

Lima, 13 de febrero de 2026

Sr.

Luis Arturo Alegría García

**Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento**

Referencia: OFICIO No 0594-2025-2026-CCR/CR, proyecto de ley N°13693/2025-CR, “Proyecto de ley que incorpora el artículo 8-B a Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, con el fin de garantizar la continuidad en el ejercicio de la función presidencial”.

De mi mayor consideración:

Nos es sumamente grato expresarle nuestros cordiales saludos y a la vez emitir la presente opinión consultiva respecto al proyecto de referencia.

Atentamente,

Prof. Dr. Gerardo Eto Cruz

## I. Consulta

El presente informe da respuesta a la consulta formulada sobre el Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR, que plantea la inclusión del artículo 8-B a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N.º 29158, a fin de asegurar la posibilidad de continuar con el ejercicio de la función presidencial cuando esta, de conformidad con lo establecido en el artículo 115º de la Constitución Política del Perú, sea asumida por el presidente del Congreso de la República.

Por lo tanto, corresponde analizar si la propuesta legislativa resulta compatible con el orden constitucional vigente, en particular con el régimen de sucesión presidencial, con el principio de jerarquía normativa y con la normativa de desarrollo constitucional ya existente, asimismo determinar si la regulación que se proponen podría llegar a ser compatible con el régimen de sucesión presidencial, contribuyendo de esta manera a evitar escenarios de vacío de poder, figuras indeseables como mutaciones constitucionales prácticas de desconstitucionalización.

## II. Antecedentes

### A. Pedido de opinión formulado por la Comisión de Constitución y Reglamento

Mediante Oficio N.º 0594-2025-2026-CCR/CR, de fecha 5 de febrero de 2026, el presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República solicitó la emisión de una opinión jurídica especializada respecto del Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR, que propone incorporar el artículo 8-B a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N.º 29158, con el fin de garantizar la continuidad en el ejercicio de la función presidencial.

Al respecto, la Constitución Política señala:

*“Artículo 115 º.- 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.*

*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.”<sup>1</sup>*

Ahora bien, esta petición se realiza en virtud de la competencia atribuida a la Comisión de Constitucionalidad y Reglamento de la Ley, con el objetivo de poder examinar la constitucionalidad y la coherencia normativa de la iniciativa legislativa con el mismo sentido de recabar las opiniones técnicas y jurídicas que servirán para propiciar la existencia de un debate parlamentario informado y que respete el orden constitucional. En este sentido, el pedido de opinión se justifica por la necesidad de contar con los criterios del análisis especializado que permitan poder determinar la repercusión y los efectos de la iniciativa legislativa respecto del régimen constitucional de la sucesión presidencial y en relación con la organización del Poder Ejecutivo; con mayor razón en estos tiempos de incertidumbre política que atraviesa nuestra patria dado que el Perú sigue viviendo lo que Bauman denomina *Estado de crisis*.

Asimismo, el oficio hace mención de que la opinión solicitada tendría que centrarse en analizar la compatibilidad del proyecto de ley respecto de la Constitución Política del Perú y respecto del marco normativo vigente, para poder identificar problemas de interpretación, vacíos normativos y contradicciones que se pudieran generar a consecuencia de la adopción del nuevo artículo propuesto. De hecho, la Comisión pone a disposición el texto completo de la iniciativa legislativa para su análisis, indicando que es de acceso público en el portal institucional del Congreso de la República.

Con ello, la presente emisión de opinión jurídica tiene como propósito participar en el correcto ejercicio de la función legislativa, aportando los elementos técnicos para que la Comisión de Constitución y Reglamento evalúe de una forma holística la viabilidad constitucional del Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR, conforme a los principios de un Estado constitucional de derecho y de un sistema democrático.

