

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



**Informe Jurídico sobre la Sentencia 139/2024, emitida por el Pleno del
Tribunal Constitucional en el Expediente Nro. 00011-2023-PI/TC**

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado
que presenta:

Marco Antonio Arbayza Obeso

ASESORA:

Ana Cristina Neyra Zegarra

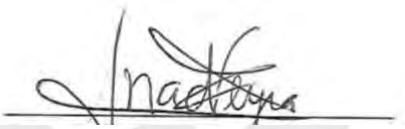
Lima, 2026

Informe de Similitud

Yo, NEYRA ZEGARRA, ANA CRISTINA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado “**Informe Jurídico sobre la Sentencia 139/2024, emitida por el pleno del Tribunal Constitucional en el Expediente Nro. 00011-2023-PI/TC**”, del autor MARCO ANTONIO ARBAYZA OBESO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 34%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 26/01/2026.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 26 de enero de 2026

Apellidos y nombres de la asesora: NEYRA ZEGARRA, ANA CRISTINA	
DNI: 41994926	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1120-7360	

RESUMEN

A través de la Ley Nro. 31810, el Congreso aprobó la incorporación del Despacho Presidencial Remoto, mediante el cual la Presidencia de la República puede realizar la labor de Despacho de manera virtual cuando salga del territorio nacional, siempre que no hayan Vicepresidentes/as a quienes se les pueda delegar esta actividad y con autorización previa del Poder Legislativo. Sin embargo, parte de la comunidad jurídica resaltó que esta figura no se encuentra contemplada en la Constitución, por lo cual debió haber sido agregada a través de una reforma constitucional, y no por medio de la modificación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; mientras que otro sector señala que esta norma se ha limitado a incorporar avances tecnológicos para optimizar el cumplimiento de las funciones de la Presidencia, desarrollando el contenido de la Constitución. Nuestra contribución a este debate se centra en establecer las verdaderas funciones del Despacho Presidencial, a través del estudio de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial, y su contraste con situaciones de encargatura de Despacho; determinar el contenido del artículo 115 de la Constitución a través de su revisión histórica; y establecer si esta propuesta puede ser incluida a través del parámetro constitucional de uso de las tecnologías de información y comunicación. Finalmente, se concluirá que el Despacho Presidencial Remoto debe ser incorporado a través de la reforma constitucional, pues su validez no puede ser inferida de la redacción actual de la Constitución.

Palabras clave

Despacho Presidencial, Ley de desarrollo constitucional, Tecnologías de la Información y Comunicación, Encargatura, Territorio Nacional

ABSTRACT

Through the approval of Law No. 31810, Peruvian Congress incorporated the Remote Presidential Office, which allows the President to carry out Office duties remotely while abroad on international travel, provided that no Vice-president is available to delegate this activity and with authorization of the Congress. However, part of the legal community noted that this mechanism should have been added through a Constitutional Reform, rather than by modifying the Organic Law of the Executive branch; by contrast, another sector maintains that this Law has aggregated technological advancements to optimize the Presidential functions, whilst developing the content of the Constitution. This research contributes to the debate by establishing the real functions of the Presidential Office, through the analysis of the Organic Law of the Executive Branch and the Regulations of Organization and Functions of the Presidential Office, and its contrast with real-life situations evolving the temporary assignment of the Presidential Office; determine the content of the Article 115 of the Constitution through its historical review; and establishing if this mechanism shall be incorporated under the constitutional framework about the use of information and communication technologies. Finally, this study concludes that the Remote Presidential Office must be incorporated through a Constitutional Reform, as its validity cannot be inferred from the Constitution in its current form.

Keywords

Presidential Office, Law of Constitutional Development, Information and Communication Technologies, Delegation, National Territory

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	3
I. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Justificación de la elección de la resolución	4
1.2 Presentación del caso y del análisis	5
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	7
2.1 Antecedentes	7
2.2 Hechos relevantes del caso	8
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	13
3.1 Problema principal	13
3.2 Problemas secundarios	13
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO	13
4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	13
4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución	14
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	15
5.1 ¿Es válido determinar, a través de una Ley de desarrollo constitucional, la labor de “Despacho” de la Presidencia de la República según lo indicado en el artículo 115 de la Constitución?	15
5.2 De la redacción actual del artículo 115 de la Constitución, ¿resulta constitucionalmente válido interpretar que el Despacho Presidencial pueda ser realizado de manera remota?	22
5.3 ¿El marco jurídico actual vinculado al desarrollo tecnológico y al “gobierno digital” es suficiente para justificar la posibilidad de establecer el Despacho Presidencial de manera remota, a través de una Ley de desarrollo constitucional?	25
VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	31
BIBLIOGRAFÍA	33

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

N° EXPEDIENTE	Exp. 00011-2023-PI/TC. Pleno. Sentencia 139/2024
ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO	Derecho Constitucional
DEMANDANTE/DENUNCIANTE	Veinticinco por ciento (25%) del número total de Congresistas de la República
DEMANDADO/DENUNCIADO	Congreso de la República
INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL	Pleno del Tribunal Constitucional
TERCEROS	No



I. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación de la elección de la resolución

La pandemia desatada por el COVID-19 fue el cataclismo que impulsó al Estado a adoptar el uso de las tecnologías de la información y comunicación ante la imposibilidad de realizar sus funciones de manera presencial; ahora bien, esta implementación no se vio limitada a la atención que el Estado brinda a los ciudadanos, sino al ejercicio de todo el aparato estatal, incluyendo a los Poderes del Estado, los cuales trasladaron sus funciones constitucionales al plano virtual. No obstante, ¿la implementación de estas tecnologías de la información puede realizarse de manera desmedida?, y es que pueden surgir situaciones donde, a través de la implementación de estos avances, se generen supuestos en los que los Poderes del Estado actúen fuera del marco funcional regulado por la Constitución. En el presente caso, la Sentencia sobre la cual se desarrolla este trabajo ejemplifica de manera clara un supuesto donde la integración del desarrollo tecnológico y su inevitabilidad excede la correcta aplicación de la Constitución, permitiendo cuestionar si ésta es endeble ante el acelerado avance de las tecnologías de la información, o si la inclusión de este desarrollo debe realizarse a través de los mecanismos autorizados por la misma Carta Magna.

Así, la pugna entre mantener una Constitución abierta o modificar su contenido para adaptarlo a la modernidad deviene en un punto de partida interesante para iniciar el debate respecto a la incorporación de los avances tecnológicos en el texto constitucional, sobre todo cuando este contrato social fue negociado antes de la expansión del Internet y de la implementación de las tecnologías de la información en la sociedad. Adicionalmente, esta evaluación se realiza respecto a un aspecto político del debate, el cual viene a ser la creación de la figura del Despacho Presidencial Remoto, a fin de permitir que la Presidencia realice la actividad de Despacho fuera del territorio nacional a través del uso de estas tecnologías de la información; lo cual funciona como punto de concretización del análisis.

Ahora bien, uno no debe dejarse engañar por el análisis realizado por el Tribunal Constitucional, pues éste sólo se limita a evaluar las normas que desarrollan el concepto de Despacho Presidencial y a presentar el marco jurídico vigente respecto a la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación en el país; sin profundizar en su contenido ni determinar si la incorporación del Despacho Presidencial Remoto a través de una ley de desarrollo constitucional es constitucionalmente válido. En realidad, la complejidad de esta Resolución recae en *lo que no se ha analizado*; así, se observa que no se ha realizado un adecuado estudio de los alcances del concepto de “Despacho Presidencial”, no se ha delimitado límite alguno a los aspectos de la Constitución que pueden ser desarrollados a través de una ley de desarrollo constitucional, y no se ha determinado si el desarrollo tecnológico ha sido incorporado a la Constitución y cómo afecta ello a su interpretación.

De esta manera, resulta evidente que el análisis realizado por el Tribunal Constitucional es vago, requiriéndose mayor profundización para obtener una respuesta coherente con

el marco constitucional vigente; y es ahí donde recae la dificultad y complejidad de la Sentencia, en tanto ésta sirve para detectar los temas que quedaron pendientes de evaluación, y no para concluir respecto a ellos. Más que encontrarse de acuerdo o no con lo resuelto en esta Sentencia, el objetivo (y, por ende, la complejidad) del presente trabajo es la ulterior revisión de lo analizado por el Tribunal Constitución y a la expansión de lo allí estudiando, utilizando la Sentencia como base sobre la cual se realizará un nuevo análisis.

1.2 Presentación del caso y del análisis

La crisis política que afecta al país desde el año 2016 ha normalizado situaciones en principio excepcionales, como el ejercicio de la Presidencia de la República sin Vicepresidentes/as que puedan ocupar el Despacho Presidencial ante su salida del país para el cumplimiento de sus funciones representativas como Jefe/a de Estado. Ante esta situación, el Congreso de la República emitió la Ley Nro. 31810, que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo e incorpora el Despacho Presidencial Remoto, autorizando a la Presidencia a que realice el Despacho de manera virtual a través del uso de tecnologías de la información y comunicación, siempre que justifique su necesidad y urgencia, y cuente con autorización del Congreso. Parte de la comunidad jurídica consideró que dicha modificación debió realizarse a través de una reforma constitucional por incorporar un supuesto no contemplado en la Constitución, puesto que el artículo 115 del texto constitucional no regula la posibilidad de que el Despacho Presidencial sea realizado fuera del territorio nacional; y, bajo esa premisa, se inició un proceso de inconstitucionalidad contra la mencionada Ley, el cual fue desestimado por el Tribunal Constitucional, pues, a su criterio, la figura propuesta no contraviene el contenido de la Constitución.

La problemática generada por la Ley Nro. 31810 y su inclusión en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo pone en duda si el Poder Legislativo, a través de una ley de desarrollo constitucional, puede regular la posibilidad de que la Presidencia de la República realice el Despacho Presidencial de manera remota, utilizando tecnologías de la información y comunicación. Para este análisis, deberá delimitarse si la labor de “Despacho” de la Presidencia de la República, según lo indicado en el artículo 115 de la Constitución, puede ser concretizada y estructurada a través de una ley de desarrollo constitucional; posteriormente, deberá evaluarse si la redacción actual del artículo 115 de la Constitución puede ser interpretada de tal forma que permita que el Despacho Presidencial sea realizado de manera remota, fuera del territorio nacional; y, finalmente, deberá analizarse si, en el marco jurídico actual, existe un parámetro constitucional vinculado al desarrollo tecnológico y al Gobierno Digital, y si por medio de éste se puede justificar la inclusión del Despacho Presidencial Remoto a través de una ley de desarrollo constitucional.

Al respecto, consideramos que la labor de “Despacho” Presidencial no sólo involucra el desarrollo de actividad administrativa o de mero trámite, sino que, en el plano material, han acaecido situaciones donde la Vicepresidencia de la República, en el ejercicio del Despacho Presidencial por salida autorizada de la Presidencia, ha realizado actividades que influyen en la Política General de Gobierno, como el nombramiento de funcionarios

públicos, la publicación de leyes, y la participación en negociaciones respecto a temas gubernamentales. Por lo tanto, al tratarse de actividades vinculadas al desarrollo del Gobierno, las mismas no pueden ser expandidas ni concretizadas a través de una ley de desarrollo constitucional, siempre que la Constitución no lo haya autorizado así o haya remitido su desarrollo a través de una ley orgánica.

