

Para : **Arturo Alegría García**
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso

De : **Jorge Luis Cáceres Arce**
Miembro del Consejo Consultivo
Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso

Asunto : **Opinión del proyecto de ley N° 13693/2025-CR**

Referencia : Oficio N° 0595-2025-2026-CCR/CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, en atención a la opinión técnica emitida respecto del proyecto de ley N.º 13693/2025-CR, “Proyecto de ley que incorpora el artículo 8-B a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, con el fin de garantizar la continuidad en el ejercicio de la función presidencial”, remito la citada opinión especializada para los fines consiguientes.

**OPINIÓN TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE LEY N.º 13693/2025-CR, QUE
INCORPORA EL ARTÍCULO 8-B A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER
EJECUTIVO, LEY 29158, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA CONTINUIDAD
EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PRESIDENCIAL**

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ORGÁNICA APLICABLE

III. PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA POR LA INICIATIVA

IV. EXAMEN DE LEGALIDAD Y TÉCNICA LEGISLATIVA

V. PROPUESTA EN LA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 8-B

I. INTRODUCCIÓN

La sucesión presidencial regulada en el artículo 115 de la Constitución Política del Perú constituye una pieza clave del sistema de continuidad del Poder Ejecutivo, en tanto permite que la Presidencia de la República no quede acéfala cuando se produce un impedimento (temporal o permanente) del titular y de los Vicepresidentes. En este marco, el Presidente del Congreso puede llegar a ejercer la Presidencia de la República no por mandato electoral directo, sino por mandato constitucional derivado, lo que plantea la necesidad de perfilar un estatuto claro para este ejercicio excepcional del cargo.

La experiencia política reciente ha confirmado que los supuestos de sucesión constitucional ya no son meras hipótesis teóricas, sino escenarios concretos que han marcado la dinámica institucional del país. La transición encabezada por Valentín Paniagua; la crisis política de noviembre de 2020 (en la que, de forma consecutiva, dos presidentes del Congreso asumieron el Gobierno); la reciente vacancia de José Jerí y la asunción de José María Balcázar; y, en general, la alta rotación de Jefes de Estado en los últimos años han puesto de relieve la fragilidad del equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo, así como las tensiones que genera una Presidencia ejercida en contextos de crisis. Particularmente ilustrativo resulta el caso de Sagasti, quien asumió la Presidencia por sucesión constitucional siendo Presidente del Congreso y enfrentó dificultades incluso para cumplir con los actos simbólicos de la transferencia del mando, lo que evidenció vacíos normativos en torno al estatuto de la Presidencia así ejercida.

En ese contexto, debe entenderse que la Presidencia de la República ejercida por encargo constitucional por el Presidente del Congreso configura una situación jurídica en la que este asume plenamente las funciones presidenciales sin perder su condición de congresista ni la de titular del Congreso. No se trata de un órgano distinto, sino del mismo órgano unipersonal —la Presidencia de la República— cuyo titular, aunque cuenta con una legitimidad de origen indirecta y derivada, ejerce durante la vigencia del encargo las mismas competencias y responsabilidades que el Presidente elegido.

Visto lo anterior, el presente proyecto de ley que propone incorporar el artículo 8-B a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo tiene como finalidad declarada el *“garantizar la continuidad del ejercicio de la función presidencial a cargo del presidente del Congreso, conforme la sucesión prevista en el artículo 115° de la Constitución, en caso pierda la condición de congresista por culminación del periodo parlamentario”*.

La iniciativa parte de un diagnóstico correcto sobre la existencia de una laguna normativa en la ley orgánica vigente, pero plantea soluciones que requieren ser ajustadas para asegurar su plena compatibilidad con la Constitución y para reforzar la estabilidad del Presidente por encargo; por tanto, el presente informe analiza el proyecto a la luz del marco constitucional, de la evolución de la legislación orgánica del Poder Ejecutivo y de las exigencias de técnica normativa, con el propósito de formular una propuesta de redacción del artículo 8-B que colme la laguna identificada, recupere la mejor experiencia normativa previa y garantice la continuidad y estabilidad de la función presidencial en tiempos de transición.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ORGÁNICA APLICABLE

El artículo 110 de la Constitución establece que el Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación, lo que implica que la jefatura del Estado es un órgano unipersonal cuya existencia no admite vacíos, aun en situaciones de crisis. El artículo 112 fija la duración del mandato presidencial en cinco años y prohíbe la reelección inmediata, delimitando así temporalmente el ejercicio ordinario del cargo.