## **B. Contenido y alcance del Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR**

El Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR tiene por objeto incorporar el artículo 8-B a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N.º 29158, a fin de regular expresamente la continuidad en el ejercicio de la función presidencial cuando esta sea asumida por el presidente del Congreso de la República en los supuestos de sucesión previstos por la Constitución. Además, la iniciativa legislativa busca establecer que, en dichos escenarios, quien asuma

---

<sup>1</sup> Presidencia de la República del Perú. (1993). Constitución Política del Perú (art. 115). Gob.pe. Obtenido de: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Peru\\_1993.pdf?v=1594239946](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946)

la Presidencia de la República continúe ejerciendo simultáneamente el cargo como congresista, toda vez que no se pierde conforme el artículo 95° de la Constitución, cláusula que está referida a la irrenunciabilidad del cargo, pues solo se pierde la condición de Congresista una vez que se finaliza el mandato por el que fue elegido, es decir, los cinco años.

La finalidad que expresa el Proyecto de Ley en cuestión es la de evitar vacíos de poder o situaciones de inestabilidad institucional que se presentaría cuando finalice el cargo de congresista (26 de julio) y por ende, el presidente del Congreso que asumió el cargo de Presidente de la República conforme el artículo 115°, dejaría de serlo, porque no sería más congresista, siendo este periodo y hasta que el nuevo presidente electo sea investido conforme el artículo 116° de la Constitución (28 de julio), es el periodo que el Proyecto de Ley pretende cubrir para evitar un vacío de poder.

En atención a dicha finalidad, resulta pertinente consignar de manera expresa el texto del artículo que el Proyecto de Ley propone incorporar a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N.° 29158, a efectos de identificar con precisión el mecanismo normativo mediante el cual se pretende garantizar la continuidad funcional del ejercicio presidencial.

***“Artículo 8-B. Continuidad en la función presidencial***

*8-B.1. La función presidencial es ejercida por el presidente del Congreso de la República de conformidad con el artículo 115° de la Constitución y se extenderá hasta la juramentación del cargo del presidente de la República electo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 116° de la Constitución.*

*8-B.2. Al término del ejercicio de la función presidencial, quien ejerza el cargo de presidente de la República por sucesión constitucional dirige un mensaje al Congreso dando cuenta de la labor desempeñada durante el tiempo de su mandato, de conformidad con el inciso 7 del artículo 118 de la Constitución.*

*8-B.3. Son aplicables en el presente caso los supuestos de vacancia previstos en el artículo 113° de la Constitución.*

*8-B.4. De presentarse la vacancia durante el periodo comprendido entre la instalación del nuevo Congreso y antes de la ceremonia de asunción del cargo de presidente de la República electo, la presidencia será asumida por este sin perjuicio de cumplir con lo previsto con el artículo 116° de la Constitución.*

En ese sentido, la propuesta normativa introduce una regla específica dentro de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, norma que regula la organización, funciones y relaciones del Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, el cual

reconoce al presidente de la República como Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, así como titular del Poder Ejecutivo. Desde esta perspectiva, el proyecto pretende dotar de mayor previsibilidad al funcionamiento del Poder Ejecutivo ante situaciones excepcionales de sucesión presidencial.

Asimismo, el alcance del proyecto de ley se extiende a la regulación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en la medida en que plantea una situación de ejercicio simultáneo de funciones constitucionalmente diferenciadas. Por ende, ello se vincula con el diseño constitucional de la estructura del Estado y la distribución de funciones entre los poderes públicos, previsto por la Constitución Política del Perú, que establece como deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia del orden democrático y el funcionamiento del sistema institucional.

En términos generales, el contenido del Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR se orienta a introducir una regulación legal específica sobre un supuesto de sucesión presidencial, cuya ley de desarrollo constitucional, Ley 27375 ha sido publicada en el año 2000, pero cuya ejecución práctica no ha sido desarrollada de manera expresa en la legislación ordinaria. No obstante, la iniciativa legislativa no desarrolla de forma detallada los alcances, límites ni eventuales acciones dirigidas a derogar o modificar la Ley 27375, circunscribiéndose a establecer únicamente una regla general de continuidad funcional.