Por otro lado, al evaluar la posibilidad de que el Despacho se realice de manera remota, se observa que la Constitución ha expresamente declarado que las funciones de representación del país, asociadas a la labor presidencial de ejercer la Jefatura de Estado, son realizables fuera del territorio nacional; no obstante, la misma no regula la posibilidad de que la Presidencia realice actividad gubernamental fuera del Perú. Es más, de una lectura histórica del artículo 115 de la Constitución, se observa que el Constituyente reconoció la necesidad de que la labor de Despacho Presidencial se realice de forma presencial en el territorio del Estado peruano, por lo cual estableció que, ante la salida del país de la Presidencia de la República, se encargaba la labor de Despacho a la Vicepresidencia, dotando a este cargo público de valor y relevancia. De esta manera, se concluye que el Despacho Presidencial debe ser realizado dentro del territorio nacional, por lo que cualquier norma que habilite la realización del Despacho Presidencial Remoto es inconstitucional.

Finalmente, el parámetro constitucional que incorpora el uso de las tecnologías de la información y comunicación al desarrollo de los Poderes del Estado resulta insuficiente para permitir que el Despacho Presidencial Remoto sea incorporado a través de una ley de desarrollo constitucional. Al respecto, se observa que el Gobierno Digital, que desarrolla estas nuevas tecnologías y concretiza su aplicación en el Estado, se limita a regular su incorporación a la Administración Pública, mas no a la gestión de las funciones constitucionales del Poder Ejecutivo; y por otro lado, la utilización de las tecnologías de la información y comunicación por parte de otros poderes del Estado, como el Legislativo o Judicial, se realiza en el marco de la regulación constitucional, la cual permite que estos conceptos sean desarrollados y aplicados dentro del territorio nacional, sin que ello involucre la trasgresión de restricciones fijadas en la Constitución.

El desarrollo de este trabajo se ha realizado con el exhaustivo análisis de la jurisprudencia relevante del Tribunal Constitucional asociada al tema, destacando lo señalado en las Sentencias emitidas en el Expediente Nro. 0014-2002-AI/TC, sobre reforma constitucional, el Expediente Nro. 0006-2020-AI/TC, sobre el desarrollo de las funciones de los Poderes del Estado en el plano virtual, y el Expediente Nro. 0006-2024-CC/TC, sobre las múltiples funciones de la Presidencia de la República. En adición a ello, se ha analizado la ley orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada por la Ley Nro. 29158, el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial, compilado en el Texto Integrado aprobado por la Resolución Nro. 000046-2024-DP/SG, y las normas emitidas por los Vicepresidentes David Waisman, en 2005, y Mercedes Aráoz, en 2016, para establecer los alcances de la definición de “Despacho Presidencial”; así como una lectura profunda del Capítulo IV de la Constitución, vinculado al Poder Ejecutivo, la revisión del artículo 208 de la Constitución de 1979, en comparación con lo señalado en el artículo 115 de la Constitución vigente; y el análisis del Decreto Legislativo Nro. 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, para estudiar sus alcances en esta problemática. Finalmente, este análisis se apoya en doctrina complementaria, mediante

la cual se pretende solidificar el concepto de Despacho Presidencial, los alcances de la función presidencial de Jefatura de Gobierno, y la definición de las tecnologías de la información y comunicación; así, las citas bibliográficas no anulan la naturaleza mayormente analítica de este trabajo, sino que, al contrario, permiten esclarecer y definir los conceptos jurídicos señalados de manera precisa, para su posterior contraste y examen.

Así, se concluye que la Ley Nro. 31810 es inconstitucional en tanto busca incorporar un supuesto no contemplado en la Constitución a través de una ley de desarrollo constitucional, pues el Despacho Presidencial involucra el desarrollo de actividad gubernamental fuera del Estado peruano, práctica proscrita por la misma Carta Magna; y que no puede ser agregada como parte del desarrollo tecnológico de las funciones de los Poderes del Estado. Conviene resaltar que nuestra posición no se opone a la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación para la optimización de las funciones constitucionales de los Poderes del Estado; sin embargo, estas adiciones deben realizarse siempre en el marco de lo establecido por la Constitución, siendo exigible la reforma constitucional para este caso en particular.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1 Antecedentes

Tras el fallido autogolpe de Estado del otrora presidente Pedro Castillo Terrones, el 07 de diciembre de 2022, y bajo la sucesión constitucional regulada en el artículo 115 de la Constitución, DinaERCILLA ZEGARRA Boluarte asumió la Presidencia de la República por haber sido electa Vicepresidenta en las Elecciones Generales del 2021. Así, el Poder Ejecutivo se encontró en una situación anómala, pues la Presidenta del Perú no contaba con Vicepresidentes/as, en tanto Vladimir Cerrón Rojas, candidato a la segunda Vicepresidencia, fue impedido de participar en los comicios electorales del año 2021, por pesar sobre él una sentencia por negociación incompatible y aprovechamiento indebido de cargo (Pérez, 2021).

Sin embargo, no era la primera vez en la historia reciente republicana que una Presidencia no contaba con Vicepresidentes/as a quienes encargar el Despacho Presidencial; por ejemplo, Martín Vizcarra Cornejo, quien asumió la presidencia por sucesión constitucional tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski Godard el 23 de marzo de 2018, no tuvo Vicepresidencia durante buena parte de su gobierno, en tanto la segunda Vicepresidenta, Mercedes Aráoz Fernández, renunció al puesto el 01 de octubre de 2019. Ahora bien, cabe resaltar que durante esta etapa del Gobierno de Vizcarra ocurrió la pandemia desatada por el COVID-19, por lo cual no hubo necesidad ni interés en que el Presidente saliera del territorio nacional, ya que la coyuntura de ese momento impedía el encuentro entre representantes de cada país, al menos de manera presencial. La Emergencia Sanitaria se mantuvo hasta la salida de Vizcarra del Poder Ejecutivo, e, incluso, luego de que sus sucesores, Manuel Merino de Lama y Francisco Sagasti Hochhausler, ocupen el cargo de la Presidencia de la República, sin que ambos cuenten con Vicepresidencia alguna.

Durante el Gobierno de Castillo, la pandemia fue controlada y las relaciones internacionales volvieron a realizarse de manera presencial, por lo que fue necesario que el Presidente encargue a Dina Boluarte Zegarra, como Primera Vicepresidenta de la República, la gestión del Despacho Presidencial cuando éste salía del país para representar al Estado. No obstante, ante el fin de su mandato y la asunción de Dina Boluarte, no hubo ningún funcionario público que ocupe la Vicepresidencia de la República; por lo cual no era posible que la Presidenta realice viajes autorizados por el Congreso de la República para representar al Estado en el plano internacional, al no tener a quién encargarle el Despacho Presidencial. Es ante este vacío normativo que, el 28 de junio de 2023, se emitió la Ley Nro. 31810, que, modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo incorpora la figura del Despacho Presidencial Remoto, permitiendo que la Presidenta se encargue del Despacho a través del uso de tecnologías de la información y comunicación cuando se encuentre fuera del país, en ejercicio de sus funciones como Jefa de Estado, siempre que el Poder Legislativo autorice su implementación y que se garantice la seguridad de los medios digitales a emplearse.

2.2 Hechos relevantes del caso

Posiciones de las partes en el proceso judicial

Posición Demandante: Los demandantes solicitan que la Ley Nro. 31810 sea declarada inconstitucional por vulnerar los artículos 115 y 206 de la Constitución. Al respecto, señalan que esta norma modifica la Constitución y regula una situación originalmente no prevista, como lo es que el Despacho Presidencial se realice de manera remota; no obstante, esta norma no fue aprobada a través del proceso de reforma constitucional, sino en legislación ordinaria. Por lo tanto, al no haberse seguido el proceso regulado en la Constitución para su propia modificación, la Ley Nro. 31810 debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

Posición Demandada: El Congreso de la República sostiene que la demanda debe ser declarada infundada, al no contravenir lo señalado en la Constitución. Al respecto, sostiene que el desarrollo del Despacho Presidencial involucra cuestiones administrativas y de mero trámite; por lo cual puede ser realizado de manera remota, en tanto la Presidencia no pierde sus funciones como Jefatura de Gobierno cuando sale del territorio nacional. Esta Encargatura se encuentra regulada en el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, por lo cual es pasible de ser delimitada y concretizada a través de una ley de desarrollo constitucional, en tanto se está regulando el funcionamiento del Poder Ejecutivo en un caso específico.

Fundamentos de la demandante

- El artículo 115 de la Constitución establece que, cuando la Presidencia de la República sale del territorio nacional, la Vicepresidencia se encarga del Despacho Presidencial; así entonces, le deriva labores administrativas vinculadas a sus funciones como de Jefe/a de Gobierno y, al salir del país,

actúa sólo en sus facultades de Jefe/a de Estado. No obstante, cuando la Ley Nro. 31810 regula la posibilidad del Despacho Presidencial Remoto, le brinda a la Presidencia la capacidad de ejercer sus funciones de Gobierno fuera del territorio nacional. De esta manera, se observa que la Ley Nro. 31810 regula un supuesto *sui generis*, que no se encuentra establecido en la Constitución; por lo tanto, la inclusión de esta innovación debe realizarse a través de la Reforma constitucional, al ser este el mecanismo constitucionalmente válido para modificar la Constitución.

- El Congreso realiza una interpretación extensiva del artículo 115 de la Constitución para justificar la incorporación del Despacho Presidencial Remoto través de una ley orgánica; no obstante, al tratarse de una norma que otorga facultades al Poder Ejecutivo, la interpretación debe realizarse de forma restrictiva, sujeta a los límites establecidos por la redacción literal del artículo. Por lo tanto, la interpretación realizada por el Congreso carece de sentido constitucional, en tanto amplía las facultades del Poder Ejecutivo al permitir el Despacho Presidencial Remoto, cuando ello no se desprende directamente de la redacción del artículo 115 de la Constitución.
- En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Nro. 4985, que sustenta la Ley Nro. 31810, se reconoce que la norma propuesta pretende solventar el problema generado por la ausencia de dos vicepresidentes durante un mandato presidencial, escenario no contemplado por el Constituyente ni por el poder constituido. Así, resulta más evidente que el demandado evitó intencionalmente recurrir a la Reforma constitucional para la regulación del Despacho Presidencial Remoto, a pesar de que la misma Constitución señala que su contenido sólo puede ser modificado por Reforma constitucional.

Fundamentos de la demandada

- La encargatura del Despacho Presidencial, en los términos planteados en el artículo 115 de la Constitución no involucra que la Vicepresidencia asuma las funciones totales de la Jefatura de Gobierno, salvo las de mero trámite; por lo tanto, se observa que la encargatura del Despacho no involucra un impedimento temporal de la Presidencia para ejercer sus facultades como Jefe/a de Gobierno, en tanto nunca pierde esa condición. Es más, la modificación establecida en la Ley Nro. 31810 garantiza que la Presidencia de la República no pierda sus funciones de Jefe/a de Estado y Jefe/a de Gobierno, consolidando así la estructura constitucional del Poder Ejecutivo.
- A través de la ley de desarrollo constitucional, resulta posible la delimitación y concretización de preceptos constitucionales; al respecto, el artículo 106 de la Constitución establece que el Congreso tiene la capacidad de emitir leyes orgánicas, y con ello, regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado, lo cual incluye la operatividad del Poder Ejecutivo. Por ende, a través de la Ley Nro. 31810, se busca la concretización del funcionamiento del Poder Ejecutivo en lo que se refiere al Despacho

Presidencial en caso la Presidencia deba salir del territorio nacional y no cuente con Vicepresidentes/as que se encargue de él, garantizando con ello la representatividad internacional del Estado.

