CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00474-2026-2031-CD
RU 33402-CD
01 OCTUBRE 2026 05:22 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

FERNANDO GARCÍA HUBY
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

"Año de la esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE DEROGA LA LEY 31810, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, RESPECTO AL ENCARGO DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DE SU GESTIÓN A TRAVÉS DE TECNOLOGÍAS DIGITALES

El Diputado de la República que suscribe **FERNANDO ALBERTO GARCÍA HUBY**, miembro del Grupo Parlamentario Partido del Buen Gobierno; en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 104º, 106° y 107° del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la iniciativa legislativa siguiente:

I. FÓRMULA LEGISLATIVA

LEY QUE DEROGA LA LEY 31810, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, RESPECTO AL ENCARGO DEL DESPAHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DE SU GESTIÓN A TRAVÉS DE TECNOLOGÍAS DIGITALES

Artículo Único. Derogación de la Ley 31810

Deróguese la Ley 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.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Deróguense todas las normas complementarias que se opongan a lo dispuesto por la presente Ley.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Identificación del problema y antecedentes

Esta iniciativa retoma una controversia que ya se había planteado durante el período parlamentario 2021-2026, a raíz de la sucesión constitucional por la cual Dina Boluarte llegó a la Presidencia de la República: en ese proceso quedaron vacantes, al mismo tiempo, la Primera y la Segunda Vicepresidencia. Se trató de un escenario atípico que dejó al descubierto un vacío no previsto por la Constitución Política del Perú en su artículo 115 de la Constitución[1], cuyo segundo párrafo dispone que, cuando el presidente de la República sale del territorio nacional, el despacho queda a cargo del Primer vicepresidente y, a falta de este, del Segundo. Esa regla fue diseñada bajo la premisa de que siempre habría un vicepresidente en ejercicio del cargo, premisa que en este caso concreto no llegó a cumplirse.

Para plantear una salida a esa situación, el Poder Ejecutivo de aquel entonces presentó el Proyecto de Ley 4985/2022-PE, cuya exposición de motivos sostuvo que, ante la imposibilidad material de encargar el despacho a un vicepresidente, correspondía que fuera la propia presidenta quien continuara al frente de este por medios digitales, y que la vía adecuada para introducir esa solución era una modificación a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. El Congreso aprobó la iniciativa en segunda votación el 21 de junio de 2023, con 71 votos a favor, 39 en contra y 5 abstenciones, y el texto fue promulgado el 29 de junio de 2023, mediante la Ley 31810[2]. La norma incorporó el artículo 8-A a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, estableciendo que, 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 se mantiene a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías digitales.**

La presente exposición de motivos sostiene que, si bien el problema identificado por el Poder Ejecutivo en 2022 era real, la solución escogida fue jurídicamente equivocada, ya que se propuso introducir, mediante una ley orgánica, una excepción a una regla general de rango constitucional; esto porque se desconoció el principio de jerarquía normativa, que se encuentra textualmente establecido en el artículo 51 de la Constitución. El citado artículo indica que *"la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)"*. Por ello, es indispensable derogar la norma, permitiendo así que la respuesta al problema

[1] *https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Constitucion-Politica-del-Peru-1993.pdf*
[2] *https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2191769-3*

se efectúe por la vía de la Reforma Constitucional, misma que puede llevarse a cabo según el procedimiento establecido en el Artículo 206 de la Constitución Política del Perú. [3]

2.2. La sentencia del Tribunal Constitucional

Con fecha 16 de abril de 2024, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia recaída en el Expediente 00011-2023-PI/TC, respecto al "Caso del encargo del Despacho Presidencial", referente a la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el 25% del número legal de Congresistas contra la Ley 31810.

Mediante la citada sentencia, se estableció una posición mayoritaria, declarando infundada la demanda. La posición de los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Ochoa Cardich y Hernández Chávez hizo referencia que, ante el vacío relacionado a la ausencia de vicepresidentes, el Congreso estaba habilitado para llenarlo mediante una ley orgánica, sustentándose para ello en el contenido del artículo 102, inciso 1, y en el artículo 118, inciso 24, de la Constitución, que facultan al legislador a desarrollar la forma en que el presidente cumple con sus obligaciones. Sin embargo, esa línea de análisis equipara dos situaciones que son distintas: una situación es que se haya dejado deliberadamente un margen de desarrollo al legislador sobre una materia que no reguló la Constitución, y otra, muy distinta, es que se haya regulado de forma integral una figura como la de la sucesión y la encargatura presidencial y que, dentro de esa regulación ya cerrada, exista un supuesto específico no previsto.