### **III. Análisis Constitucional**

#### **A. Principio de jerarquía normativa**

La valoración de la constitucionalidad del Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR exige, como premisa, el estudio del principio de la jerarquía normativa, dado que este principio conforma el canon estructurador del ordenamiento jurídico peruano y un parámetro necesario para revisar la validez de cualquier proyecto que se proponga sobre materias reguladas constitucionalmente, esto es, sucesión presidencial y organización de los poderes del Estado.

Asimismo, nuestra Constitución contiene un conjunto de normas supremas porque éstas permean y esparcen los principios, valores y contenidos a todas las demás pautas jurídicas restantes. En esa perspectiva el principio de jerarquía deviene en el canon estructurado del ordenamiento estatal.

Al respecto, el artículo 51º de la Constitución dispone 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*”<sup>2</sup>. De este modo, esta norma consagra de forma clara el principio de supremacía constitucional, toda vez que afirma la existencia de una normatividad superior (la norma superior es la Constitución) responsable de regular la normativa básica de la cual emana la validez de todo el ordenamiento jurídico de la sociedad política.

Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano interpretó lo siguiente:

*“(…), la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en sus dos vertientes: tanto aquella objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51°), como aquella subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (artículo 45°) o de la colectividad en general (artículo 38°) puede vulnerarla válidamente”*<sup>3</sup>

Una de las características de la Constitución como norma es que ella se presenta como el sistema de fuentes de un sistema jurídico; perspectiva que fue magistralmente diseñada por Hans Kelsen y del cual hay río de tinta<sup>4</sup>. Está demás que también confluyen otras características en tanto la Constitución es fuente fundamental y fundamentadora de un sistema político y que expresa en sus normas una incompletud, pues a la postre hay muchas cláusulas programáticas tanto como declarativas que requieren de leyes de desarrollo constitucional como son precisamente las leyes orgánicas. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha expresado:

*“La Constitución contiene un conjunto de normas supremas porque estas irradian y esparcen los principios, valores y contenidos a todas las demás pautas jurídicas restantes. En esa perspectiva el principio de jerarquía deviene en el canon estructurado del ordenamiento estatal. El principio de jerarquía implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas. Consecuentemente, como bien afirma Requena López, es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en hacer depender la validez de unas sobre otras. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquella.*  
*(…) En ese sentido, el referido artículo afirma los principios de supremacía constitucional que supone una normatividad supra –la Constitución– encargada de consignar la regulación normativa básica de la cual emana la validez de todo el ordenamiento legal de la sociedad*

---

<sup>2</sup> Ídem, art. 51.

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 04053-2007-PHC/TC, fundamento jurídico 13.

<sup>4</sup> GARCÍA AMADO, Juan Antonio. *Hans Kelsen y la norma fundamental*. Madrid. Marcial Pons. 1996. pp. 27 y ss.

*política. Como bien afirma Pérez Royo, el mundo del derecho empieza en la Constitución (...) no existe ni puede existir jurídicamente una voluntad superior a la Constitución.*

*La Constitución es una especie de super ley, de norma normarum, que ocupa el vértice de la pirámide normativa”.*<sup>5</sup>

En esa línea, el principio de jerarquía normativa resulta ser plenamente aplicable a la consideración del Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR porque, debe tenerse presente que toda regulación legal que busque incidir sobre contenidos de materia constitucional tiene que respetar los principios, valores y reglas de la Constitución, así como el sistema normativo que la desarrolla. En un caso contrario, existe el peligro de generar incompatibilidades normativas que atenten contra la unidad del ordenamiento jurídico, la seguridad jurídica dentro del Estado constitucional de derecho.