- La regulación del Despacho Presidencial Remoto coincide con la atención que debe realizarse a los avances tecnológicos que afectan al mundo, incluyendo al desarrollo de las funciones del Estado. Así, indica que, en los últimos años, se ha utilizado la tecnología para desarrollar funciones públicas de manera remota, garantizando su autenticidad a partir de la implementación de la firma digital, que goza de la misma validez y eficacia que la firma manuscrita. De esta manera, las nuevas tecnologías permiten establecer una solución al problema que la falta de regulación del artículo 115 de la Constitución genera.
- La Ley Nro. 31810 no constituye una reforma constitucional, sino la extensión y modificación de Ley Nro. 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, incluyendo el supuesto del Despacho Presidencial Remoto como desarrollo del funcionamiento del Poder Ejecutivo, según lo autorizado por el artículo 106 de la Constitución. Así, se demuestra que el Congreso de la República ha actuado en el marco de sus funciones constitucionales, con la emisión de esta ley orgánica.

Sentencia del Tribunal Constitucional

A través de la Sentencia 139/2024, de fecha 16 de abril de 2024, el Pleno del Tribunal Constitucional resuelve la demanda, fijando la controversia versa en los incisos 3 y 4 del artículo 8-A de la Ley Nro. 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, agregados por la Ley Nro. 31810, en los que se señala lo siguiente:

- Inciso 3: En caso de que el Presidente de la República deba salir del territorio nacional y no haya Vicepresidentes en ejercicio, de manera excepcional, el Presidente de la República se mantiene a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías digitales. Añade que es obligatoria la implementación de mecanismo de seguridad digital para el uso de dichas tecnologías (8-A.3.); y,
- Inciso 4: En el supuesto anterior, la solicitud de autorización de salida del territorio nacional al presidente de la República contiene la justificación de la urgencia y necesidad de la gestión del despacho de la Presidencia de la República a través de tecnologías digitales y la garantía de la seguridad de los medios a emplearse. Añade que el Congreso de la República evalúa la particularidad de cada caso (8-A.4.).

De manera previa a la resolución del presente caso, el Tribunal Constitucional explica que la Constitución ha previsto la posibilidad de que el/la Presidente/a se encuentre impedido/a de ejercer sus funciones de manera temporal o permanente; ahora bien, en estos supuestos, regulados en los artículos 113 y 114 de la Constitución, la Presidencia de la República no continúa ejerciendo el cargo por impedimento, al margen de la duración de esta situación. Por otro lado, el Pleno señala que el inciso 11 del artículo

118 de la Constitución faculta a la Presidencia a dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, otorgándole la finalidad constitucional de representación del Estado peruano en el exterior; es por ello que resulta posible que la Presidencia de la República pueda salir del país, siempre que cuente con la autorización del Congreso de la República, según lo estipulado en el inciso 9 del artículo 102 de la Constitución, el cual regula los requisitos que el Poder Ejecutivo debe cumplir para la autorización del viaje.

Respecto al Despacho Presidencial, el Tribunal Constitucional reconoce que el Constituyente ha omitido regular la salida al exterior de la Presidencia de la República cuando no exista Vicepresidente/a que pueda hacerse cargo del Despacho. No obstante, señala que la encargatura del Despacho Presidencial, contenida en el artículo 115 de la Constitución, no involucra el traslado de las atribuciones constitucionales de la Presidencia de la República, sino más bien se refiere a la gestión administrativa del Despacho; lo cual es refrendado a través del artículo 9 de la Ley Nro. 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, donde se precisa que el Despacho Presidencial es responsable de brindar asistencia técnica y administrativa a la Presidencia de la República, y en los artículos 1 y 2 del Decreto Supremo Nro. 077-2016-PCM, modificado por el Decreto Supremo Nro. 037-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial vigente a la fecha de la emisión de la norma, los cuales describen a esta figura como un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con funciones de apoyo técnico, administrativo, protocolar y de gestión documental.

Ahora bien, al analizar la controversia principal, el Pleno señala que el Congreso se encuentra facultado a emitir leyes orgánicas, según lo señalado en el artículo 106 de la Constitución, a través de las cuales se regula la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado. Por otro lado, para el Tribunal Constitucional, el contenido de la Ley impugnada fluye de lo señalado en el artículo 115 de la Constitución, pues, a través de la regulación del Despacho Presidencial Remoto, se mantiene la gestión del Despacho Presidencial en el Poder Ejecutivo. En adición a ello, sostiene el Pleno que la propuesta normativa incluye la adopción de tecnologías de la información para el desarrollo de la función pública, lo cual coincide con la posición previamente establecida por el Tribunal Constitucional respecto a la situación generada por la pandemia desatada por el COVID-19, en la cual las instituciones públicas se vieron obligadas a adoptar las tecnologías de la información para desarrollar las funciones constitucionales y legales que se les ha asignado, según lo especificado en el fundamento 11 de la Sentencia N° 00006-2020-AI/TC.

Finalmente, el Pleno considera que la necesidad de que el Poder Ejecutivo justifique la urgencia y necesidad de realizar la gestión del Despacho Presidencial de manera remota, así como la garantía de la seguridad de los medios tecnológicos a emplear, guarda conexidad con lo señalado en el inciso 9 del artículo 102 de la Constitución, en tanto el Congreso es el órgano legitimado para autorizar a la Presidencia a viajar fuera del territorio nacional. Por lo tanto, a ojos del Tribunal Constitucional, la propuesta normativa no modifica las competencias del Congreso; pues si este ya es competente para autorizar los viajes internacionales de la Presidencia, entonces con mayor razón puede solicitar al Poder Ejecutivo que justifique la urgencia y necesidad de la gestión remota.

Por lo tanto, el Pleno del Tribunal Constitucional declara **infundada** la demanda.

Fundamento de voto de los Magistrados Gutiérrez Ticse y Hernández Chávez

Si bien estos magistrados se encuentran de acuerdo con la regulación del Despacho Presidencial Remoto a través de una ley orgánica, por no ser contrario a la Constitución; discrepan con la Mayoría al establecer una diferencia entre los conceptos de “Encargatura de Despacho” y de “Despacho Presidencial”. Así, bajo su óptica, el primer concepto se refiere al encargo de algunas atribuciones constitucionales de la Presidencia de la República a la Vicepresidencia, según lo establecido en el artículo 115 de la Constitución; mientras que el segundo concepto se refiere a un órgano creado infraconstitucionalmente, el cual se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y tiene como funciones brindar apoyo administrativo, técnico, protocolar, de gestión documental, logístico, económico, comunicacional y de seguridad a la Presidencia de la República, según lo regulado en el Decreto Supremo N° 077-2016-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 037-2017-PCM.

Así, consideran que la ponencia aprobada en el Pleno confunde los términos señalados, y es que, a su observación, la “Encargatura de Despacho” no alude al “Despacho Presidencial”.

Voto singular del magistrado Monteagudo Valdez

En su voto singular, el magistrado señala que la gestión del Despacho Presidencial no envuelve de manera exclusiva el tratamiento de temas administrativos o de mero trámite; sino que existen múltiples escenarios donde la Vicepresidencia, a través de la encargatura del Despacho Presidencial, realiza funciones reconocidas a la Presidencia en el artículo 118 de la Constitución, como, por ejemplo, la aprobación de normas o designación de cargos en el Poder Ejecutivo. Así, se observa que el Constituyente de 1993 advirtió las posibles consecuencias de la ausencia física del territorio nacional de la Presidencia de la República, por lo cual planteó la figura de la encargatura para atender situaciones donde sea necesario que la Vicepresidencia realice acciones de la Jefatura de Gobierno ante la ausencia de la Presidencia.

Por ello, para este magistrado, la regulación del Despacho Presidencial Remoto no le corresponde al legislador ordinario, pues la implementación de tecnologías de la información para la gestión del Despacho Presidencial no fue prevista por el Constituyente al regular de manera directa la encargatura del Despacho Presidencial en el artículo 115 de la Constitución. Por lo tanto, la inclusión propuesta en la Ley Nro. 31810 debe ser implementada a través del proceso de reforma constitucional, al ser este el adecuado.

Finalmente, alega que la ley de desarrollo constitucional resulta viable cuando el mismo Constituyente ha dejado en manos del legislador ordinario la regulación de materias específicas; no obstante, en el presente caso, la ley propuesta regula una situación que no ha sido prevista por el Constituyente y cuyo desarrollo no ha sido delegado al legislador ordinario. Por lo tanto, la Constitución no ha facultado al Congreso para que

éste desarrolle el Despacho Presidencial ante la ausencia de Vicepresidentes/as, lo cual impide que este concepto sea concretizado a través de una ley de desarrollo constitucional.

Por lo tanto, el Magistrado Monteagudo Valdez solicita que la demanda sea declarada fundada.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1 Problema principal

El problema principal es el siguiente: ¿Resulta jurídicamente posible que la Presidencia de la República realice el Despacho Presidencial de manera remota ante la ausencia de vicepresidentes, sin que ello requiera una reforma constitucional?

3.2 Problemas secundarios

El presente trabajo contiene tres (3) problemas secundarios, los cuales son los siguientes:

Problema 1: ¿Es válido determinar, a través de una ley de desarrollo constitucional, la labor de “Despacho” de la Presidencia de la República según lo indicado en el artículo 115 de la Constitución?

Problema 2: De la redacción actual del artículo 115 de la Constitución, ¿resulta constitucionalmente válido interpretar que el Despacho Presidencial pueda ser realizado de manera remota?

Problema 3: ¿El marco jurídico actual vinculado al desarrollo tecnológico y al “gobierno digital” es suficiente para justificar la posibilidad de establecer el Despacho Presidencial de manera remota, a través de una ley de desarrollo constitucional?

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

La respuesta a la pregunta principal es que no es jurídicamente posible implementar el Despacho Presidencial Remoto sin recurrir al mecanismo de la reforma constitucional; en tanto permite que la Presidencia de la República realice funciones propias de su condición de Jefe/a de Gobierno cuando se encuentre fuera del territorio nacional, supuesto no previsto en la redacción escogida en la Constitución.

La respuesta a la primera pregunta secundaria es que la figura del Despacho Presidencial Remoto no puede ser expandida de manera válida a través de una ley de

desarrollo constitucional, en tanto esta actividad involucra el desarrollo de las funciones adscritas a la Presidencia como Jefatura de Gobierno; por lo cual, su contenido no puede ser desarrollado ni modificado a través de una norma con rango de Ley.

La respuesta a la segunda pregunta secundaria es que el artículo 115 de la Constitución restringe la posibilidad de que el Despacho Presidencial sea realizado fuera del territorio nacional, en tanto encarga esta función a la Vicepresidencia cuando la Presidencia se encuentra en el extranjero; por lo tanto, la inclusión de un supuesto en el que el Despacho Presidencial se pueda realizar en el exterior atiende un supuesto no regulado en la Constitución.

La respuesta a la tercera pregunta secundaria es que la inclusión de las tecnologías de la información y comunicación en el marco constitucional vigente no es suficiente para permitir la regulación del Despacho Presidencial Remoto a través de una norma con rango de Ley; en tanto la Constitución ha limitado el desarrollo del Despacho Presidencial exclusivamente en el territorio nacional, por lo cual la propuesta normativa busca llenar un vacío legal que no puede ser interpretado de manera conforme a la Constitución sin modificar su redacción.

4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución

Nos posicionamos en contra del fallo de la Sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Constitucional debido a que realiza un análisis superficial del concepto de Despacho Presidencial y de los alcances reales del artículo 115 de la Constitución.

