

Al respecto, debe tenerse presente que, si bien el artículo 8-A de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, incorporado a través de la Ley N° 31810, se encuentra redactada de forma general y abstracta, sin identificar a una determinada persona, sino a la Presidencia de la República, independientemente de quién detente dicho cargo, no es menos cierto que la única persona que se encuentra prevista en el supuesto que dicho artículo regula es la actual Presidenta de la República Dina Boluarte.

En ese sentido, el artículo 8-A ha buscado regular la situación que presenta específicamente dicha Presidenta de la República, con la finalidad de que esta pueda salir del territorio nacional.

Dicha situación se torna más evidente cuando se toma en consideración que el antecedente de la Ley N 31810 es el Proyecto de Ley N° 4985/2022-PE, remitido por la propia Presidenta de la República Dina Boluarte con dicha finalidad:

Oficio firmado por la Presidenta de la República, remitiendo al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 4985/2022-PE

Proyecto de Ley N° 4985/2022-PE

15 MAY 2023

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lima, 15 de mayo de 2023

OFICIO N° 126 -2023-PR

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para desarrollar el encargo y gestión remota del despacho de la Presidencia de la República.

[illegible] propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 8-A DE LA LEY N° 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, QUE PERMITE EL EJERCICIO REMOTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Fórmula normativa del Proyecto de Ley N° 4985/2022-PE, presentado por el Poder Ejecutivo

Proyecto de Ley

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

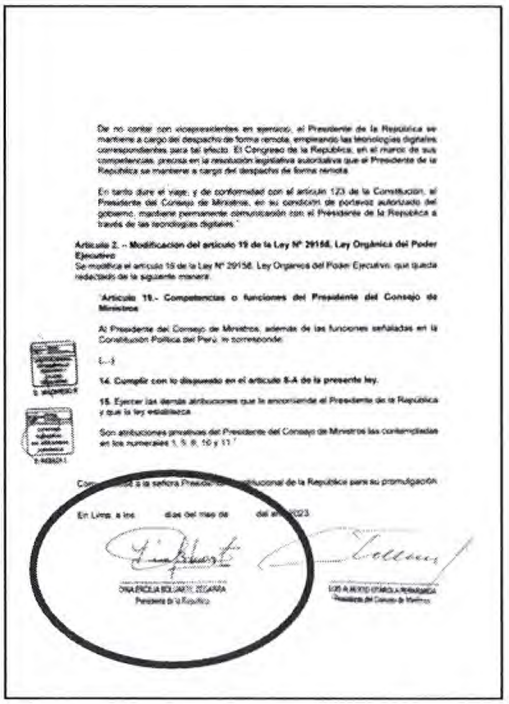
LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA DESARROLLAR EL ENCARGO Y GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Artículo 1. - Incorporación del artículo 8-A a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
Se incorpora el artículo 8-A a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que queda redactado de la siguiente manera:

"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 autorizativa 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 autorizativa 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."

Artículo 2. - Modificación del artículo 19 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
Se modifica el artículo 19 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que queda redactado de la siguiente manera:

"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:

(...)

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, 8, 10 y 11."

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de del año 2023.

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTAROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Siendo ello así, se evidencia que la propuesta de la propia Presidenta Dina Boluarte buscó regular su propia situación, dado a que ella es la Presidenta de la República en funciones y no cuenta con ningún Vicepresidente en funciones. Ello, con la finalidad de poder salir del territorio nacional.

Ahora bien, si lo que se requería era instaurar un nuevo supuesto, en el cual, independientemente de quién ejerza la presidencia, ante la falta de Vicepresidentes, el Presidente o Presidenta de la República se mantenga a cargo del despacho presidencial, lo que hubiese correspondido era la reforma constitucional del artículo 115 de la Constitución Política y no habilitar a través de una norma con rango de ley a la actual Presidenta de la República para llevar a cabo dicha acción.

Debe tenerse presente también que ello no impide que la Presidenta de la República pueda realizar otras acciones propias de su investidura, pues si lo que se busca es implementar tecnologías de la información en el desarrollo de sus funciones, estas pueden ser empleadas para desempeña sus funciones de

representación en el exterior, del mismo modo en que se asume que, a través de estas, continuará ejerciendo sus funciones en el ámbito nacional, pese a encontrarse fuera del territorio peruano.

En ese sentido, esta habilitación por vía legal, pese a que se encuentre redactada en forma general, se encuentra orientada para habilitar a salir del territorio nacional a la actual Presidenta de la República de forma particular, lo cual vulnera lo dispuesto por el artículo 103 que proscribe las normas con nombre propio, así como vacía de contenido la regla establecida en el segundo párrafo del artículo 115 sobre la posibilidad de quien ejerza la Presidencia de la República para salir del territorio nacional.

1.3 Marco Normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 31810, Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto al encargo del Despacho de la Presidencia de la República y de su gestión a través de tecnologías digitales.
- Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.
- Decreto Supremo N° 077-2016-PCM, aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial.
- Decreto Supremo N° 037-2017-PCM, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

De acuerdo a lo dispuesto en artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma consiste en un método de análisis para el impacto y los efectos que tiene una propuesta legislativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables.

En esa línea, el marco jurídico vigente establece que el análisis costo beneficio es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, en las leyes orgánicas o de reformas del Estados, leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental[26].

En ese sentido, la referida norma no supone el uso de recurso alguno que pudiera generar gastos al erario público, toda vez que su contenido y efectos se encuentran circunscritos a la derogación del artículo 8-A de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, modificada por la Ley N° 31810, a través del cual se establece una regulación que contraviene lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política del Perú con relación a la posibilidad de que la actual mandataria pueda dejar el país sin contar con un Vicepresidente en funciones y se le habilite a gobernar de forma remota.

