Proyecto de Resolución Legislativa N° 3839/2022/PE.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite
26 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma
Hora 13:21

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 26 de diciembre 2022

OFICIO Nº 402 -2022 -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 107º 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 Resolución Legislativa que incorpora el literal k) al artículo 32 del Reglamento del Congreso de la República.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos 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

EL PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA EL LITERAL K) AL ARTÍCULO 32 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo único.- Incorporación del literal k) al artículo 32 del Reglamento del Congreso
Adiciónase el literal k) al artículo 32° del Reglamento del Congreso de la República, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 32. - El Presidente del Congreso tiene las siguientes funciones y atribuciones:

a) Representar al Congreso, y recibir los honores que correspondan a su investidura.

b) Presidir las sesiones del Pleno del Congreso, de la Comisión Permanente, y de la Mesa Directiva, concediendo el uso de la palabra, haciendo guardar el orden y dirigiendo el curso de los debates y las votaciones, conforme a las normas procesales constitucionales, legales y reglamentarias.

c) Cumplir el ordenamiento jurídico de la Nación y este Reglamento así como proteger los derechos y atribuciones de los Congresistas y los diversos Grupos Parlamentarios, facilitar los consensos y acuerdos, respetar y hacer respetar la organización y funcionamiento del Congreso, como una entidad dialogante y esencialmente deliberante, que encarna el pluralismo político de la Nación.

d) Firmar, con uno de los Vicepresidentes, las autógrafas de las leyes, para ser enviadas al Presidente de la República para su promulgación, así como ejercer la facultad de promulgar las leyes a que se refiere el primer párrafo in fine del Artículo 108 de la Constitución Política. También firman el Reglamento del Congreso, las autógrafas de las Resoluciones Legislativas, los acuerdos del Congreso y las normas reglamentarias para su publicación, como las resoluciones administrativas que le correspondan en su calidad de titular del pliego presupuestal y los documentos oficiales a que haya lugar.

e) Someter a consideración del Pleno del Congreso los proyectos de Presupuesto y Cuenta General del Congreso, e informar al Consejo Directivo sobre los procesos de

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

licitación de obras y adquisición de bienes y servicios por cuenta de los recursos presupuestales asignados al Congreso.

f) Someter a consideración del Consejo Directivo la agenda de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, el cuadro de conformación de las Comisiones y de la Comisión Permanente y cualquier plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y la productividad del Congreso.

g) Exigir u ordenar a los órganos del Gobierno y de la administración en general, para que respondan los pedidos de información remitidos por los Congresistas, de conformidad con lo que dispone el artículo 96 de la Constitución Política. De no recibirse respuesta, a los quince días de remitido el pedido, dispone que uno de los Vicepresidentes lo reitere, en la forma prevista en el artículo 87 del presente Reglamento.

Disponer la expedición del Pasaporte que corresponda a los señores Congresistas a que se refiere la Ley Nº 23274 modificada por el Decreto Legislativo Nº 832, e igualmente a quienes han presidido el Congreso y no tengan impedimento alguno.

h) Supervisar el funcionamiento de los órganos parlamentarios y del servicio parlamentario, así como disponer lo necesario para la correcta administración de los recursos físicos y humanos al servicio del Congreso.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

i) Publicar en el Diario Oficial El Peruano y otros de mayor circulación, la relación de Congresistas que llegan tarde o no asisten a las sesiones o no permanecen en ellas, salvo se encuentren en sesión de Comisión.

j) Las demás que le encargue el Pleno del Congreso o que se encuentren señaladas en otros artículos de este Reglamento.

Los Vicepresidentes reemplazan al Presidente en su orden y asumen las funciones que él les delegue. Suscriben los documentos oficiales del Congreso.

k) Encargarse del despacho del Presidente o Presidenta de la República cuando sale del territorio nacional, en caso se encuentren impedidos y/o ausentes ambos Vicepresidentes.

La encargatura del despacho presidencial supone el ejercicio de funciones representativas y/o administrativas que permitan el normal funcionamiento de la Presidencia de la República."

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA EL LITERAL K) AL ARTÍCULO 32 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Según el artículo 110 de la Constitución, "el Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación". En esa misma línea, el artículo 39 del texto constitucional señala que "el Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación."

Ahora bien, puede darse el caso en el que la persona que ejerce el cargo de Presidente o Presidenta de la República se encuentre temporal o permanentemente impedida de ejercer la Presidencia de la República. En estos escenarios, el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución establece que "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."