Al respecto, coincidimos con la mayoría del Pleno cuando éste señala que el Constituyente optó por no regular el supuesto en el que la Presidencia salga del territorio nacional con autorización del Congreso, pero sin que existan Vicepresidentes/as que puedan encargarse del Despacho Presidencial; sin embargo, cuestionamos el análisis que éste realiza de las funciones del Despacho, ya que se limita a citar el desarrollo normativo del concepto realizado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial, pretendiendo el uso de normas con rango de Ley para la interpretación de un precepto constitucional, cuando debería darse al revés. Esta interpretación limita los alcances del concepto de Despacho Presidencial, pues reduce su funcionalidad a actividades meramente administrativas cuando, en el plano material, la Vicepresidencia ha realizado actividad de Gobierno durante la ausencia de la Presidencia del territorio nacional, a través de la Encargatura del Despacho.

En adición a ello, el Tribunal Constitucional pretende justificar la inclusión del Despacho Presidencial Remoto a través de la necesidad de uso de las tecnologías de la información para el desarrollo de las actividades de las instituciones públicas, como ha señalado en previa jurisprudencia. Sin embargo, en dicha ocasión se versó sobre una actividad reconocida por la Constitución, como lo es el debate del Pleno del Congreso para la actividad parlamentaria; mientras que, en el caso que hoy nos encuentra, la posibilidad de que el Despacho Presidencial se realice fuera del territorio nacional no ha sido reconocida por la Constitución ni se desprende de su lectura. Por lo tanto, resulta evidente la necesidad de que la modificación propuesta en la Ley Nro. 31810 se realice

a través de una reforma constitucional, siendo insuficiente la justificación brindada por el Pleno del Tribunal Constitucional para tal fin.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURIDICOS

5.1. ¿Es válido determinar, a través de una Ley de desarrollo constitucional, la labor de “Despacho” de la Presidencia de la República según lo indicado en el artículo 115 de la Constitución?

La Constitución, como norma jurídica suprema del Estado, se ha convertido en los últimos años en el paradigma sobre el cual se establece todo el ordenamiento jurídico; y es que no sólo cumple el rol de establecer la organización del aparato estatal, sino que también reconoce los derechos fundamentales básicos del ciudadano de dicho país, regula el método de aprobación de normas jurídicas, y también puede ser aplicada directamente. Al respecto, Álvarez Conde señala lo siguiente:

La doble condición de la Constitución como norma jurídica y como norma suprema la configura no sólo como fuente del Derecho, sino como norma reguladora del propio sistema de fuentes. Es decir, si bien puede afirmarse que la idea de supremacía constitucional va unida a la de Constitución escrita, lo cierto es que la configuración de la misma como norma que regula la creación de normas por parte de los órganos del Estado implica necesariamente que el concepto de Constitución se construye a partir de la jerarquía entre normas (citado en Monroy Cabra, 2002, p. 18)

En el caso del Perú, el artículo 51 de la Constitución resalta estas características, destacando su prevalencia sobre toda norma legal; ahora bien, este reconocimiento tiene como consecuencia lógica que toda norma de rango inferior a la Constitución deba ser conforme con sus preceptos y con su contenido, a fin de respetar el rango normativo. De esta manera, “la Constitución constituye un límite a la legislación, pues, la ley para el estado constitucional de derecho, no es más que el desarrollo de los principios constitucionales o la ejecución de los programas diseñados en la propia constitución, amén que las normas constitucionales son fuente material de toda rama del derecho” (Paredes Bedregal, 2018, p. 22).

No obstante, las Constituciones no son impermeables ante el tiempo, y la interpretación de su contenido puede variar tomando en cuenta el desarrollo tecnológico, social y político de cada periodo; siendo estos guiados por la jurisprudencia que interpreta la Constitución, el desarrollo de nuevas teorías doctrinarias y la fuerza normativa de la opinión pública (Häberle, 2000, pp. 16 – 17). Ante ello, la Constitución ha insertado maneras para salir de esta estagnación; observándose la posibilidad de que el legislador emita “leyes de desarrollo constitucional”, a fin de actualizar el contenido de la Constitución en el tiempo y concretizar sus alcances. Al respecto, la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución establece la posibilidad de que estas normas sean emitidas, así como sus límites temáticos; sin embargo, el Tribunal Constitucional ha ampliado el concepto, y hoy permite que se emitan leyes de desarrollo constitucional

más allá de lo establecido originalmente. Así, al otorgarle un nuevo ámbito de aplicación, el Tribunal Constitucional redefine a este tipo de normas de la siguiente manera:

“[...] la calificación de ley de desarrollo constitucional se ha reservado para aquellas leyes que tengan el propósito de regular materias sobre las cuales la Constitución ha determinado que sea el legislador –“orgánico”, en algunos casos, y “ordinario”, en otros- quien defina, dentro de los límites que ella señala, su régimen jurídico. Y no en función de supuestos límites temporales como lo dejan entrever los demandantes” (2003a, Fundamento 24).

El objetivo principal de la ley de desarrollo constitucional es servir como un punto intermedio entre la Constitución y las normas ordinarias; de forma que, a través de su emisión, se evita que la Constitución se vea recargada de normas que regulan la aplicación de sus preceptos y que alteran su carácter de norma general suprema, haciendo más sencilla cualquier adaptación a las necesidades y exigencias de la sociedad (UNAM, 2000, citado en Palomino Fernández, 2021). No obstante, la inserción de las leyes de desarrollo constitucional tiene un límite, el cual es modificar el contenido preexistente de la Constitución; así, las normas que tienen esta denominación sólo deben limitarse a expandir lo ya regulado por la Constitución y deben coincidir con su contenido. Y es que, de lo señalado, no puede haber conclusión distinta: si la Constitución es aquella norma sobre la cual se debe realizar toda interpretación, resulta evidente que las normas que desarrollan su contenido no pueden ser contrarias a ella.

Uno de los tipos de ley de desarrollo constitucional reconocidos directamente en la Constitución es la ley orgánica, la cual es definida en el artículo 106 de la Carta Magna como aquella norma mediante la cual se regula la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, requiriéndose el voto de más de la mayoría del número legal de congresistas para su aprobación. Al detallar este concepto, Enrique Linde Paniagua señala que “el sentido de la Ley orgánica (...) es el de prolongar el proceso constituyente trasladando al legislador ordinario, en algunos temas y de modo prácticamente permanente, el espíritu que presidió la elaboración del texto fundamental; el consenso” (citado en Tribunal Constitucional, 2005, Fundamento 6). Ahora bien, es pertinente mencionar que la ley orgánica, como tipo de ley de desarrollo constitucional, se encuentra sujeta al mismo límite descrito *supra*, el cual proscribía que, a través de este tipo de normas, se incorpore reglas o procedimientos contrarios a la Constitución.

Entonces, ¿resultaría posible la incorporación de normas que modifiquen la Constitución?, claro que sí, pero éstas son aprobadas de manera distinta a las leyes de desarrollo constitucional; así, las denominadas “Leyes de reforma constitucional” buscan en sí mismas modificar el contenido de la Constitución, utilizando para ello un proceso preestablecido en la misma Carta Magna (García Toma, 2013, p. 28) para lo cual siguen el proceso de aprobación debidamente regulado en el artículo 206 de la Constitución. Al respecto, se debe entender que la Reforma constitucional no es un procedimiento “común” o “habitual”, sino que busca modificar la Constitución para mantener su vigencia ante los avances de la sociedad; así, tenemos que la Reforma constitucional es aquella “facultad extraordinaria otorgada a un órgano competente, para que se modifique en parte o totalmente la Constitución, claro está, sin alterar su esencia,

ni destruir su identidad; siempre siguiendo un procedimiento acordado por el Poder Constituyente, que sancionó originalmente la Constitución que se pretende enmendar” (Chanamé, 2015, p. 1278).

A través de la existencia de estos conceptos, se observa la posibilidad de desarrollar el contenido de la Constitución de diferentes maneras. Al respecto, coincidimos con Häberle, quien señala que la reforma constitucional viene a ser la sección institucionalizada del proceso de desarrollo constitucional, la cual puede ser más lenta por involucrar la modificación de la Constitución; mientras que el proceso de desarrollo constitucional es de alcance menos profundo, pero relativamente más rápido (2000, p. 20). De esta manera, entonces ensayamos las siguientes definiciones:

- Ley de desarrollo constitucional: Aquella norma con rango de Ley que expande y concretiza el contenido de la Constitución, cuando ésta lo haya delegado así o cuando sea necesario para garantizar la ejecución de su contenido; de forma que, a través de estas normas, se busca mantener la vigencia de la Constitución a lo largo del tiempo. La ley orgánica opera como un tipo de ley de desarrollo constitucional, a través de la cual la Constitución permite la emisión de normas que regulen la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado, haciendo posible la adaptación del aparato estatal según las necesidades sociales y avances tecnológicos.

La “regla de cierre” de las leyes de desarrollo constitucional es que las mismas se encuentran limitadas por el contenido de la Constitución; de forma que este tipo de normas no pueden ser utilizadas para incorporar supuestos no regulados en la Carta Magna o que no sean compatibles con su contenido.

- Ley de *reforma constitucional*: Aquella norma con rango de Ley aprobada en un proceso específico regulado en la Constitución, la cual permite modificar de manera directa su contenido, siendo posible agregar nuevos supuestos no regulados originalmente en la Carta Magna, o remover aquellos que ya se encuentran allí señalados. No obstante, la modificación de la Constitución no debe alterar su esencia ni destruir su identidad, debiendo mantenerse las reglas básicas de convivencia y los derechos fundamentales que regula.

Ahora bien, en el presente análisis, se observa la necesidad de regular adecuadamente el “Despacho Presidencial”, figura establecida en el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, de la siguiente forma:

“Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente” (el resaltado es nuestro).

La Constitución, lamentablemente, no da muchas luces sobre el concepto de Despacho Presidencial, simplemente limitándose a mencionar la palabra “Despacho”. En ese caso, corresponde responder a la pregunta ¿qué significa el Despacho Presidencial?, para lo cual resulta viable estudiar las normas que desarrollan este contenido, como punto inicial para su comprensión. Así, entonces, observamos que, en el caso peruano, la Ley

Nro. 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), define al Despacho Presidencial en su noveno artículo:

El Despacho Presidencial es responsable de la asistencia técnica y administrativa a la Presidencia de la República para el cumplimiento de sus competencias y funciones. El nombramiento del Secretario General de la Presidencia de la República se efectúa con arreglo a ley.

El Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial determina las funciones generales, estructura orgánica, así como las relaciones entre los órganos que lo integran y su vinculación con las entidades públicas y privadas. Debe ser aprobado mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Al respecto, el artículo 4 del Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial, compilado en el Texto Integrado aprobado por la Resolución N° 000046-2024-DP/SG, señala que el Despacho Presidencial cumple funciones de asistencia técnica y administrativa a la Presidencia de la República para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo la asistencia técnica en la gestión y trámite de proyectos normativos del Poder Ejecutivo y aquellos provenientes del Poder Legislativo. De esta manera, resulta posible concluir que las normas que desarrollan el concepto de Despacho Presidencial le otorgan competencias para el desarrollo de funciones meramente administrativas y de trámite.