## **B. La figura del presidente de la República en el marco del sistema de gobierno presidencialista atenuado**

El sistema de gobierno peruano tiene como base un modelo presidencialista, donde el presidente de la República es elegido por voto popular conforme el artículo 111º de la Constitución, no responde políticamente ante el Congreso y, en principio, no puede ser removido discrecionalmente por este, además de ejercer su función en calidad de jefe de Estado y de Gobierno (artículos 110º y 118º inciso 3 de la Constitución). Sin embargo, este modelo ha sido objeto de la inclusión de reglas y mecanismos de control propios de un sistema parlamentario con la finalidad de garantizar un balance de poderes. Es por ello, que en la actualidad nuestra forma de gobierno se define como un modelo presidencialista atenuado o semi presidencialista; aún cuando en la práctica contemporánea la dinámica política ha fortalecido más al Congreso que al régimen presidencial que formalmente tenemos<sup>6</sup>.

Bajo esa premisa, el presidente de la República es la figura central del Poder Ejecutivo, ya que no solo tiene legitimidad democrática, sino además concentra la jefatura del Estado y de gobierno. Tampoco depende políticamente del Parlamento, lo que hace que su autonomía se vea reforzada. En tal sentido, la propia Constitución, resalta que el presidente de la República personifica a la Nación (en su rol de jefe de Estado)<sup>7</sup> y que carece de responsabilidad política (en su rol de jefe de gobierno).

---

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 00047-2004-AI/TC, fundamento jurídico 55.

<sup>6</sup> Uno de los trabajos más orgánicos y acabados sobre el modelo del sistema político ha sido abordado por el profesor HERNÁNDEZ CHAVEZ, Pedro. *El modelo de gobierno peruano: un neopresidencialismo disfuncional. Sobre la necesidad de rediseñar nuestro régimen político*. Vol. II. Lima. Fondo Editorial USMP. 2025. Dos volúmenes.

<sup>7</sup> Constitución Política. Artículo 110.-

El Presidente de la República es el jefe de Estado y personifica a la Nación.

Ahora bien, en el contexto de la *sucesión presidencial* materia de análisis, la Constitución Política de 1993 regula expresamente dicho aspecto, al señalar 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. 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.”*<sup>8</sup>

La ley de desarrollo constitucional que precisa el contenido del precepto constitucional y aplica lo dispuesto es absolutamente necesaria para esta norma, sin que tal ley de desarrollo constitucional desnaturalice su sentido ni amplíe los casos previstos por el Poder Constituyente. Así fue como se asumió la propia función por la Ley N.º 27375, que es ley que desarrolla los alcances del art.115 de nuestra Constitución.

Al respecto, la Ley N.º 27375 señala en su artículo único:

*“Artículo Único.- Interpretación del Artículo 115 de la Constitución Interpretase 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.”*<sup>9</sup>

Ahora, desde la perspectiva de una concepción constitucional, el carácter de la Ley 27375, que desarrolla lo dispuesto en el artículo 115°, trae consigo la prohibición de crear supuestos de sucesión, vacancia u ejercicio del cargo presidencial no previstos en la Constitución, sino simplemente de desarrollar lo previsto y únicamente lo normado por la Constitución, por analogía con lo que ocurre cuando se desarrolla la propia Ley. Sin embargo, la doctrina ha cuestionado severamente esta norma por exceder dicho marco.

---

<sup>8</sup> Presidencia de la República del Perú. (1993). Constitución Política del Perú (art. 115). Gob.pe. Obtenido de: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Peru\\_1993.pdf?v=1594239946](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946)

<sup>9</sup> Congreso de la República. Ley de Interpretación del Artículo 115 de la Constitución Política del Perú LEY N° 27375. En: Gob.pe. Obtenido de: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/3DA15BF30E8D7B89052586F40068A73E/\\$FILE/LEY-27375.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/3DA15BF30E8D7B89052586F40068A73E/$FILE/LEY-27375.pdf)

En este sentido, Domingo García Belaunde advierte:

*“La Ley 27375, aprobada en el año 2000 (...) resulta inaplicable por los desatinos que contiene y por los supuestos que presume. Más bien, sería conveniente que en ley especial se derogue esta última, y se precise los casos de presidentes. (...) Y por qué no, el eventual caso del presidente del Congreso que convoca a elecciones. Todo esto existe desde siempre, pero solo en tiempos recientes con las sucesivas vacancias, es que los problemas se han agudizado.”<sup>10</sup>*

De acuerdo a lo expuesto por el autor, se infiere que la Ley 27375 no realiza correctamente la función de ley de desarrollo constitucional, ya que establece alteraciones que impactan la lógica del sistema presidencialista atenuado. Incluso, esto provoca el peligro de que los mecanismos excepcionales de sucesión puedan constituirse en instrumentos políticos, debilitar la estabilidad del Ejecutivo y el equilibrio entre poderes. Si bien puede afirmarse que el presidente de la República está sometido a los controles propios del régimen democrático es menester que esté conforme al texto constitucional y a las leyes de desarrollo constitucional.

De este modo, su existencia no sólo ha de asumirse al mencionar expresamente la Ley 27375 como ley de desarrollo del 115, sino que es pertinente realizar el planteamiento de revisar, reformar o bien una derogación con el objetivo de convalidar el sistema constitucional y la correcta sucesión presidencial que nos ocupa.

### **C. Respeto de la sucesión constitucional y el rol del presidente del Congreso en la Presidencia de la República**

La naturaleza misma del modelo de gobierno presidencialista es incompatible con el hecho de que el cargo del presidente de la República quede vacante -por muerte, renuncia o vacancia- sin que nadie asuma sus funciones. Frente a tales situaciones eventuales de acefalía en el Ejecutivo, es indispensable que exista una autoridad habilitada para asumir el mando, de tal manera que el poder Ejecutivo no se vea debilitado, garantizando con ello estabilidad política, el debido balance de poderes y la protección del orden constitucional respectivo.

La sucesión presidencial constituye un mecanismo excepcional previsto dentro de este modelo, para que pueda ser asumido por una autoridad, evitando que el funcionamiento del Ejecutivo se vea seriamente deteriorado. La sucesión opera entonces como una salvaguardia del cargo de presidente, aspecto que se condice con la importancia de este como parte del sistema de gobierno presidencialista o presidencialista atenuado.

---

<sup>10</sup> García Belaúnde, G. (2026) ¿MOCIÓN DE CENSURA...? En: Opina21. Perú21.

No sería, por tanto, compatible con dicho sistema la existencia de periodos -inclusive breves- en los que la Presidencia de la República quede sin una autoridad que se haga cargo de las funciones presidenciales, pues la ausencia de una persona que asuma el cargo de presidente pone en serio riesgo el balance institucional, ya que no habría nadie al frente del Ejecutivo que se encargue de la dirección del Estado y del gobierno. Por ello, frente a situaciones de vacío de poder en el Ejecutivo, se debe garantizar la continuidad de la función presidencial<sup>11</sup>.

En atención a lo expuesto, la Constitución Política del Perú, en su artículo 115° regula expresamente la sucesión presidencial ante la vacancia de su titular, siendo el presidente del Congreso quien asume la presidencia ante la imposibilidad de asumir del primer o segundo vicepresidente.

De esta forma lo que la Constitución pretende evitar es la ausencia de un responsable en la dirección del Estado y de gobierno debido a las siguientes razones:

- Un vacío de poder en el Ejecutivo es contrario a la lógica de nuestro sistema de gobierno semipresidencialista
- El presidente de la República constituye la figura central del Ejecutivo, lo que exige implementar mecanismos para asegurar la continuidad de sus funciones.
- La ausencia de un titular de la presidencia debilita al Poder Ejecutivo, al punto de generar una suerte de desequilibrio de poder, afectando seriamente al sistema de pesos y contrapesos.