PERÚ
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

Así las cosas, tenemos que el primer párrafo del artículo 115 del texto constitucional establece una línea sucesoria para la asunción de funciones de Presidente de la República en caso de impedimento temporal o de impedimento permanente. Se ha dicho, al respecto, que "la diferencia fundamental consiste en que tratándose de impedimento permanente, el Presidente del Congreso convoca inmediatamente a elecciones."[1]

Sin embargo, el artículo 115 del texto constitucional no sólo regula lo concerniente a la asunción de las funciones de Presidente de la República en caso de impedimento temporal o permanente, sino que, su segundo párrafo está dedicado a regular la cuestión sobre la ausencia del Presidente de la República cuando sale del territorio nacional. En este escenario, el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución dispone 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."

De acuerdo a nuestro diseño constitucional, el Presidente de la República no puede salir del territorio nacional sin autorización previa del Congreso de la República. Dicha prohibición se desprende de la lectura del inciso 4 del artículo 113 de la Constitución que establece como una causal de vacancia presidencial "el salir del territorio nacional sin permiso del Congreso", así como de la lectura del inciso 9 del artículo 102 de la Constitución que señala que es atribución del Congreso de la República "autorizar al Presidente de la República para salir del país." Dicha autorización se otorga, según el literal j) del inciso 1 del artículo 76 del Reglamento del Congreso, mediante resolución legislativa en la que debe constar el lugar, los motivos y las fechas del viaje.

Ahora bien, en el entendimiento de que no es posible el vacío de poder, el segundo párrafo del artículo 115 de nuestra Constitución establece un mecanismo que se activa cuando el Presidente o la Presidenta de la República sale del territorio nacional con autorización del Congreso de la República. De la lectura del segundo párrafo de dicha disposición constitucional se desprende lo siguiente:

---

[1] Chanamé Orbe, Raúl. *La constitución comentada. Volumen 2.* 9na Edición. Ediciones Legales. Lima, 2015, p. 824.

a) Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional quien se encarga del despacho presidencial es el Primer Vicepresidente.

b) Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional y el Primer Vicepresidente no puede encargarse del despacho presidencial, lo hace el Segundo Vicepresidente.

Como se puede observar, el supuesto de ausencia temporal del Presidente de la República por viaje al exterior, contemplado en el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, no contempla el escenario en el que ambos Vicepresidentes asuman por encargo el despacho presidencial por algún impedimento; lo cual puede ocurrir, por ejemplo, cuando el cargo de Presidente o Presidenta de la República es el ejercido por el Primer Vicepresidente o la Primera Vicepresidenta por línea sucesoria, y en dicho escenario el Segundo Vicepresidente o Segunda Vicepresidenta -que pudiera asumir por encargo el despacho presidencial- tenga algún impedimento legal, haya renunciado o no se cuente con persona que ocupe dicho cargo. En dicho escenario, quien ejerce la Presidencia de la República no cuenta con Vicepresidentes que puedan encargarse del despacho presidencial en caso tenga que viajar al exterior.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

Este silencio también se presentó con la Constitución peruana de 1979 que, de hecho, "fue la primera en encargar a la Vicepresidencia el despacho del Presidente de la República cuando este sale del territorio nacional".[2] En efecto, el artículo 208 de la Constitución de 1979 establecía únicamente lo siguiente: "cuando el Presidente sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, el Segundo".

Ante tal escenario que se replica en la Constitución vigente, podrían plantearse hasta tres hipótesis, a saber: i) asumir que, ante la imposibilidad de que los Vicepresidentes asuman el encargo del despacho presidencial, el Presidente o la Presidenta de la República no pueda salir del territorio nacional; ii) asumir que, en el supuesto que ninguno de los Vicepresidentes pueda encargarse del despacho presidencial, es el Presidente del Consejo de Ministros quien asume tal encargo, o, iii) asumir que en tal eventualidad debe ser el Presidente del Congreso quien asuma el encargo del despacho presidencial, en tanto retorne al país el Presidente o la Presidenta de la República.

Con relación a la primera hipótesis, para solucionar la disyuntiva que presenta el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, no es constitucionalmente plausible asumir que ante la imposibilidad de que los Vicepresidentes asuman el encargo del despacho presidencial, el Presidente o la Presidenta de la República no pueda salir del territorio nacional. Al respecto, se debe recordar que el inciso 11 del artículo 118 de la Constitución señala que corresponde al Presidente de la República "dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados." Estando a lo expuesto, tenemos que, el asumir que el Presidente o Presidenta de la República no pueda dejar encargado el despacho presidencial por ausencia de Vicepresidentes, imposibilitaría su salida del territorio nacional; sin embargo, dicha situación impediría ejercer precisamente la función presidencial de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales.