No obstante, ¿esto sucede en el plano real?, y es que el concepto de Despacho Presidencial puede desarrollarse de manera normativa, pero también debe ser evaluado desde una perspectiva material, estudiando situaciones en las que la Vicepresidencia se encontró a cargo del Despacho Presidencial por la salida de la Presidencia fuera del país. Así, en estos casos, ¿la Vicepresidencia realizó sólo actividades administrativas?, analicemos:

- Entre el 24 de mayo y el 10 de junio de 2005, por viaje del presidente Alejandro Toledo Manrique, se encarga el Despacho Presidencial a David Waisman Rjavinshti, Segundo Vicepresidente de la República. Durante esta encargatura, el Vicepresidente Waisman se tomó varias atribuciones, como amenazar con destituir a Ministros de Estado (Velarde Pairazaman, 2009, pp. 125 - 126), e influir en la política general de Gobierno al entablar conversación y negociaciones con miembros del Poder Ejecutivo y con dirigentes y afiliados a la Federación Nacional Unificada de Trabajadores del Sector Salud, respecto a la huelga en la que había incurrido el personal de este sector durante el mes de mayo de 2005, comprometiendo al Poder Ejecutivo a asumir un gasto aproximado de 67 millones de soles con el nombramiento de trabajadores del Sector Salud (Ministerio de Salud, 2005). Eventualmente, el Vicepresidente observó el proyecto de Ley que autorizaba al Ministerio de Salud a efectuar el nombramiento de personal no médico del Sector Salud que se encuentre prestando servicios como contratados, bajo

cualquier modalidad; norma que fue aprobada por el Congreso por insistencia (Andina, 2005).

Posteriormente, durante septiembre de 2005, nuevamente se le otorgó la Encargatura del Despacho Presidencial a David Waisman, quien rubrica una norma que modifica los alcances del artículo 2 del Decreto Supremo Nro. 019-2005-SA, el cual amplía el porcentaje de nombramiento de personal de salud no médico más allá del 15% anual del total de personal, dependiendo de los recursos presupuestados para el sector.

- Entre el 10 y el 22 de septiembre de 2016, por viaje del presidente Pedro Pablo Kuczynski Godard, se encarga el Despacho Presidencial a Mercedes Aráoz Fernández, quien, durante la Encargatura, aprobó las siguientes Resoluciones:
 - o Decreto Supremo Nro. 071 y 072-2016-PCM, mediante los cuales se extiende el Estado de Emergencia en el distrito de Echarate, provincia de La Convención y departamento de Cusco, y en las provincias del Santa y Casma, del departamento de Ancash.
 - o Resolución Suprema Nro. 018-2016-MTC, mediante la cual se modifica el Reglamento Nacional de Sistema de Emisión de Licencias de Conducir.
 - o Resolución Suprema Nro. 031-2016-EF, mediante la cual se designa al Presidente Ejecutivo del Banco de la Nación.
 - o Resolución Suprema Nro. 141-16-JUS, mediante la cual se designa al Presidente del Consejo Nacional Penitenciario.

En estos casos, ¿la actividad realizada por la Vicepresidencia, bajo la Encargatura del Despacho Presidencial, es de naturaleza meramente administrativa? Para definir los alcances de esta figura, corresponde aproximarse a lo señalado por el Tribunal Constitucional, el cual hace poco ha emitido la Sentencia emitida en el Expediente Nro. 0006-2024-CC/TC, mediante la cual precisa las atribuciones que ostenta la Presidencia de la República en el desarrollo de sus Jefaturas presidenciales. Así, en el Fundamento 44 de dicha Sentencia, este Alto Tribunal atribuye a la Presidencia las siguientes funciones, respecto al ejercicio de la Jefatura de Gobierno:

- Funciones gubernativas (art. 118 -incisos 3 y 7- y 24 de la Constitución Política de 1993).
- Funciones de orden económico-financiero (arts. 78, 81 y 118 -incs. 17 al 20- de la Constitución Política de 1993).
- Funciones legislativas:
 - o Facultad de iniciativa legislativa (arts. 107 y 206 de la Constitución Política de 1993).
 - o Facultad de control legislativo (art. 108 de la Constitución Política de 1993).
 - o Facultad de dictar decretos de urgencia en materia económica financiera (art. 118 -inc. 19- de la Constitución Política de 1993).

- Facultad de dictar decretos de urgencia que materializan la facultad legislativa ante la disolución del Congreso (art. 135, párrafo 2 de la Constitución Política de 1993).
- Facultad de dictar decretos legislativos, previa delegación del Congreso (art. 104 de la Constitución Política de 1993).
- Facultad normativo-reglamentaria (art. 118 -inc. 10- de la Constitución Política de 1993).
- Facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional (art. 20 de la Constitución Política de 1993).

De esta manera, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 49, concluye lo siguiente:

[...] el ejercicio de la dirección de la política general del gobierno comporta el cumplimiento de un conjunto de funciones indispensables en el ámbito de la conducción de las políticas nacionales, en virtud de las cuales se establecen los propósitos y metas fundamentales que deben ser priorizados como parte de la acción de gobierno. Asimismo, dicha competencia constitucional presupone que el titular del Poder Ejecutivo asuma la coordinación y toma de decisiones, represente al gobierno, dicte políticas sectoriales enfocadas en determinados ámbitos de lo económico y social, entre otras facultades [...] (2025).

De las actividades realizadas en los ejemplos citados *supra*, se observa que los Vicepresidentes mencionados han intervenido en la política general de Gobierno durante la Encargatura del Despacho. En el caso de David Waisman, a través de su influencia y de su actuación como Vicepresidente de la República, colocó en el centro de la agenda del Poder Ejecutivo el tema vinculado a las protestas del sector Salud por el nombramiento de sus trabajadores no médicos y promovió su solución como prioridad para el Gobierno, a pesar de haber encontrado oposición en miembros del Gabinete Ministerial; es más, durante su Encargatura, el Vicepresidente observó el proyecto de Ley que autorizaba al Ministerio de Salud a efectuar el nombramiento de personal no médico del Sector Salud que se encuentre prestando servicios como contratados, ejerciendo de esta manera la facultad de control legislativo, reservada a la Presidencia en el ejercicio de la Jefatura de Gobierno.

Por otro lado, en el caso de la Vicepresidencia de Mercedes Aráoz, se observa que ha hecho uso de la facultad normativo-reglamentaria adscrita a la Jefatura de Gobierno, en tanto suscribe la norma que modifica el Reglamento Nacional de Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, y extiende el Estado de Emergencia en distintos lugares del territorio nacional. A diferencia del caso de David Waisman, Mercedes Aráoz no tuvo un interés político durante la Encargatura de Despacho; sin embargo, ello no impidió que, como Vicepresidenta, realice el ejercicio de las funciones asignadas a la Jefatura de Gobierno, como la extensión del Estado de Emergencia como política de gobierno específica a ciertos lugares del país, y la designación de funcionarios importantes en instituciones públicas.

De esta manera, la definición planteada en la LOPE y en el ROF del Despacho Presidencial resulta insuficiente para abordar todos los alcances de este concepto.

Pareciera que, al momento de regular la figura del Despacho Presidencial, se ignoró la capacidad política y gubernamental que puede ejercer la Vicepresidencia; sin la cual, en nuestra opinión, resulta imposible ejercer adecuadamente esta encargatura. Se supone que, a través de esta figura, el Poder Ejecutivo no se ve detenido por la ausencia de la Presidencia, siendo posible que el país funcione de manera adecuada sin la presencia de su máxima autoridad; sin embargo, resulta pretencioso afirmar que, durante la ausencia de la Presidencia, sólo surgirán problemas de índole administrativo o de mero trámite, cuando se ha demostrado que, durante periodos de encargatura del Despacho Presidencial, la Vicepresidencia ha tomado decisiones políticas y ha actuado ejerciendo parte de las funciones de la Jefatura de Gobierno.

Esta situación ya había sido advertida previamente por otros juristas, quienes, analizando la figura del Despacho Presidencial, advierten la posibilidad de que éste involucre actividades fuera del ámbito administrativo. Así, Díaz Muñoz, al comentar el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, señala que “eventualmente, la responsabilidad del Vicepresidente encargado del despacho presidencial, puede ir más allá de la atención de los asuntos de mero trámite, llegando a desempeñar cualquier función de gobierno si las circunstancias lo exigen, pues ‘el vicepresidente realiza los actos que corresponden al Presidente dentro del territorio nacional, aunque el Presidente no haya dejado de ser tal’” (Rubio Correa, 1993, citado en Díaz Muñoz, 2005, p. 312). Por su parte, García Toma alega que “el vicepresidente no ostenta la condición de primer mandatario de la República, sino que, a nombre de él, se encarga de la atención de los asuntos de Estado de mero trámite; salvo que imprevistamente surja una situación de extrema urgencia que amerite una decisión de fondo” (García Toma, 2022, p. 295).

En ese caso, entonces, ¿resulta posible regular la encargatura del Despacho Presidencial a través de una ley de desarrollo constitucional, tomando en consideración que, a través de esta figura, se realiza la encargatura de actividades asociadas a la Jefatura de Gobierno? Consideramos que no, ya que las actividades que vendrían a ser reguladas a través de este tipo de ley involucran el ejercicio de funciones propias del Poder Ejecutivo, las cuales no pueden ser desarrolladas si es que, previamente, la Constitución no lo ha delegado así. Y es que no nos encontramos ante actividades de mero trámite que pueden ser desarrolladas de manera sencilla, a través del ejercicio del poder constituido, sino que, una vez que se incorpora la capacidad de ejercicio de las funciones de Jefatura de Gobierno, la situación cambia, pues ahora se trata del desarrollo de actividades asociadas a uno de los poderes del Estado, lo cual no puede ser regulado a través de una norma con rango de Ley.

Ahora bien, ¿podría darse esta regulación a través de ley orgánica? Debido a que, a través de estas normas, se puede regular el funcionamiento de las entidades del Estado, sería posible; sin embargo, deben estudiarse si esta interpretación es compatible con la Constitución, debiéndose delimitar si la Constitución permite el Despacho Presidencial Remoto, lo cual se analizará a continuación.

5.2 De la redacción actual del artículo 115 de la Constitución, ¿resulta constitucionalmente válido interpretar que el Despacho Presidencial pueda ser realizado de manera remota?

Como se explicó anteriormente, el Tribunal Constitucional ha delimitado que la Presidencia de la República actúa bajo diferentes “jefaturas”; así, según la Sentencia emitida en el Expediente Nro. 0006-2024-CC/TC, la Presidencia ejerce la Jefatura de Estado, la Jefatura de Gobierno, la Jefatura de la Administración Pública y la Jefatura Militar y Policial (2025, fundamento 44). Adicionalmente, ya se ha demostrado que el Despacho Presidencial se encuentra vinculado al ejercicio de la Jefatura de Gobierno, debido a la naturaleza de sus actividades; sin embargo, y a fin de determinar si resulta posible que esta figura se realice de manera remota, deberá estudiarse *dónde* pueden realizarse las funciones de la Presidencia de la República.

Resulta obvio que el ejercicio de las facultades de la Presidencia como Jefatura de Estado puede realizarse en cualquier parte del mundo, tal y como se desprende del inciso 2 del artículo 118 de la Constitución, el cual señala que la Presidencia representa al Estado peruano, dentro y fuera del territorio nacional; y del inciso 11 del artículo 118 de la Carta Magna, en tanto encarga a la Presidencia la función de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales. De hecho, en el artículo 110 de la Constitución, se describe a la Presidencia como aquel o aquella que “personifica a la Nación”, de forma que “el jefe del Estado representa la unidad del estado como persona jurídica” (Bidart Campos, 1967, p. 75) tanto dentro como, y sobre todo, fuera del territorio nacional.

Por su parte, en sus competencias como Jefe de Gobierno, la Constitución le atribuye a la Presidencia el manejo casi total del Poder Ejecutivo, al delegarle la dirección de la Política General de Gobierno, según lo señalado en el inciso 3 de su artículo 118, así como cualquier otra función de Gobierno y de Administración Pública que le encomiende la Constitución y las Leyes, como se observa de lo señalado en el inciso 24 del mencionado artículo. Al respecto, Chanamé señala que la posibilidad de que la Presidencia ejerza tal control del aparato estatal ya lo distingue de un simple representante del Estado, pues le otorga “competencias que trascienden a las de un Jefe de Estado, quien representa a un país ante el resto del mundo, además de participar por sí mismo o mediante delegados en reuniones internacionales, entre otras funciones más; porque conducir la política general del gobierno, en otras palabras, es el Poder Ejecutivo” (p. 834).