A su vez, el artículo 113 enumera de manera taxativa las causales de vacancia de la Presidencia de la República —muerte del Presidente, incapacidad moral o física permanente declarada por el Congreso, aceptación de la renuncia, salida del territorio sin permiso y destitución por infracción al artículo 117—. Esta lista cerrada se aplica a todo Presidente que haya asumido válidamente el cargo, con independencia de que su legitimidad de origen sea electoral o derivada de la sucesión constitucional, pues la Constitución no establece regímenes diferenciados de vacancia según la forma de acceso al cargo.

El artículo 115 regula el orden de sucesión: Ante el impedimento temporal o permanente del Presidente, asume el Primer Vicepresidente; a falta de este, el Segundo Vicepresidente; y, en defecto de ambos, el Presidente del Congreso, quien, si el impedimento es permanente, debe convocar de inmediato a elecciones. La norma fija un orden de prelación claro y riguroso que vincula expresamente la asunción del cargo por el Presidente del Congreso con la obligación de restaurar la normalidad democrática mediante nuevas elecciones.

Por su parte, el artículo 116 dispone que el Presidente de la República presta juramento y asume el cargo ante el Congreso el 28 de julio del año en que se realiza la elección. Esta regla fija el momento constitucional de la transmisión del mando y actúa como límite temporal máximo del ejercicio de la Presidencia asumida en virtud del artículo 115: el Presidente del Congreso que asume la Jefatura del Estado debe mantenerse en el cargo hasta la juramentación del Presidente electo, salvo que una causal de vacancia anticipada active nuevamente la sucesión constitucional.

De la interpretación conjunta de estos preceptos se desprende un conjunto de premisas relevantes para el problema analizado. En primer lugar, la Presidencia de la República se configura como un órgano unipersonal cuya continuidad debe estar permanentemente asegurada, de modo que, producido el impedimento del titular, la propia Constitución dispone de inmediato quién asume el cargo, sin admitir interregnos en la jefatura del Estado.

En segundo lugar, toda sucesión presidencial debe tramitarse conforme al orden de prelación establecido en el artículo 115, tanto cuando se produce la primera vacancia como cuando sobrevienen nuevos impedimentos durante el ejercicio del cargo. En tercer lugar, una vez que una persona ha asumido válidamente la Presidencia de la República, ya sea por elección popular o en virtud del artículo 115, queda sujeta al mismo régimen constitucional y orgánico, en particular a las causales de vacancia del artículo 113, pues la Constitución no diferencia entre el Presidente elegido y el que accede por sucesión en cuanto a su estatuto de responsabilidad.

Finalmente, el ejercicio del cargo por parte de quien asume la Presidencia de la República en aplicación del artículo 115 encuentra su límite natural en la fecha de juramentación del Presidente electo fijada en el artículo 116. La duración de dicho periodo no depende, por tanto, del calendario parlamentario, sino del momento constitucionalmente previsto para la transmisión del mando.

Desde la perspectiva de la legislación orgánica, la evolución de la normativa sobre el Poder Ejecutivo confirma que el ordenamiento jurídico peruano ya había previsto una solución específica para la cuestión que ahora se plantea. El Decreto Legislativo N.º 560, Ley del Poder Ejecutivo, fue la primera ley orgánica que, bajo la Constitución de 1993, desarrolló la organización y las funciones del Poder Ejecutivo. Posteriormente, mediante

la Ley N.º 27508, promulgada el 13 de julio de 2001, se modificó su artículo 1 en los siguientes términos:

“Artículo 1º. – El Presidente de la República es el Jefe del Estado y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Policiales. Personifica a la Nación. Sus atribuciones y obligaciones están establecidas por la Constitución Política y la Ley. El Presidente de la República presta juramento y asume el cargo ante el Congreso de la República el 28 de julio del año de su elección, por un período de cinco años. En caso de impedimento temporal o permanente, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso.

Si el impedimento es permanente, el vicepresidente que corresponda asume el cargo y completa el periodo presidencial. El ejercicio de funciones del Presidente de la República asumido por el Presidente del Congreso por impedimento permanente, conforme al artículo 115 de la Constitución, se extiende hasta la juramentación con lo establecido en el artículo 116 de la Constitución”.