De otro lado, con relación a la segunda hipótesis, tampoco sería plausible que, en el supuesto de que ninguno de los Vicepresidentes pueda encargarse del despacho presidencial, sea el Presidente del Consejo de Ministros quien asuma tal encargo. En

---

[2] Díaz Muñoz, Oscar. "Artículo 115. Sucesión presidencial y vicepresidencial". En: *La constitución comentada. Análisis artículo por artículo. Tomo II.* Walter Gutiérrez (director). Gaceta Jurídica. Lima, 2005, p. 311.

efecto, nuestro diseño constitucional prevé que ante la ocurrencia del Presidente o Presidenta de la República, así como de sus Vicepresidentes, quien debe quedar encargado del despacho presidencial también ha de ser elegido mediante voto popular.

Lo anterior se deriva de la naturaleza de los cargos de Vicepresidentes de la República, del Presidente del Congreso de la República y del Presidente del Consejo de Ministros. En efecto, la diferencia entre tales cargos radica en el hecho que, mientras los Vicepresidentes de la República (artículo 111 de la Constitución) y el Presidente del Congreso (artículo 90 de la Constitución) son elegidos mediante voto popular, el Presidente del Consejo de Ministros es nombrado por el Presidente de la República, tal y como establece el artículo 122 de la Constitución. Es decir, el ejercicio del cargo de Presidente del Consejo de Ministros no encuentra su origen en la voluntad popular de manera directa.

Así pues, de la lectura del artículo 115 de la Constitución es posible concluir que la intención del constituyente es que quien asuma, incluso de manera temporal, las funciones de Presidente de la República tenga como origen de su mandato la voluntad popular a través del voto. Por ende, al no ser el Presidente del Consejo de Ministros elegido mediante elecciones generales, no podría interpretarse que es aquel quien debe encargarse del despacho presidencial, pues ello permitiría que cualquier ciudadano que no ha participado de una elección democrática, pueda acceder a la conducción del gobierno.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

Finalmente, con respecto a la tercera hipótesis en términos constitucionales resulta mucho más plausible que sea el Presidente del Congreso quien asuma el encargo del despacho presidencial ante el viaje al exterior de un Presidente o Presidenta de la República, en aquellos casos que no se cuente con Vicepresidentes que puedan conducir el gobierno. Ello es así, porque como hemos dicho *supra*, el Presidente del Congreso de la República es elegido mediante voto popular (artículo 90° de la Constitución).

Además, la corrección de esta alternativa se sostiene en el principio de unidad de la Constitución que establece que "la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un todo armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto"[3].

En efecto, el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución debe interpretarse conjuntamente con el primer párrafo del mismo artículo que regula lo concerniente al ejercicio de la función presidencial en caso de impedimento temporal o permanente del Presidente de la República. Así las cosas, "si el presidente del Congreso reemplaza al presidente de la República en casos de impedimento temporal o permanente (que es lo más), por qué no podría reemplazarlo cuando sale por breve tiempo del territorio del país (que es lo menos)."[4]

En resumen, como parte de dicha interpretación sistemática debe considerarse, como ya se dijo *supra*, que tanto el Presidente de la República como los Vicepresidentes de la República y el Presidente del Congreso (que es a fin de cuentas un congresista elegido por voto popular) tienen el origen de su mandato en la expresión ciudadana materializada a través de las urnas.

---

[3] Tribunal Constitucional. Expediente N° 05854-2005-PA/TC. Sentencia de 8 de noviembre de 2005, f. j. 12.

[4] Véase, al respecto: https://laley.pe/art/9752/si-el-presidente-vizcarra-sale-del-pais-quien-se-encarga-del-despacho

Aún más, los Congresistas, el Presidente de la República y sus Vicepresidentes son elegidos, según los artículos 90 y 112 de la Constitución, por un periodo de cinco años (es decir, tienen una relación de identidad en la duración de sus mandatos). Junto con ello, se tiene también que el artículo 20 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, señala que "las elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República" (es decir, tienen también una relación de identidad con respecto al momento de su elección).

Por todas estas cuestiones, es válido en términos constitucionales concluir que debe ser el Presidente del Congreso de la República quien asuma el encargo del despacho presidencial en caso el Presidente o la Presidenta de la República viaje al exterior y sus Vicepresidentes se encuentren impedidos de asumir tal encargo.