Si bien se comprende que ambas Jefaturas son distintas tanto en concepto como en ejecución, y que la misma persona las desarrolla en paralelo, ¿resulta posible interpretar que las dos pueden desarrollarse fuera del territorio nacional? Al respecto, la Constitución no contempla directamente la posibilidad de que la Jefatura de Gobierno se realice en el exterior, pues sólo especifica que la Presidencia *representa* al Estado peruano en cualquier parte del mundo; mas no sugiere la posibilidad de que actúe en sus otras facetas. Es más, esta actuación exclusivamente representativa se encuentra sujeta a aprobación por el Poder Legislativo, según lo señalado en el inciso 9 del artículo 102 de la Constitución; e incluso, en el inciso 4 del artículo 113 de la Constitución, se establece como causal de vacancia de la Presidencia de la República el supuesto en el

que el/la Presidente/a salga del territorio nacional sin autorización del Congreso o no regrese a él dentro del plazo fijado por el Poder Legislativo.

Ahora bien, realicemos una nueva lectura del artículo 115 de la Constitución, enfocando el análisis en la necesidad de que el Despacho Presidencial se realice dentro del territorio nacional a través de la Vicepresidencia:

“Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente” (el resultado es nuestro).

Esta figura constitucional recién aparece en la Constitución de 1979, y tenía la misma intención que la redacción actual, la cual es encargar a la Vicepresidencia el Despacho Presidencial ante la salida de la Presidencia del país:

Artículo 208 [...] Cuando el Presidente sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, el Segundo.

En los Debates realizados para la elaboración de la Constitución de 1979, el Constituyente observó que, históricamente, la Presidencia de la República dejaba a cargo del Despacho a la Vicepresidencia o a la Presidencia del Consejo de Ministros cuando salía del territorio nacional, siempre con autorización del Congreso¹. Al respecto, el constituyente Enrique Chirinos Soto expuso que el cargo de la Presidencia de la República no se trasladaba a la Vicepresidencia cuando el primero salía del territorio nacional, sino que entregaba el encargo del Despacho Presidencial, evitando de esa manera la existencia de dos Presidentes/as al mismo tiempo (República Peruana, 1985, p. 12). Así, entonces, para este constituyente, resultaba evidente que el desarrollo del Despacho debía realizarse dentro del territorio nacional, lo cual justifica la existencia de la figura de la Vicepresidencia en el Poder Ejecutivo; no obstante, la Encargatura del Despacho no involucraba el traslado del cargo presidencial, en tanto la Presidencia no perdía sus funciones constitucionales en ningún momento.

Por su parte, el Congreso Constituyente Democrático instaurado para la elaboración de la Constitución de 1993 debatió si era necesario mantener la figura de la Vicepresidencia respecto a la posibilidad de realizar la encargatura del Despacho Presidencial cuando la Presidencia se encuentre fuera del territorio nacional. Así, de los debates de la Comisión de Constitución y Reglamento, se desprende la intención original de que sólo haya un Vicepresidente; sin embargo, el congresista Samuel Matsuda Nishimura recordó a los constituyentes algunas situaciones donde fue requerida la existencia de una Segunda Vicepresidencia, incluyendo contextos en los que la Primera Vicepresidencia también se encontraba fuera del país:

[...] ¿Cuál es el fundamento por el cual se está eliminando el Segundo Vicepresidente? Yo recuerdo que, durante el régimen del Presidente

¹ Resulta llamativo precisar que todas las Constituciones del Perú, desde 1823 hasta la fecha, y sin contar el periodo en el cual existió la Confederación Perú-boliviana, exigen que la Presidencia de la República cuente con autorización del Poder Legislativo para salir del territorio nacional.

Belaúnde, el Primer Vicepresidente era el doctor Schwalb López Aldana, quien al mismo tiempo tenía el cargo de Canciller de la República, o sea Ministro de Relaciones Exteriores; y cuando el Presidente Belaúnde salía de viaje, lógicamente iba acompañado de su Canciller, y en ese entonces, y en varias oportunidades, el Segundo Vicepresidente, el doctor Alva Orlandini, asumió, como se dice, el Despacho de la Presidencia.

Considero que no debería eliminarse el cargo de Segundo Vicepresidente. Se ha aducido que es un cargo decorativo, pero creo que en algunas ocasiones es importante, y vemos que pueden ocurrir problemas, como lo constatamos de la discusión que se sostiene en este momento [...] (Congreso Constituyente Democrático, 2007, pp. 1271-1272).

De esta manera, queda demostrado que, para los Constituyentes de 1979 y 1993, siempre fue necesaria la presencialidad en el Despacho Presidencial, ya que, a su criterio, en todo momento debía quedar alguien en la sucesión presidencial para que asuma el Despacho cuando la Presidencia saliera del país. Así, “tanto era el arraigo de la presencialidad que solo se consideró la necesidad de cubrir el vacío normativo ante el riesgo de que el presidente no regresara del viaje por causa personal o fortuita; debiéndose definir en este supuesto si el vicepresidente sigue encargándose solo del despacho presidencial o asume las funciones del presidente o convoca a elecciones” (Gutiérrez Canales, 2025, p. 74).

Por lo tanto, se aprecia que, mientras la Jefatura de Estado puede ser ejercida fuera del territorio nacional, según lo estipulado en los incisos 2 y 11 del artículo 118 de la Constitución; lo mismo no sucede con la Jefatura de Gobierno, ya que existe una necesidad de trasladar estas competencias a la Vicepresidencia de la República cuando la Presidencia deja el país. Y es que, para el Constituyente, tanto de la Constitución de 1979 como de la de 1993, no fue posible un escenario en el que el Despacho Presidencial, o cualquier actividad vinculada a la Jefatura de Gobierno, se realice fuera del territorio nacional, según lo expuesto *supra*; es por ello que reconocen la necesidad de contar con la figura de la Vicepresidencia en el armado del Poder Ejecutivo, y, también, la necesidad de que ésta sea independiente a otros cargos públicos, a fin de no condicionar la delegatura del Despacho.

Así, si la pretensión del Poder Legislativo es otorgarle a la Presidencia de la República la facilidad de realizar el Despacho Presidencial de manera remota, con la implementación de tecnologías de la información y la comunicación; entonces, dicha figura deberá ser incorporada a través de la reforma constitucional, ya que no existe interpretación compatible con la redacción actual de la Constitución mediante la cual se pueda inferir que las actividades de Gobierno asociadas a la Presidencia de la República pueden ser realizadas fuera del territorio nacional. Es más, la figura del Despacho Presidencial pretende que, ante la salida de la Presidencia del territorio nacional, otro funcionario público, con legitimidad similar, se ocupe de asuntos asociados a la actividad de Gobierno, porque resulta imposible que éstas se realicen fuera del país.

Esta situación denota la existencia de una “laguna constitucional”, en el sentido de que la propia Constitución presenta una situación no prevista sobre el Despacho Presidencial Remoto; y es que, en este caso, no resulta posible que el sistema jurídico, en su configuración actual, brinde una solución normativa a lo señalado, “sea porque el legislador simplemente se olvidó de contemplar una situación; o porque estamos ante un acontecimiento científico-técnico que el legislador no pudo haber previsto”; (Goldschmidt, citado en Basterra, 2000, p. 285). No obstante, justamente este tipo de situaciones debe ser atendida a través de una reforma constitucional, ya que esta figura busca atender cualquier vacío que pueda existir en el texto constitucional. Sobre ello, el Tribunal Constitucional ha afirmado lo siguiente respecto al poder de la reforma constitucional:

Si el resultado de la tarea constituyente, prima facie, resulta aceptable en términos sociales, como típico producto de un esfuerzo en el tiempo, la evolución que, por el contrario, experimenta la sociedad en la que la referida Constitución se aplica, tiende a desvirtuar, con el paso de los años, cualquier hipotético perfeccionismo. En dicho contexto, y ante la evidencia de constatar la presencia de vacíos, incongruencias, inadaptaciones y todo tipo de omisiones en el texto de una Constitución y la necesidad de que los mismos puedan quedar superados en algún momento, es que cobra legitimidad el llamado poder de reforma constitucional; que es, en esencia, aquel que se encarga de modificar, suprimir o enmendar una o más disposiciones constitucionales (2002, fundamento 68)

Por lo tanto, determinado que el Despacho Presidencial Remoto sólo puede ser implementado por medio de Reforma constitucional, en principio el debate generado por la Ley Nro. 31810 habría finalizado; sin embargo, se debe reconocer que la implementación de esta norma trae a debate el uso de tecnologías de la información y comunicación para mejorar la ejecución de las funciones otorgadas por la Constitución a los Poderes del Estado. Así, entonces, ¿podría incorporarse el Despacho Presidencial Remoto como parte del desarrollo tecnológico del funcionamiento del Estado? Corresponde analizar lo señalado en el siguiente capítulo.

5.3: ¿El marco jurídico actual vinculado al desarrollo tecnológico y al “gobierno digital” es suficiente para justificar la posibilidad de establecer el Despacho Presidencial de manera remota, a través de una Ley de desarrollo constitucional?

Con la emisión de la Ley Nro. 31810, fluyeron una serie de investigaciones jurídicas que dividieron a la doctrina en dos posiciones: aquella que apoya su emisión por ley de desarrollo constitucional, y aquella que se encuentra en desacuerdo, en tanto debió haber sido emitida por medio de una ley de reforma constitucional. Ahora bien, resulta evidente que nosotros nos inclinamos por esta segunda alternativa; sin embargo, conviene rescatar que la doctrina que se encuentra de acuerdo con esta norma destaca la importancia de incorporar el desarrollo tecnológico al ordenamiento jurídico peruano, orientando el debate hacia ese punto, fuera del tipo de Ley sobre el cual debió ser aprobado.

Al respecto, la investigación realizada por Jorge Luis Cáceres Arce y César Alejandro del Carpio Ugarte, a raíz de la publicación y entrada en vigencia de la Ley Nro. 31810, concluye en que no resulta necesaria la reforma constitucional para la regulación del Despacho Presidencial Remoto; es más, a su consideración, dicho método de implementación resulta inconveniente, debido a la duración del proceso de reforma y a la “calidad” de las personas que actualmente ocupan curules en el Congreso de la República (Cáceres Arce y Del Carpio Ugarte, 2025, p. 89). En su aproximación al tema, los autores señalan que la necesidad de buscar una solución a la ausencia de Vicepresidentes/as que impide la salida de la Presidencia del país, y la posibilidad de solventar ello a través del uso de tecnologías de la información, resulta suficiente para implementar el Despacho Presidencial Remoto de manera directa:

Es válido precisar que las situaciones fácticas, muchas veces sobrepasan las disposiciones constitucionales, como el presente caso, donde al momento de la emisión de la Carta Fundamental del 93' no se había previsto que la institución de la presidencia se quedara huérfana de vicepresidentes y que las tecnologías de la información y comunicación hayan avanzado tanto que es posible física y jurídicamente ejercer la gestión de las funciones presidenciales de forma remota, utilizando los ordenadores, satélites, teléfonos celulares y otros mecanismos electrónicos de comunicación eficaz y eficiente.

Ante esta situación, cambiante en el tiempo, la Constitución no puede quedarse inmutable, ni en el tiempo, ni menos desconectada con la ciencia y la tecnología. Serán los operadores del derecho, quienes tengan que interpretar la Carta Fundamental, adecuarla a las situaciones cambiantes en el tiempo y, en nuestro caso concreto, emitir normas de desarrollo constitucional que, sin contravenir el contenido constitucionalmente protegido, permita desplegar y desarrollar los efectos constitucionalmente dispuestos en el artículo 118 (De los deberes presidenciales, como es la de representar al Estado, dentro y fuera de la República) (Cáceres Arce y Del Carpio Ugarte, 2024, p. 88).