Ahora bien, el acto de juramentación y de la imposición de la banda presidencial, no son meros formalismos, sino símbolos de la asunción plena de la magistratura. No se trata por tanto, de un simple “encargo de gestión”, ya que la Constitución no admite la existencia de funciones presidenciales escindidas de la titularidad del cargo, sino el rol de jefe de Estado y de Gobierno se verían comprometidos seriamente, debilitando la figura del presidente, lo cual es contrario al modelo presidencialista.

Otro aspecto importante es el caso específico donde la presidencia la asuma el presidente del Congreso, su labor no implica la vacancia de su cargo original y tampoco la pérdida de la condición de Congresista de la República, tal como precisa la Ley N.º 27375, que guarda coherencia con los artículos 90°, 92° y 95° de la Constitución que defienden la irrenunciabilidad y exclusividad del mandato legislativo. Sin perjuicio de ello, tampoco implica que no se ejerza plenamente el cargo del presidente de la República.

---

<sup>11</sup> BIDART CAMPOS, German. *El poder*. Ediar. Buenos Aires. 1985. Vid. específicamente acápite “vacío de poder”. pp. 366.

Lo que ocurre es que ante una eventual vacancia presidencial, la asunción del presidente del Congreso a la Presidencia de la República es una delegación excepcional y transitoria que tiene por exclusiva finalidad la salvaguarda de la continuidad institucional y la restitución inmediata del orden constitucional mediante la convocatoria a elecciones. Por tanto, ha de limitarse a ejercer funciones estrictamente necesarias para ello, sin promover una agenda política y sin demostrar una alteración significativa de la dirección del gobierno.

En tanto, para dar cumplimiento a este mandato constitucional, la Ley N.º 27375, en su calidad de ley de desarrollo del artículo 115º, regula el ejercicio del cargo correspondiente al Presidente del Congreso; y, si bien la Ley 27375 tiene la intención de precisar el contexto de la sucesión, su contenido ha sido criticado por la doctrina ya que no ha eliminado ciertas ambigüedades acerca del ejercicio del poder presidencial por parte del Presidente del Congreso, en la medida que dicha intervención debería interpretarse únicamente como un acto de transición institucional y no como la representación de un mandato presidencial en sentido estricto, pues hacer una interpretación distinta rompería con la lógica del mismo sistema constitucional y desnaturalizaría las consecuencias excepcionales de la misma sucesión.

En síntesis, la función que en este caso ejerce el presidente del Congreso al desempeñar la función presidencial, no implica únicamente ejercer funciones propias de este, sino por el contrario, ostenta el cargo de presidente de la República y todo lo que ello conlleva, es decir, ser el jefe de Estado y de Gobierno, de lo contrario la figura de la autoridad se vería debilitada y sería jurídicamente ambigua. Además, nuestro modelo de presidencialismo atenuado exige que, en todo momento, exista un presidente de la República con plenas facultades para interactuar con el Legislativo y personificar a la Nación, asegurando así que el sistema de pesos y contrapesos no quede expuesto ante la ausencia del titular del Poder Ejecutivo.

#### **D. La sucesión institucional es compatible con la Constitución y ayuda a evitar problemas de interpretación**

La sucesión en la Presidencia de la República es un mecanismo constitucionalmente previsto que permite garantizar la continuidad del Estado y evitar situaciones de vacío político o interpretaciones dispares del texto constitucional. Es más, en lugar de generar una ruptura del orden democrático, la misma responde a una lógica de previsión normativa orientada a la estabilidad institucional en situaciones de crisis.

De este modo, la sucesión de instituciones no altera, sino que se inscriben en el sistema de gobierno o en la estructura del Estado con el propósito de advertir los mecanismos que permiten su continuidad. Ahora, el hecho de que en caso de necesidad otra autoridad

constitucional pueda asumir temporalmente la titularidad del cargo no disuelve el principio de separación de poderes, sino que lo articula en términos funcionales frente a situaciones muy concretas.