Esta solución no fue meramente teórica, pues permitió que Valentín Paniagua Corazao, quien ejerció la Presidencia de la República por sucesión constitucional desde noviembre de 2000, acudiera al Congreso el 28 de julio de 2001 a dirigir un mensaje a la Nación y a entregar personalmente la banda presidencial al entonces Presidente del Congreso, Carlos Ferrero, quien a su vez la impuso al Presidente electo, Alejandro Toledo. En los hechos, la Ley 27508 proporcionó el soporte orgánico necesario para que el mandato presidencial asumido por el Presidente del Congreso se extendiera sin solución de continuidad hasta la transmisión formal del mando al Presidente elegido, coordinando así el artículo 115 con la fecha de juramentación prevista en el artículo 116.

Con la promulgación de la vigente Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se produjo la derogación integral del Decreto Legislativo N.º 560 y de sus modificatorias, entre ellas la Ley N.º 27508. La LOPE actual, que regula la condición del Presidente de la República como Jefe de Estado y del Poder Ejecutivo (artículo 7), sus funciones (artículo 8), el encargo del despacho presidencial cuando el Presidente sale del territorio nacional (artículo 8-A) y el estatuto de los Vicepresidentes de la República (artículo 10), no contiene una regla análoga a la prevista por la Ley N.º 27508 que precise la extensión temporal del ejercicio de la función presidencial cuando esta ha sido asumida por el Presidente del Congreso en virtud del artículo 115.

Ello ha dejado reabierto el problema que la reforma de 2001 había resuelto, especialmente a la luz de la inestabilidad política de las últimas décadas. A lo anterior debe añadirse el contenido de la Ley N.º 27375, que interpreta auténticamente el artículo 115 de la Constitución. Dicha ley precisa que el mandato conferido al Presidente del Congreso para asumir las funciones de Presidente de la República, por impedimento permanente del titular y de los Vicepresidentes, no implica la vacancia de su cargo de Presidente del Congreso ni la pérdida de su condición de congresista de la República.

Esta interpretación auténtica produce dos consecuencias relevantes. De un lado, confirma la posibilidad de acumular legítimamente las funciones de Presidente del Poder Legislativo y de Presidente de la República en ejercicio, al menos mientras el periodo parlamentario se mantenga vigente. De otro lado, subraya la necesidad de regular qué ocurre cuando el periodo parlamentario concluye —y con él, el mandato congresal del Presidente del Congreso— mientras permanece pendiente la transmisión del mando al Presidente electo. Precisamente este es el escenario que el proyecto de artículo 8-B aspira a abordar.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL APLICABLE

El análisis debe comenzar por el diseño constitucional de la Presidencia de la República y de la sucesión en el ejercicio de dicha función. El artículo 110 de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación; el artículo 118, inciso 3, le reconoce la atribución de dirigir la política general del Gobierno. No se trata, por tanto, de una magistratura meramente ejecutiva, sino de una institución que condensa la representación del Estado y la conducción del sistema político, de modo que la continuidad en el ejercicio de la función presidencial no constituye un mero detalle procedimental, sino una exigencia inherente a la propia forma de Estado y de gobierno.

El artículo 115 de la Constitución regula los supuestos de impedimento temporal o permanente del Presidente de la República y establece el orden de sucesión, conforme al cual, en caso de impedimento del Presidente, asume sus funciones el Primer Vicepresidente; si este también se encuentra impedido, le sucede el Segundo Vicepresidente y, en ausencia de ambos, corresponde al Presidente del Congreso asumir el ejercicio de la función presidencial; cuando el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso debe convocar de inmediato a elecciones. La norma fija, pues, quién debe ejercer la Presidencia en esas hipótesis, pero guarda silencio respecto de la duración concreta de ese ejercicio cuando la sucesión se produce en los meses finales del periodo gubernamental, lo que deja sin respuesta normativa el tramo final del calendario constitucional.

A su vez, el artículo 116 dispone que el Presidente de la República presta juramento de ley y asume el cargo ante el Congreso el día 28 de julio del año en que se realiza la elección. Este precepto fija un hito invariable en el calendario político —la fecha de transmisión del mando— y no deja margen para modificarla por ley ordinaria u orgánica y, como consecuencia lógica, cualquier desarrollo normativo sobre la sucesión presidencial, en consecuencia, debe asumir esa fecha como punto de llegada inmodificable, de manera que solo puede precisar quién ejerce la Presidencia hasta ese momento, pero no alterar el momento mismo de la asunción presidencial.