Por su parte, en un trabajo de suficiencia profesional similar al que este pretende ser, Peña Chávez y Ortega Arme y resaltan la importancia de la evolución tecnológica para justificar su posición, en la cual plantean que la reforma constitucional resulta innecesaria para incorporar el Despacho Presidencial Remoto al ordenamiento jurídico peruano. Así, señalan lo siguiente:

Como se pudo ver en el caso, si por diferentes motivos el mandatario solicita viajar fuera del territorio nacional, se podrá solicitar la autorización para que se le otorguen facultades de gestión remota. Este es un método eficiente que permite al gobierno innovar en el ámbito tecnológico, aspecto que se ha venido desarrollando en otros países de una manera apropiada. Por tanto, nos queda claro que nos encontramos frente a una necesidad de implementación de medios digitales en el sector gubernamental, situación a la que el Estado

Peruano deberá adecuarse no solo para la continuidad de sus operaciones si no para empezar a gestionar medios que permitan mejorar la credibilidad ante la población.

[...]

Respecto a la falta de reforma constitucional para incorporar la gestión del despacho presidencial a través de tecnologías digitales, es otro argumento con el que no se concuerda pues, apartando el hecho de que es un proceso costoso para el Estado y siguiendo la línea de la subordinación que se tiene ante la Constitución, es innecesario el realizar una reforma de esta Ley Fundamental pues se está cumpliendo con la gestión de expedición de leyes de la cual el órgano legislativo es competente (Peña Chávez y Ortega Arme y, 2025, p. 32).

De esta manera, se observa que la posición doctrinaria que respalda la emisión de la Ley N° 31810 pondera el uso de tecnologías de la información y comunicación para salvaguardar la “laguna constitucional” generada por la falta de Vicepresidentes/as en el Poder Ejecutivo, y así garantizar la operatividad del Despacho Presidencial y el adecuado desarrollo de las funciones presidenciales asociadas a la Jefatura de Estado; sobre la necesidad de cumplir con el procedimiento establecido en la Constitución para la incorporación de supuestos no contemplados en ella, a través de la reforma constitucional. Así, para los mencionados autores, en tanto la implementación de las nuevas tecnologías permita la realización de los fines constitucionales de los Poderes del Estado, no resulta necesaria la observancia de las formalidades que la propia Constitución ha regulado para su modificación.

No obstante, ¿basta con alegar la viabilidad del desarrollo tecnológico actual y el uso de las tecnologías de información y comunicación para justificar la incorporación del Despacho Presidencial Remoto por medio de una ley de desarrollo constitucional? Para empezar, primero debe estudiarse si estos conceptos han sido garantizados a nivel constitucional, y si se ha formado un bloque de constitucionalidad respecto a la implementación de la tecnología en el Estado, mediante el cual pueda incorporarse el Despacho Presidencial Remoto como un mecanismo para concretizar la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en los poderes del Estado. Al respecto, el Tribunal Constitucional define el concepto de bloque de constitucionalidad de la siguiente manera:

Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos (2003b, Fundamento 10).

Sin ánimos de definir lo que significa el “bloque de constitucionalidad” (lo cual escapa a leguas el propósito de este trabajo), afirmamos que, a través del mismo, resulta posible incorporar normas al ordenamiento jurídico que desarrollen preceptos constitucionales

y que, en conjunto, sirvan para definir de manera clara sus alcances y límites. Así, “para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona” (Meza Hurtado, 2012, p. 148).

Resulta pertinente iniciar la evaluación reconociendo la reciente incorporación a la Constitución de la promoción del uso de tecnologías de la información y la comunicación, así como el derecho al acceso a internet, realizadas a través de una reforma constitucional. Así, a través de la Ley Nro. 31878 se modificó el inciso 4 del artículo 2 de la Constitución, quedando éste redactado de la siguiente manera:

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

[...]

4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.

El Estado promueve el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en todo el país.

[...] (El resaltado es nuestro).

Dado que englobar el concepto total de Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante, TIC) resulta bastante dificultoso, y escapa al propósito de este trabajo, nos apoyamos en el concepto esbozado por Díaz Revoredo, quien define a las TIC como “y entre otros instrumentos de transmisión y recepción de comunicaciones e informaciones, la telefonía fija, el móvil, la radio y la televisión, el GPS (Global Positioning System), la informática y los ordenadores, el fax, la videoconferencia, los SMS (Short Message Service) y otros servicios de mensajería, el correo electrónico, el chat o mensajería instantánea, y ocupando un indiscutible protagonismo, Internet, que incluye hoy buena parte de las anteriores prestaciones” (2010, pp. 35 – 36).

Al haber sido incorporado a la Constitución, resulta posible que el uso de las TICs sea concretizado a través de leyes de desarrollo constitucional, las cuales, como ya sabemos, pueden ser utilizadas para materializar los derechos y mandatos reconocidos en la Constitución. No obstante, resulta llamativo notar que ya existe una Ley que regula la incorporación de las TICs en el ordenamiento jurídico peruano; siendo este el Decreto Legislativo Nro. 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital. Al respecto, y debido a la reciente incorporación de las TICs al marco constitucional vigente, esta norma sirve como punto de partida para definir el bloque de constitucionalidad que define y delimita la aplicación de estas nuevas tecnologías en el país.

Ahora bien, se observa que, a través de la Ley de Gobierno Digital se busca la integración de la evolución tecnológica al desarrollo del Gobierno; pero, ¿a qué aspecto de “Gobierno” se refiere? Según el artículo 2 de la norma citada, se tiene que la misma se aplica a toda entidad que forma parte de la Administración Pública, como lo precisa

el artículo I del Título Preliminar del Decreto Supremo Nro. 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General; y a personas naturales o jurídicas cuyo accionar se encuentra sujeto a normas de derecho público:

2.1. La presente Ley es de aplicación a toda entidad que forma parte de la Administración Pública a que se refiere el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Sus regulaciones también alcanzan a las personas jurídicas o naturales que, por mandato legal, encargo o relación contractual ejercen potestades administrativas, y por tanto su accionar se encuentra sujeto a normas de derecho público, en los términos dispuestos por la Presidencia del Consejo de Ministros.

[...].

A mayor profundidad, el artículo 6 de la mencionada Ley define el Gobierno Digital como “el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público”; y que “comprende el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados por las entidades de la Administración Pública en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos, contenidos y servicios digitales de valor para los ciudadanos”.

De esta manera, se entiende que el Gobierno Digital, en los términos establecidos por el Decreto Legislativo Nro. 1412, se limita a regular la interacción que tiene la Administración Pública con el ciudadano, buscando que el primero mejore su funcionamiento y operatividad en favor de este último, generando valor público. Por lo tanto, ¿se puede utilizar esta norma como base para regular el funcionamiento de los poderes del Estado a través de leyes de desarrollo constitucional ante la incorporación de los TICs a la Constitución? Es evidente la utilidad que la tecnología tiene para el desarrollo del Derecho Administrativo, pues facilita el acceso de la ciudadanía al aparato estatal; no obstante, se observa que el concepto de Gobierno Digital no resulta suficiente para incorporar el desarrollo tecnológico a la Constitución cuando se trata de los poderes del Estado.

No obstante, ¿existen casos en los que los Poderes del Estado están habilitados para desarrollar su actividad funcional de manera virtual? Este punto fue debatido en la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente Nro. 0006-2020-PI/TC, en la cual reconoció la posibilidad de que el Poder Legislativo realice sus funciones constitucionales de manera virtual, como consecuencia de la Emergencia Sanitaria vivida a raíz del COVID-19 durante los años 2020 y 2021. Como condición, el Tribunal Constitucional exigió que las sesiones virtuales del Congreso se realicen garantizando el carácter público de los debates virtuales, la participación libre, la deliberación y el voto públicos de cada congresista, así como el carácter indelegable del voto (2020, fundamento 29).

En el caso de la Sentencia comentada, se observa que el Tribunal Constitucional ha pretendido que la actividad congresal mantenga las garantías mínimas que permiten su ejercicio, para así trasladarla al plano virtual; de esta manera, se tiene que la validez de las sesiones del Congreso de la República no se encuentra sujeta al lugar donde éstas se desarrollen, siempre y cuando cumplan con garantizar lo resaltado en el fundamento 29. Esta interpretación es conforme con la Constitución, ya que, de la revisión de su contenido, no se aprecia restricción alguna respecto al lugar donde se desarrollará la actividad congresal, como sí sucede con las actividades vinculadas a la Jefatura de Gobierno, a través del ya comentado artículo 115, el cual limita el desarrollo de estas actividades al territorio nacional.

En adición a ello, se observa que, a través del artículo 94 de la Constitución, se ha reconocido la existencia de un “Reglamento del Congreso”, en el cual se pretende regular, entre otras cosas, la organización del Pleno; incluyendo la elección del espacio donde se realizarán sus sesiones. Así, nos encontramos ante un específico caso en el que la propia Constitución delega la regulación de las funciones del Poder Legislativo a una ley orgánica, en tanto el artículo 94 de la Constitución reconoce que el Reglamento del Congreso es una norma “con fuerza de Ley”. De esta manera, el artículo 51-A del Reglamento del Congreso, recientemente agregado a través de la Resolución Legislativa del Congreso Nro. 002-2020-2021-CR, establece que las sesiones virtuales son excepcionales, siempre que las circunstancias impidan el desarrollo de las sesiones presenciales:

Artículo 51-A. En circunstancias de gravedad que impidan el desarrollo de sesiones presenciales, el presidente del Congreso, con acuerdo de la Junta de Portavoces representativo de tres cuartos del número legal de congresistas, puede disponer el desarrollo de sesiones virtuales del Pleno y de los demás órganos de la organización parlamentaria [...].

Así, entonces, queda demostrado que la incorporación de los TICs en el desarrollo de las funciones constitucionales del Poder Legislativo no son aplicables al Poder Ejecutivo; ya que, en primer lugar, la Constitución no restringe la posibilidad de que la actividad funcional del Poder Legislativo se realice dentro del país, como sí sucede en el artículo 115 de la Constitución, respecto a la actividad de Gobierno; y, en adición a ello, se observa que el artículo 94 de la Constitución traslada la regulación de la organización del Congreso a una ley orgánica, cumpliéndose así la condición para implementar una ley de desarrollo constitucional, lo cual no ha sucedido con la Ley Nro. 31810, pues, al no haber previsto la posibilidad de que el Despacho Presidencial se realice de manera remota, no resulta posible la incorporación de esta figura a través de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, no puede justificarse la posibilidad de incorporar el Despacho Presidencial Remoto de manera directa, a través de una ley de desarrollo constitucional, con base en lo desarrollado en la Sentencia glosada, por tratarse de situaciones en las que la Constitución tiene una regulación diferente.

Al respecto, conviene resaltar que no nos encontramos en contra de la implementación de las TICs en el ejercicio de los poderes del Estado; es más, resaltamos que, a la par de lo sucedido con el Poder Legislativo, el Poder Judicial también ha implementado las

TICs para el desarrollo de Audiencias, la presentación de escritos de diverso tipo, el acceso a Expedientes judiciales, y la notificación de resoluciones, lo cual contribuye a la modernización y mejora de sus funciones constitucionales. No obstante, debe quedar claro que estas implementaciones, como todo ingreso de la tecnología al desarrollo de las funciones del Estado, son disruptivas y pueden generar situaciones de conflicto; así “hay que tener en cuenta que: ‘las tecnologías, cualquiera que sea el desarrollo que las contiene y da forma, y el grado de madurez en su aceptación, siempre han sido un agente transformador y disruptivo’” (Vega Iracely, citado por Nuñez Ponce, 2021, p. 55).