Desde esta perspectiva, la sucesión presidencial no es la realización arbitraria del poder, sino una mera manifestación de él, previamente regulado por la Constitución. Además, la autoridad de la cual asume la Presidencia de la República lo hace bajo límites claros, sin alterar la titularidad originaria del poder, sin alterar su legitimidad democrática, lo que tiende a minimizar las controversias interpretativas a propósito de la misma en el terreno de las crisis políticas.

De esta forma, conforme a la regulación Constitucional de las causales de vacancia, desde su introducción en la Constitución se ha tenido como supuesto que la presidencia de la República pierda a su titular en situaciones particulares, situaciones que en la actualidad se han vuelto más comunes y que vienen generando una serie de debates en la doctrina para cubrir estos vacíos que pudiera presentarse ante situaciones de vacío de poder, conforme ocurre cuando el presidente del Congreso asume la presidencia de la República por sucesión constitucional, sin embargo se presenta una suerte de vacío en el transcurso del término del mandato para el cual se fue elegido -cinco años-, la instalación del nuevo Congreso electo y la investidura del nuevo presidente también electo. Situación que ocurrió en el Perú, en el año 2001, con el presidente Valentín Paniagua Corazao y el presidente Francisco Sagasti en el año 2021 donde ambos culminaron un periodo presidencial, donde este último a diferencia del primero culminó su mandato presidencial en el momento en que venció su mandato como Congresista, es decir dos días antes de la investidura del presidente electo por voto popular. Además, posiblemente lo mismo ocurriría con el caso del actual presidente José Jerí, quien asumió la presidencia de la República por sucesión constitucional siendo presidente del congreso de la República.

Sin embargo, cabe destacar que la sucesión presidencial apoya la idea de continuidad institucional, en tanto pone de manifiesto que incluso los impedimentos temporales del presidente serán sorteados por el orden constitucional, al poder continuar hasta que cese tal situación. Esta misma configuración reduce la discrecionalidad política y ofrece un marco explícito de reglas que contribuye a la estabilidad y previsibilidad del sistema.

Finalmente, la compatibilidad de la sucesión presidencial y la Constitución también ha sido resaltada por la doctrina constitucional peruana, toda vez que la ausencia de reglas precisas pone en mayor tensión el ejercicio de los supuestos en la crisis, advirtiendo sobre la importancia de fortalecer y precisar normativamente los supuestos verificados para evitar distorsiones en la aplicación del régimen constitucional de sucesión presidencial.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

## A. Conclusiones

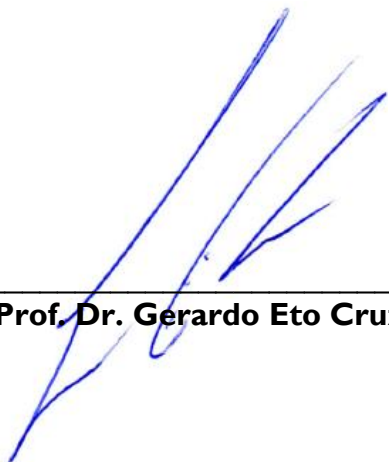
1. El objetivo propio del Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR consiste en dar regulación a la continuidad de la función presidencial en los supuestos de sucesión que la Constitución prevé; no obstante, lo cierto es que esta materia será afectada, ya que está regulada previamente por la Constitución y por normas legales de desarrollo constitucional vigentes.
2. La valoración del principio de jerarquía normativa pone en evidencia que toda iniciativa legislativa debe adecuarse al texto constitucional, pero también al sistema normativo que desarrolla expresamente aquellas disposiciones para salvaguardar la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico.
3. La propuesta de incorporar el artículo 8-B a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo introduce una regulación legal que los efectos de la nueva normativa podrían superponerse o entrar en tensión con el régimen jurídico de sucesión presidencial que ya está establecido, toda vez que el Proyecto de Ley no expone una justificación normativa suficiente que ampare tal intervención.
4. La ausencia de un desarrollo exhaustivo sobre los alcances, límites y efectos institucionales que podría manifestarse al mantener la titularidad del Poder Ejecutivo tras la pérdida de condición de congresista por culminación del periodo parlamentario, da lugar a un estado de incertidumbre jurídica; y, además sería contrario a las bases mismas del sistema presidencialista, pues el presidente del Congreso que asume la presidencia de la República no es en buena cuenta elegido por voto popular para desempeñar tal función, limitándose su permanencia al mandato parlamentario por el cual fue elegido.
5. Por tanto, el Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR, en función de la vinculación que se establece entre las materias de la ley y la norma constitucional, genera serias cuestiones desde la perspectiva constitucional, como sucede con el respeto de la garantía de coherencia del ordenamiento jurídico, a lo que hay que añadir la necesidad de un análisis sistemático del texto normativo antes de que pueda ser aprobado o no.
6. La figura del Presidente de la República, referida al modelo de gobierno presidencialista atenuado que establece la constitución peruana, se caracteriza como un ejercicio del poder que se encuentra sujeto a controles y equilibrios institucionales; lo que permite evitar la concentración del poder ejecutivo permitiéndose activar los mecanismos constitucionales de sucesión y control que