Ahora bien, entendiendo que es un escenario *sui generis* que el titular de un poder del Estado (en este caso, del Poder Legislativo) asuma la encargatura del despacho presidencial (es decir, del Poder Ejecutivo), es necesario precisar y recalcar que el ejercicio de dicha encargatura temporal no supone, bajo ningún contexto, que el Presidente de la República encargado del despacho presidencial pueda llevar a cabo acciones diferentes a las de índole administrativa o representativa que permitan y sostengan el correcto desenvolvimiento de la Presidencia de la República. Esto es así porque "cuando el Presidente [de la República] sale del territorio en viaje oficial, sigue siendo Presidente."[5] Por ello, quien asume temporalmente el encargo del despacho presidencial no podría constitucionalmente asumir que es Presidente o Presidenta de la República con poderes plenos. A tales efectos, se ha mencionado que encargarse del despacho presidencial no significa asumir, a plenitud, las funciones de Presidente o Presidenta de la República.[6]

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

Esta precisión es importante debido a que el artículo 43 de la Constitución establece que el Estado peruano se organiza bajo el principio de la separación de poderes, por lo cual, el ejercicio de una función *sui generis* debe reducirse a lo estrictamente necesario, evitando de esa manera que se presenten escenarios tendientes a concentrar exorbitantemente en una sola persona el destino de dos poderes del Estado. Incluso, en este sentido, se puede interpretar la voluntad del constituyente cuando en el propio artículo 115 del texto constitucional establece que, en caso de impedimento permanente del Presidente de la República, el Presidente del Congreso no asume funciones presidenciales de manera indefinida, sino que, debe convocar "de inmediato" a elecciones. Lo que se busca es, pues, que en todo caso aquella situación *sui generis* se dé solo de manera temporal.

En esa medida, la presente propuesta normativa tiene como propósito añadir un literal al artículo 32 del Reglamento del Congreso de la República que regula las funciones y atribuciones del Presidente del Congreso a fin de establecer que aquel debe encargarse del despacho del Presidente o Presidenta de la República cuando sale del territorio nacional, en caso se encuentren impedidos ambos Vicepresidentes o en caso se encuentren ausentes. Y, de ser el caso, este no puede realizar actos de gobierno, sino sólo acciones de índole administrativa o representativa que permitan y sostengan el correcto desenvolvimiento de la Presidencia de la República.

---

[5] Díaz Muñoz, Oscar. "Artículo 115. Sucesión presidencial y vicepresidencial". En: *La constitución comentada. Análisis artículo por artículo. Tomo II*. Walter Gutiérrez (director). Gaceta Jurídica. Lima, 2005, p. 311.

[6] *Cfr.* Chirinos Soto, Enrique. *La nueva constitución al alcance de todos*. Andina. Lima, 1979, pp. 222 y 223.

ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

En lo que respecta a los impactos cuantitativos de la propuesta normativa, es menester señalar que este proyecto de resolución legislativa que busca modificar el Reglamento del Congreso no supone la generación de gasto público.

Por otro lado, en lo que concierne a los impactos cualitativos de la norma, se debe precisar que los beneficios que se obtendrán con la modificación que se propone serán positivos para el sistema democrático y el equilibrio de poderes en la medida que se colmaría un silencio del constituyente a través de la interpretación sistemática de la Constitución. De no colmarse dicho silencio, podría dejarse a la deriva la conducción del despacho presidencial en caso de viaje al exterior del Presidente o Presidenta de la República, o, lo que es peor aún, podría interpretarse erróneamente que un Presidente o una Presidenta de la República cuyos Vicepresidentes no pueden encargarse del despacho presidencial está impedido o impedida de viajar al exterior para dirigir la política exterior y las relaciones internacionales que la Constitución misma le asigna como funciones.

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

La presente propuesta normativa únicamente implica modificar el artículo 32 del Reglamento del Congreso, a fin de añadir un literal que establezca que es función del Presidente del Congreso de la República encargarse del despacho del Presidente o Presidenta de la República cuando sale del territorio nacional, y en caso se encuentren impedidos ambos Vicepresidentes o en caso se encuentren ausentes.

No será necesario modificar la Constitución, puesto que no hay ninguna disposición constitucional que explícita o implícitamente impida que el Presidente del Congreso se encargue temporalmente del despacho presidencial cuando un Presidente o una Presidenta de la República (cuyos Vicepresidentes están impedidos o ausentes) viaja al exterior. De hecho, el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución sugiere que es constitucionalmente admisible que el Presidente del Congreso asuma, cuando menos temporalmente, el papel del Presidente o de la Presidenta de la República.