El diseño constitucional de la sucesión presidencial y de la encargatura del despacho queda completo en el propio artículo 115: allí se precisa quién asume las funciones del presidente ante un impedimento, sea temporal o permanente, el orden en que opera ese reemplazo, y a quién corresponde el despacho cuando el mandatario sale del país. Ni ese artículo ni ningún otro precepto constitucional habilita al legislador para idear, por su cuenta, fórmulas adicionales frente a escenarios que el constituyente dejó sin regular.

2.3. Principio de jerarquía normativa

El artículo 51 de la Constitución establece de forma textual que *"la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente"*. El propio Tribunal Constitucional ha precisado que este principio no se agota en resolver conflictos entre normas de distinto rango, sino

[3] *https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Constitucion-Politica-del-Peru-1993.pdf*

que expresa, ante todo, *"el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas"*. En otros términos, es importante entender que la jerarquía normativa no solo ordena las normas que prevalezcan en caso de existir ciertas contradicciones, también permite definir qué órgano y qué procedimientos son competentes para regular cada materia.

Esto es lo que ocurrió con el artículo introducido por la Ley 31810. El artículo 115 de la Constitución establece, como regla general, que el despacho presidencial se encarga al Primer o, en su defecto, al Segundo vicepresidente cuando el presidente sale del país; sin embargo, la norma establece el marco para el supuesto en que no exista ningún vicepresidente disponible, una excepción distinta a lo mencionado en la constitución. Se trata entonces de una excepción establecida en una ley ordinaria para modificar a lo establecido en un artículo de la Constitución; resaltando que una norma de jerarquía inferior no puede exceptuar lo que una norma de jerarquía superior ha decidido regular de forma taxativa.

"En la medida en que se trata de una materia de naturaleza constitucional, el hecho de que sea el legislador ordinario el que se haya arrogado la facultad de regular el uso de las tecnologías digitales para la gestión del despacho presidencial, así como la autoridad encargada de hacerlo, supone una infracción del principio de jerarquía normativa, el cual se encuentra previsto en el artículo 51 de la Ley Fundamental."[4] Esta afirmación fue manifestada por el magistrado Monteagudo Valdez mediante su voto singular en la sentencia recaída en el Expediente 00011-2023-PI/TC.

El mencionado magistrado fue el único integrante del Tribunal Constitucional que votó por declarar fundada la demanda —los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Ochoa Cardich y Hernández Chávez conformaron la mayoría que declaró infundada la demanda—, pero su voto singular no representa una opinión aislada sin sustento aparente, ya que se establece como un pronunciamiento más bien razonado. En esa línea, el profesor Juan Carlos Díaz Colchado, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, afirmó en julio de 2023, que los numerales 8-A.3 y 8-A.4 de la Ley 31810 resultaban inconstitucionales precisamente porque establecían, por la vía de una ley ordinaria, una excepción a una regla contenida en la Constitución, y que, *"cuando la Constitución establece una regla general [el artículo 115], solo ella puede establecer las excepciones."*[5]

[4] *https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00011-2023-AI.pdf*
[5] *https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/es-posible-la-gestion-via-zoom-del-despacho-presidencial-sobre-la-inconstitucionalidad-de-la-ley-n-31810-que-permite-la-gestion-por-medios-digitales-de-la-presidencia-de-la-republica-28380/*

Incluso los magistrados que suscribieron el fallo en mayoría, aunque coincidieron en declarar infundada la demanda, **advirtieron la necesidad de precisar los conceptos en juego**. En el fundamento de sus votos, los magistrados Gutiérrez Ticse y Hernández Chávez señalaron que resulta "indispensable diferenciar la figura de la encargatura de despacho de lo que es el Despacho Presidencial, noción que no tiene raigambre constitucional y que solo se encuentra prevista en el artículo 9 de la [Ley Orgánica del Poder Ejecutivo]", y advirtieron además que confundir ambas figuras "distorsiona la naturaleza y los alcances de la encargatura constitucional". Esta precisión, formulada por magistrados que votaron con la mayoría, permite confirmar que incluso dentro de la posición que declaró infundada la demanda existe coincidencia en que la encargatura del despacho presidencial es una institución de naturaleza constitucional, y que tratarla como si fuera una simple cuestión de organización administrativa genera la confusión que permitió a la Ley 31810 prosperar y mantenerse vigente hasta la fecha.