En ese sentido, la presente iniciativa se encuentra acorde con lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece la prohibición de los representantes del Congreso de la República para crear o aumentar el gasto público.

De otro lado, es importante resaltar que el análisis costo beneficio considera también los beneficios de carácter social que la medida conlleva. En ese sentido, en este análisis se incluye la evaluación acerca de si la medida contribuye a alcanzar metas sociales[27].

Al respecto, debe tenerse presente la importancia de garantizar el principio de supremacía constitucional a fin de garantizar el respeto al régimen democrático y al Estado de Derecho. En ese sentido, la presente propuesta busca reestablecer dicho principio el cual ha sido trasgredido a través de la Ley N° 31810, Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto al encargo del Despacho de la Presidencia de la República y de su gestión a través de tecnologías digitales, la cual incorporó el artículo 8-A a la mencionada ley orgánica cuyos alcances contravienen la Constitución Política del Perú.

En ese contexto, en el siguiente cuadro se explica los efectos directos e indirectos con relación a los involucrados:

---

26 De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9.2 del artículo 9 del Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

27 Armando Cáceres Valderrama (2017) Manual de aplicación ACB y ACE para la presentación o evaluación de proyectos de ley. Lima: Congreso de la República, p. 25.

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 8-A DE LA LEY N° 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, QUE PERMITE EL EJERCICIO REMOTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Cuadro N.° 2: Análisis del Costo-Beneficio desde la perspectiva de los actores involucrados.

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Estado peruano	▪ Se garantiza la vigencia del principio de supremacía constitucional ▪ Se promueve el respeto a la garantía del procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 206 de la Constitución Política para la modificación del texto constitucional. ▪ Reafirma el carácter normativo de la Constitución Política y la obligatoriedad de sus disposiciones.	▪ Desincentiva la aprobación de iniciativas legislativas que resulten contrarias a la Constitución Política. ▪ Promueve la vigencia del respeto al ordenamiento jurídico nacional en su conjunto por parte de todos los poderes públicos.
Congreso de la República	▪ Permitirá al propio Congreso de la República subsanar un error en la legislación nacional. ▪ Promoverá el rol constitucional del Congreso de la República para garantizar el respeto	▪ Promoverá una mayor y mejor deliberación de las iniciativas legislativas que busquen desarrollar los alcances de las disposiciones constitucionales por parte del Congreso de la República. ▪ Favorece el ejercicio adecuado de la función del

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 8-A DE LA LEY N° 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, QUE PERMITE EL EJERCICIO REMOTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

	de la Constitución Política y su cabal cumplimiento. ▪ Promoverá un mejor desarrollo de la legislación por parte del Congreso de la República.	Congreso de la República para aprobar las solicitudes de la Presidencia de la República para realizar viajes fuera del territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo por el numeral 4 del artículo 113 de la Constitución Política.
Poder Ejecutivo	▪ Se restablece el marco normativo constitucional para la habilitación de la Presidencia de la República para salir del territorio nacional. ▪ Permitirá un mejor desempeño de las funciones de gobierno del Poder Ejecutivo, al establecer que un integrante de la plancha presidencial elegida por el voto popular se encuentre a cargo de la conducción, supeditando a ello la posibilidad de que el jefe o jefa de Estado realice viajes fuera del territorio nacional.	▪ Se promueve el cabal cumplimiento de la obligación de la Presidencia de la República de cumplir y hacer cumplir la Constitución, de conformidad con el inciso 1 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y el artículo 76, inciso 1, literal j).
Ciudadanos	▪ Promoverá un mayor compromiso por parte del Poder Ejecutivo para trabajar directamente en las problemáticas que afectan a la ciudadanía.	▪ Promueve la vigencia del Estado de Derecho y del respeto a la Constitución Política, así como a las garantías institucionales y los derechos fundamentales de la ciudadanía.

	▪ Promoverá el cumplimiento de las obligaciones de la Presidencia de la República en favor de la ciudadanía.	

Fuente: Elaboración propia

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, sino que tiene como efecto en el ordenamiento jurídico nacional modificar la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a fin de derogar el artículo 8-A, incorporado a través de la Ley N° 31810, Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto al encargo del Despacho de la Presidencia de la República y de su gestión a través de tecnologías digitales.

En ese sentido, la propuesta se limita a suprimir el citado artículo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, debido a que esta resulta contraria a lo dispuesto por la Constitución Política; por lo que, en aplicación del principio de supremacía constitucional reconocido en el artículo 51 de la Constitución Política, corresponde que dicha disposición sea expulsada del ordenamiento jurídico nacional.

Cabe señalar que esta modificación legislativa tampoco modifica normas de carácter reglamentario, ni supone una aplicación retroactiva del marco jurídico nacional a las actividades realizadas durante la vigencia del artículo 8-A de la mencionada Ley Orgánica.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia los siguientes temas contemplados en la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2023-2024[28]:

- **Tema N° 1:** Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado.
- **Tema N° 2:** Regulación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo y leyes relacionadas al principio de equilibrio de poderes.

28 Aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR

- **Tema N° 4:** Reformas constitucionales
- **Tema N° 7:** Leyes de desarrollo constitucional

Asimismo, el presente proyecto se encuentra enmarcado en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional

- **Décimo Primera:** Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- **Décimo Cuarta:** Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
- **Vigésimo Cuarta:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ANDERSON RAMIREZ Carlos Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2023 18:04:51-0500