El artículo 113 enumera las causales de vacancia de la Presidencia de la República, entre las que se encuentran la muerte del Presidente, su incapacidad moral o física permanente declarada por el Congreso, la aceptación de su renuncia y la destitución después de haber sido sancionado por infracciones al artículo 117; el texto constitucional no distingue, en lo esencial, entre el Presidente elegido y quien ejerce la función presidencial por sucesión, de modo que las causales de vacancia son aplicables a todo aquel que se encuentre ejerciendo la Presidencia.

Por su parte, el artículo 118, inciso 7, reconoce al Presidente la facultad de dirigir mensajes al Congreso en cualquier momento y, de manera obligatoria, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual; esta facultad, leída desde la óptica de la rendición de cuentas, adquiere relevancia especial en el contexto de los gobiernos de transición, en los que un Presidente no electo por voto popular conduce los asuntos estatales por un periodo acotado, pero políticamente intenso.

Desde la perspectiva de la legislación orgánica, la evolución de la normativa sobre el Poder Ejecutivo confirma que el ordenamiento jurídico peruano ya había previsto una solución específica para la cuestión que ahora se plantea. En efecto, el Decreto Legislativo

N.º 560, Ley del Poder Ejecutivo, fue la primera ley orgánica que, bajo la Constitución de 1993, desarrolló la organización y las funciones del Poder Ejecutivo. Posteriormente, mediante la Ley N.º 27508, promulgada el 13 de julio de 2001, se modificó su artículo 1 en el siguiente sentido:

“Artículo 1º. - El Presidente de la República es el Jefe del Estado y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Policiales. Personifica a la Nación. Sus atribuciones y obligaciones están establecidas por la Constitución Política y la Ley. El Presidente de la República presta juramento y asume el cargo ante el Congreso de la República el 28 de julio del año de su elección, por un periodo de cinco años. En caso de impedimento temporal o permanente, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso.

Si el impedimento es permanente, el vicepresidente que corresponda asume el cargo y completa el periodo presidencial. El ejercicio de funciones del presidente de la República asumido por el Presidente del Congreso por impedimento permanente, conforme al Artículo 115º de la Constitución, se extiende hasta la juramentación con lo establecido en el Artículo 116º de la Constitución.”

Esta solución no fue meramente teórica, en tanto permitió que Valentín Paniagua Corazao, quien ejerció la Presidencia de la República por sucesión constitucional desde noviembre de 2000, acudiera al Congreso el 28 de julio de 2001 a dirigir un mensaje a la Nación y a entregar personalmente la banda presidencial al entonces Presidente del Congreso, Carlos Ferrero, quien a su vez la impuso al Presidente electo, Alejandro Toledo.

Con la promulgación de la vigente Ley N.º. 29158 se produjo la derogación integral del Decreto Legislativo N.º. 560 y de sus modificatorias, entre ellas la Ley N.º 27508. La vigente LOPE, que regula la condición del Presidente de la República – como Jefe de Estado y del Poder Ejecutivo (artículo 7), sus funciones (artículo 8), el encargo del despacho presidencial cuando el Presidente sale del territorio nacional (artículo 8-A) y el estatuto de los Vicepresidentes de la República (artículo 10) – no contiene una regla análoga a la prevista por la Ley N.º 27508 que precisara la extensión temporal del ejercicio de la función presidencial cuando esta ha sido asumida por el Presidente del Congreso en virtud del artículo 115, lo que ha dejado reabierto el problema que la reforma de 2001 buscó resolver.

Finalmente, corresponde incorporar a este marco la Ley N.º 27375, de interpretación auténtica del artículo 115 de la Constitución. Dicha ley precisa que el mandato conferido al Presidente del Congreso para asumir las funciones de Presidente de la República, por impedimento permanente del titular y de los vicepresidentes, no supone la vacancia de su cargo como Presidente del Congreso ni la pérdida de su condición de congresista de la República. Esta precisión genera dos consecuencias inmediatas: por un lado, confirma que el Presidente del Congreso puede acumular legítimamente las funciones de Presidente del Poder Legislativo y de Presidente de la República en ejercicio; por otro, pone aún más de relieve la necesidad de regular qué ocurre cuando el período parlamentario concluye —y, con él, el mandato congresal del Presidente del Congreso— mientras permanece pendiente la transmisión del mando al Presidente electo.

III. PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA POR LA INICIATIVA

La exposición de motivos del Proyecto de Ley N.º 13693/2025-CR parte de la constatación de un vacío normativo en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y, a partir de él, reconstruye la problemática que se pretende solucionar.

La Constitución establece, por un lado, quién asume la Presidencia de la República ante el impedimento permanente del titular y de los vicepresidentes; por otro, fija de manera rígida la fecha de transmisión del mando al Presidente electo; sin embargo, ni la Constitución ni la LOPE vigente precisan si el Presidente del Congreso que ha asumido la función presidencial por sucesión constitucional puede continuar ejerciéndola cuando, por el solo transcurso del tiempo, ha dejado de ser congresista al culminar el periodo parlamentario, pero aún no se ha producido la juramentación del nuevo Presidente.

Ese problema se hizo visible en 2021, durante el gobierno de transición de Francisco Sagasti Hochhausler, quien, tras la vacancia de Martín Vizcarra, asumió la Presidencia de la República por sucesión constitucional, en su condición de Presidente del Congreso; no obstante, al aproximarse la transmisión del mando a Pedro Castillo, la Oficialía Mayor del Congreso consideró que el mandato de los congresistas concluía el 26 de julio, que el nuevo Congreso se instalaba el 27 y que, en consecuencia, Sagasti ya no se encontraba legitimado para participar como Presidente de la República en la ceremonia del 28 de julio; por ello, solo se le permitió entregar la banda presidencial en la puerta del Palacio Legislativo, sin ingresar al hemiciclo ni dirigir un mensaje al país, a diferencia de lo que había ocurrido dos décadas antes con Valentín Paniagua.

La coyuntura actual refuerza la urgencia de abordar el problema, pues la vacancia de José Jerí y la consecuente asunción de la función presidencial por parte de José María Balcázar reeditan el patrón de un Presidente del Congreso que, en aplicación del artículo 115 de la Constitución, conduce el Poder Ejecutivo hasta la transmisión del mando al Presidente electo en julio de 2026. Si el ordenamiento se mantiene como está, volverá a plantearse la duda sobre si la culminación del mandato congresal el 26 de julio debe entenderse también como fecha de término del ejercicio de la función presidencial por sucesión, aun cuando el Presidente electo solo asumirá el cargo el 28 de julio; frente a esa incertidumbre, la experiencia comparada y los antecedentes nacionales aconsejan introducir una regla expresa que salvaguarde la continuidad de la función presidencial y evite nuevas controversias.

Cabe subrayar, por tanto, que el problema que motiva el proyecto es real y se encuentra adecuadamente delimitado. Antes de regular el supuesto específico de continuidad en el cargo en un escenario concreto, resulta, sin embargo, pertinente que el Congreso incorpore en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo una cláusula general que defina el régimen aplicable a la Presidencia de la República ejercida por el Presidente del Congreso en virtud del artículo 115 de la Constitución, precisando su alcance, duración y sujeción al régimen de vacancia constitucional; solo sobre esa base sistemática resulta técnicamente adecuado desarrollar, a través de un artículo como el 8-B, las reglas de continuidad del ejercicio de la función presidencial cuando el periodo parlamentario culmina antes de la juramentación del Presidente electo.

De este modo, el problema identificado por la iniciativa no se reduce a un detalle de ingeniería normativa, sino que compromete directamente la vigencia efectiva del diseño constitucional de la sucesión presidencial y la continuidad misma del Poder Ejecutivo en contextos de crisis; en consecuencia, la respuesta legislativa que se adopte debe evitar soluciones casuísticas o fragmentarias y orientarse, más bien, a reconstruir un marco orgánico coherente que reconozca al Presidente del Congreso que asume la Jefatura del

Estado como verdadero titular de la Presidencia mientras dure su encargo, someterlo exclusivamente a las causales de vacancia previstas en la Constitución y garantizar que dicho ejercicio se prolongue, sin interferencias derivadas del calendario parlamentario, hasta la transmisión del mando al Presidente electo.