2.4. Solución constitucional

El artículo 206 de la Constitución establece el único procedimiento válido para modificar el texto constitucional y es a través de una reforma que debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum, salvo que el propio Congreso la apruebe en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable. Las modificaciones constitucionales son procedimientos trascendentales, que exigen mayorías calificadas o la ratificación directa de la ciudadanía vía referéndum. No se trata de un formalismo, ya que es en realidad la garantía para que las reglas fundamentales del Estado no queden simplemente libradas a la mayoría parlamentaria de turno, como ha sucedido en períodos anteriores.

Como sustentó el magistrado Monteagudo Valdez en su voto singular, la determinación de quién debe asumir la gestión del despacho presidencial cuando no existen vicepresidentes disponibles *"no es un asunto que corresponda ser decidido a través de un acto del legislador ordinario"*, pues "existen diversas alternativas que pudieron ser evaluadas" —entre ellas, que la gestión quedara en manos del presidente del Congreso, del presidente del Consejo de Ministros, o del propio Presidente— y "resulta evidente que el debate sobre este asunto debió pasar por el uso de la reforma constitucional, y no por una simple decisión del legislador ordinario".[6]

[6] *https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00011-2023-AI.pdf*

El propio voto singular va más allá y dimensiona lo que en la práctica autoriza la Ley 31810, ya que no estamos ante una atribución secundaria ni de simple trámite, sino, en palabras del magistrado, ante una habilitación que en los hechos permite que *"la casi totalidad de las facultades presidenciales —tanto las principales como las de mero trámite— sean asumidas de forma remota"*. Dejar que una habilitación de tal envergadura se decida como un procedimiento legislativo ordinario, sin recurrir a las mayorías calificadas ni al debate público propios de una reforma constitucional, equivale —tal como lo advierte el propio voto singular— a que *"el contenido de la norma normarum quede a disposición de mayorías fluctuantes, lo que genera inestabilidad en el ordenamiento y serios inconvenientes para la seguridad jurídica"*.

2.5. El tratamiento constitucional de esta materia en otros países

Resulta importante conocer que la propia demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31810, recogida en los antecedentes de la Sentencia 139/2024, puso en evidencia que en ordenamientos constitucionales como los de Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Panamá, la encargatura del despacho presidencial por viaje del presidente al exterior se regula específicamente a nivel constitucional, y no mediante ley ordinaria u orgánica.

La Constitución de Colombia, por ejemplo, resuelve las faltas temporales del presidente de la República en su propio texto constitucional, al disponer que *"en las faltas temporales del presidente de la República bastará con que el vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario"*[7].

País	Norma	Requisito para que el presidente salga del país	Quién asume el despacho presidencial durante la ausencia
Costa Rica	Constitución Política de 1949, arts. 135 y 139 inc. 5[8]	Debe comunicar previamente a la Asamblea Legislativa los motivos de su viaje	En ausencia temporal, el presidente llama a cualquiera de los dos vicepresidentes; en ausencia absoluta, reemplaza el vicepresidente según el orden de su nominación; si ninguno puede asumir, ocupa el cargo el presidente de la Asamblea Legislativa

[7] *https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/*
[8] *https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2015?lang=es*

País	Norma	Requisito para que el presidente salga del país	Quién asume el despacho presidencial durante la ausencia
Colombia	Constitución Política de 1991, arts. 196 y 202[9]	Aviso previo al Senado (o a la Corte Suprema de Justicia en receso) antes de trasladarse a territorio extranjero; omitirlo se considera abandono del cargo	En faltas temporales, el vicepresidente toma posesión del cargo; de forma complementaria, un ministro del mismo partido político puede asumir funciones mientras el presidente viaja
Paraguay	Constitución Nacional de 1992, arts. 227, 233 y 234[10]	Aviso previo al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia; para ausencias mayores a cinco días, autorización de la Cámara de Senadores o de su Comisión Permanente en receso	El vicepresidente sustituye de inmediato por impedimento o ausencia temporal; a falta de este, sigue la línea sucesoria: presidente del Senado, presidente de Diputados y presidente de la Corte Suprema

En los tres países comparados, tanto el permiso para que el presidente de la República salga del territorio nacional como el mecanismo de reemplazo en el Poder Ejecutivo durante su ausencia están fijados directamente en el texto constitucional, y no en una ley ordinaria u orgánica; en el caso peruano por ejemplo la autorización para salir del país sigue pasando por el Congreso de la República.