salvaguardan la estabilidad democrática y la continuidad del Estado, incluso en situaciones de crisis política sin alterar la esencia del régimen constitucional.

## **B. Recomendaciones**

1. Resulta recomendable que la Comisión de Constitución y Reglamento interprete el Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR con la dedicación debida por las razones esgrimidas en los acápite anteriores, sin menoscabo de la relación de aquél con la Constitución del Estado Peruano, y ésta con la regulación del régimen de sucesión presidencial.
2. Resulta recomendable también que la Comisión de Constitución y Reglamento proceda a revisar el contenido normativo del proyecto, a efectos de neutralizar las superposiciones normativas, los vacíos o las contradicciones normativas como el hecho de introducir la figura de vacancia, que a nuestro razonamiento no cabría porque el titular de la presidencia en este caso sigue siendo un Congresista de la República, cargo que es irrenunciable conforme el artículo 95º de la Constitución; y que, a la postre puedan generar una tensión de la unidad del sistema constitucional y seguridad jurídica y una implícita antinomia entre la cláusula constitucional y su ley de desarrollo que pretende el proyecto de ley 13693/2025-CR.
3. Se recomienda que la Legislación en esta materia respete el principio de jerarquía normativa y los principios del Estado de derecho constitucional, de forma que no desnaturalice la estabilidad del sistema institucional y el equilibrio entre los poderes del Estado, así como el modelo de gobierno cuyas bases se funden en el funcionamiento del sistema democrático y de las instituciones políticas.
4. Se recomienda que la discusión parlamentaria sobre la sucesión presidencial contemple expresamente la doctrina constitucional, la experiencia institucional que se ha acumulado en los últimos años para que las propuestas de reforma aborden no sólo criterios normativos, sino también una buena estimación de su incidencia sobre el funcionamiento del sistema político.
5. Se sugiere que toda propuesta legislativa o interpretación normativa que haga referencia a la sucesión presidencial se acomode estrictamente a la ortodoxia del principio de jerarquía normativa, como la máxima que debe prevalecer en el ordenamiento jurídico, al tiempo que resulta necesario asegurar de que en la regularización de las normas legales no se puedan producir valores en contradicción con la constitución material, ni tampoco regulaciones legales que puedan llegar a distorsionarse violando el orden constitucional y generando una mutación constitucional.

6. Se recomienda reforzar el respeto al diseño constitucional del presidencialismo atenuado, promoviendo interpretaciones que reconozcan los límites y controles al ejercicio del poder presidencial, a fin de garantizar el equilibrio entre poderes y la estabilidad institucional en escenarios de crisis política, puesto que en el futuro, se debe rediseñar un régimen político frente a la presencia de un neopresidencialismo disfuncional que es lo que hoy caracteriza al sistema político peruano.



---

**Prof. Dr. Gerardo Eto Cruz**