La práctica comparada permite confirmar que cuando otros ordenamientos de la región han buscado resolver el mismo tipo de vacío, la respuesta se ha incorporado al propio texto constitucional, y no se ha hecho mediante modificación de ley ordinaria. Esto no es casual: se trata, en todos los casos, de una institución que define el ejercicio del más alto cargo de cada Estado.

2.6. La importancia de derogar la ley

Es preciso responder una pregunta que probablemente surja durante el debate: si el Tribunal Constitucional por mayoría declaró infundada la demanda contra la Ley 31810 y confirmó su constitucionalidad, ¿tiene sentido insistir en su derogación por la vía legislativa? La respuesta es afirmativa y categórica, ya que el control de constitucionalidad y la función legislativa son ejercicios distintos, con procedimientos diferenciados. Que una ley haya podido superar el control de constitucionalidad no significa que sea la mejor política legislativa posible, ni que el Congreso esté impedido de modificarla o derogarla.

[9]https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-1/articulo-196 y https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-3/articulo-202
[10]https://www.senado.gov.py/images/archivos/constitucion-nacional-2023/Libro%202023%20-2028%20para%20la%20Web.pdf

El concepto de abrogación de la Ley hace referencia a que toda ley es derogable por otra ley de igual jerarquía, tal como lo precisa el Artículo I del Título Preliminar del Código Civil[11], y es importante entender que la derogación no requiere que la norma derogada haya sido previamente declarada inconstitucional, sino que el legislador en ejercicio de su derecho de iniciativa legislativa concluya que la solución vigente no es la adecuada y plantee ello en este caso, ante la Cámara de Diputados.

En el caso analizado, el fundamento existe y es sólido y lo ofrece el propio voto singular de un magistrado del Tribunal Constitucional, respaldado por la doctrina especializada y por la experiencia comparada. A ello se suma que la preocupación por derogar esta norma no es nueva en el debate parlamentario, ya que, en noviembre de 2023, un grupo de congresistas de distintas bancadas presentó el Proyecto de Ley 6312/2023-CR, dirigido a derogar el artículo 8-A de la Ley 29158, invocando también el artículo 115 de la Constitución y sosteniendo que una modificación de esa naturaleza *"no puede ser efectuada a través de una ley ordinaria, sino que requiere de una reforma constitucional"*. [12]La presente iniciativa recoge esa misma preocupación, siendo complementada por el pronunciamiento del propio Tribunal Constitucional en el Expediente 00011-2023-PI/TC y por el desarrollo de la doctrina que se llevó a cabo desde entonces.

La Ley 31810 buscó resolver un problema real: la ausencia de vicepresidentes disponibles para encargarse del despacho presidencial durante los viajes de la presidenta de la República al exterior, pero lo hizo sin tomar en cuenta el **principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 51 de la Constitución**, introduciendo una excepción a una regla general que la propia Constitución había regulado en su artículo 115.

Por lo anteriormente expuesto, resulta de amplia relevancia debatir y derogar esta norma, concentrando los esfuerzos para que en el futuro, la acción de cubrir vacíos constitucionales se haga mediante la vía adecuada y establecida en el propio marco normativo y constitucional peruano.

[11] *https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Codigo-Civil-MINJUS-BCP.pdf*
[12] *https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQwMTQx/pdf*

III. MARCO LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Ley 31810
- Ley 29158

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa no irroga gasto alguno al erario público, ya que se trata de una norma estrictamente derogatoria. Sus beneficios, en cambio, son de orden institucional, restableciendo el respeto al principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 51 de la Constitución

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La derogación propuesta recae exclusivamente sobre el artículo 8-A de la Ley 29158, incorporado por la Ley 31810. De aprobarse esta derogación, el supuesto de ausencia simultánea de ambos vicepresidentes durante un viaje presidencial al exterior quedará sin una solución legislativa expresa, tal como ocurría antes de la Ley 31810. Corresponde al Congreso de la República, en ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional que le reconoce el artículo 206 de la Constitución, evaluar la solución definitiva, en lugar de mantener vigente una fórmula que fue introducida por una vía que no le correspondía.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra relacionada con la **Política 1 del Acuerdo Nacional: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, incorporada en el Capítulo 1 denominado:** Democracia y Estado de Derecho, misma que en su acápite g), especifica que el Estado defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran[13]

También, se relaciona con la Política 24: **Afirmación de un Estado eficiente y transparente,** la que en su acápite f), indica que el Estado mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles.[14]

[13] *https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/*
[14] *https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/24-afirmacion-de-un-estado-eficiente-y-transparente/*