Ahora bien, en el caso judicial, y de igual manera que con el Poder Legislativo, la Constitución no ha establecido restricción alguna para la realización de la función judicial de manera virtual o presencial, como sí sucede en el caso del Despacho Presidencial, en tanto el 115 de la Constitución restringe la posibilidad de que el Despacho Presidencial se realice de manera remota fuera del territorio nacional. Así, si bien coincidimos en que la implementación de la tecnología en el ejercicio de los Poderes del Estado es totalmente natural y no puede ser prevenida o detenida, su incorporación no puede generar situaciones que sean contrarias a la Constitución; y en el caso específico del Despacho Presidencial, se observa una restricción clara en el mencionado artículo 115, por lo cual la aplicación de los TICs en el Poder Ejecutivo debe respetar este límite, establecido de manera literal en la Carta Magna.

Por lo tanto, y demostrado que no existe marco jurídico vinculado al desarrollo de los TICs y su inclusión como parámetro constitucional que, por su cuenta, permita la regulación del Despacho Presidencial Remoto a través de una ley de desarrollo constitucional, se finaliza el presente análisis, demostrándose de manera fehaciente la inconstitucionalidad de la Ley Nro. 31810; y dejando en claro que, incluso ante regulaciones razonables y hasta deseables como la incorporación de la tecnología en los poderes del Estado, no se puede atentar contra el contenido de la Constitución.

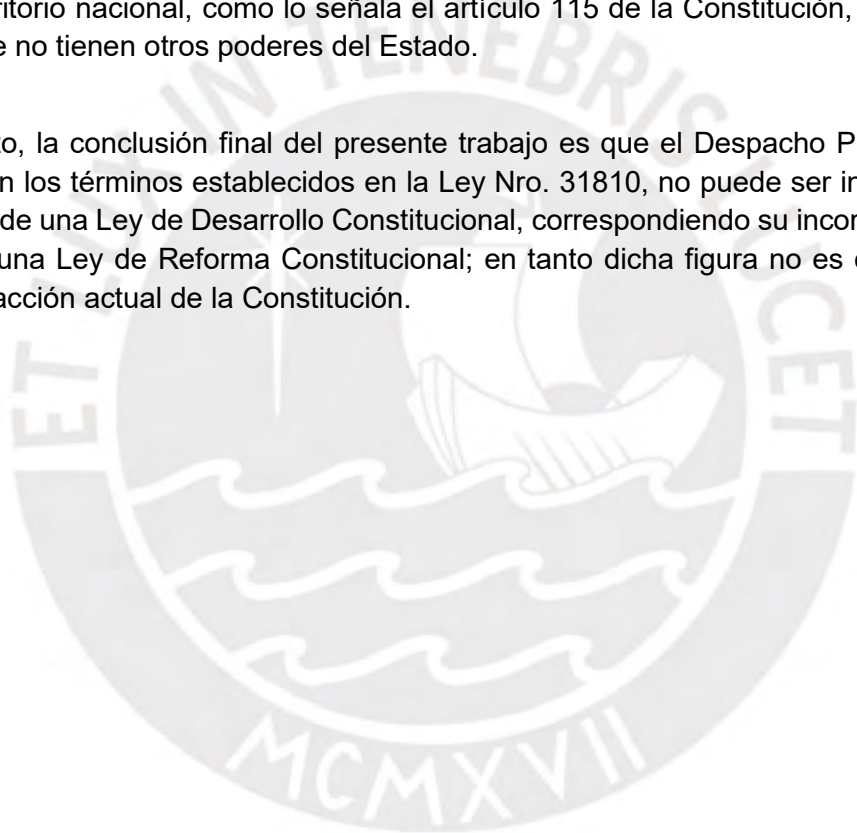
VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

1. La figura del Despacho Presidencial no sólo involucra el desarrollo de actividades administrativas y/o de mero trámite, sino que también incluye situaciones en las que se hace ejercicio de las facultades otorgadas a la Presidencia como Jefatura de Gobierno, de manera directa. Es por ello que no resulta jurídicamente válida la incorporación del Despacho Presidencial Remoto a través de una Ley de Desarrollo Constitucional, en tanto se estaría regulando aspectos relacionados al funcionamiento del Poder Ejecutivo, sin que previamente la Constitución no haya delegado su desarrollo a través de una norma con rango de Ley.
2. La Constitución no establece textualmente que el desarrollo de actividades de gobierno pueda realizarse fuera del territorio nacional, limitando esta regulación a las facultades representativas que goza la Presidencia, propia de un Jefe/a de Estado; así, la intención del constituyente al regular la encargatura del Despacho Presidencial a la Vicepresidencia ante la salida de la Presidencia del territorio

nacional era garantizar que siempre exista un representante del gobierno que pueda atender el Despacho de manera presencial. Ante ello, se observa que la regulación propuesta por la Ley Nro. 31810 pretende llenar un vacío normativo, pues no se desprende del contenido de la Constitución la posibilidad de que las actividades de Gobierno sean realizadas de manera remota, fuera del país.

3. La incorporación de las tecnologías de información y comunicación al contenido literal de la Constitución, y el desarrollo de este concepto a través de Leyes de Desarrollo Constitucional y de jurisprudencia del Tribunal Constitucional, resultan insuficientes para justificar la incorporación del Despacho Presidencial Remoto sin que, previamente, se realice una reforma constitucional. Y es que la regulación establecida por la Ley de Gobierno Digital sólo se limita a la actividad del Gobierno como Administración Pública, mientras que el desarrollo de las funciones de la Presidencia como Jefatura de Gobierno están limitadas al territorio nacional, como lo señala el artículo 115 de la Constitución, restricción que no tienen otros poderes del Estado.

Por lo tanto, la conclusión final del presente trabajo es que el Despacho Presidencial Remoto, en los términos establecidos en la Ley Nro. 31810, no puede ser incorporado por medio de una Ley de Desarrollo Constitucional, correspondiendo su incorporación a través de una Ley de Reforma Constitucional; en tanto dicha figura no es compatible con la redacción actual de la Constitución.



BIBLIOGRAFÍA

- ANDINA (2005). “Congreso aprueba insistencia en ley que nombra a trabajadores no médicos de salud”. Fecha de consulta: 31 de octubre de 2025 <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-aprueba-insistencia-ley-nombra-a-trabajadores-no-medicos-salud-62267.aspx>
- BASTERRA, Marcela (2000). “El problema de las lagunas en el Derecho”. En: *Derecho y Sociedad*, Núm. 15, pp. 280 – 291.
- BIDART CAMPOS, Germán (1967), *El Derecho Constitucional del Poder*, Ediar, Buenos Aires. Tomo II.
- CÁCERES, Jorge Luis y César Alejandro DEL CARPIO (2024). “Gobierno remoto. Gestión del despacho presidencial con el uso de las tecnologías de información y comunicación. Caso Perú”. En: *Revista Electrónica Iberoamericana*, Número especial, 18, pp. 73-96.
- CHANAMÉ ORBE, Raúl (2015). *La Constitución Comentada*. Volumen 2. Lima: Ediciones Legales Perú.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO (2007) *Debate Constitucional 1993, Comisión de Constitución y Reglamento*, Tomo II.
- DIAZ MUÑOZ, Oscar (2005). “Comentario al Artículo 115 de la Constitución”. En: GUTIERREZ, Walter, *La Constitución Comentada: Análisis Artículo por Artículo*. Gaceta Jurídica, Primera Edición, Tomo II, Diciembre, pp. 310 – 312.
- DIAZ REVORIO, Francisco Javier (2010). “Tecnologías de la información y la comunicación y nuevas dimensiones de los derechos fundamentales: Ponencia presentada al X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, en la Mesa 6: Derechos fundamentales, llevado a cabo en Lima, del 16 al 19 de septiembre de 2009”. En: *Pensamiento Constitucional Año XIV N° 14*, pp. 33 – 67.
- GARCIA TOMA, Víctor. (2013). “La reforma constitucional en el Perú: implicaciones y retos”. En: *Athina*, (010), pp. 15-52.
- GARCIA TOMA, Victor (2022). *Legislativo y Ejecutivo en el Perú: Un estudio exhaustivo con enfoque constitucional sobre el funcionamiento y las interrelaciones entre estos dos poderes del Estado*. Lima: Gaceta Jurídica.
- GUTIERREZ CANALES, Raúl. (2025). “Las leyes interpretativas en el Perú y el fraude a la Constitución: un análisis desde la rigidez constitucional y el modelo democrático”. En: *Prudentia Iuris*, N.º 99, pp. 53 – 86.
- HÄBERLE, Peter (2000). “Desarrollo Constitucional y Reforma Constitucional en Alemania”. En: *Pensamiento Constitucional*, Año VII, N.º 07, pp. 15 – 43.

- MEZA HURTADO, Artemio (2012). “El Denominado Bloque de Constitucionalidad como Parámetro de Interpretación Constitucional, ¿Es Necesario en el Perú?” En: *Revista Oficial del Poder Judicial*, Vol. 7. N°s 8 y 9, 2012-2013, pp. 143 – 166.
- MINISTERIO DE SALUD (2005). “Ministerio de Salud busca solución a demanda de trabajadores del sector”. En: Plataforma del Gobierno, Sector Noticias. Fecha de Consulta: 28 de octubre de 2025.
<https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/42781-ministerio-de-salud-busca-solucion-a-demanda-de-trabajadores-del-sector>
- MONROY CABRA, Marco (2002). “La Constitución como fuente de Derecho: sistema de fuentes”. En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 13 – 37.
- NUÑEZ PONCE, Julio (2021). “Innovación Digital en el Poder Judicial en el Perú: Aplicación de las Nuevas Tecnologías Transformadoras y Disruptivas”. En: *Informática y Derecho*. Revista Iberoamericana de Derecho Informático (Segunda Época). Federación Iberoamericana de Asociaciones de Derecho e Informática. ISSN 2530-4496 – Año 2, N.º 11, pp. 51-66.
- ORTEGA, Alvaro y Thays PEÑA (2025). La Transformación Digital en la Gestión del Despacho Presidencial: Análisis de la STC Exp. 00011-2023-PI/TC Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el título profesional de Abogado. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Consulta: 30 de agosto de 2025.
https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/686316/Ortega_AA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- PALOMINO FERNANDEZ, Nadia (2021). “La cuestión de confianza y los límites señalados en la ley 31355”. En: *Blog de Escuela de Posgrado*. Universidad Continental. 28 de diciembre. Fecha de Consulta: 27 de octubre de 2025.
<https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-ejercicio-de-la-cuestion-de-confianza-y-los-limites-senalados-en-la-ley-31355>
- PAREDES BEDREGAL, Emmel (2018). “La Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico Peruano”. En: *Revista Iuris Omnes*, Volumen XX, N.º 2, pp. 15 – 31.
- REPUBLICA PERUANA (1985). *Diario de los Debates: Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978 – 1979*. Tomo IV. Biblioteca del Congreso de la República “César Vallejo”. Fecha de Consulta: 05 de noviembre de 2025.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/debates/CC1978-022677T4.pdf>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2002), Exp. N.º 0014-2002-AI/TC.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2003), Exp. N.º 0005-2003-AI/TC.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2003), Exp. N.º 0013-2003-CC/TC.

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2005), Exp. N.º 0022-2004-AI/TC.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2020), Exp. N.º 0006-2020-PI/TC.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2025), Exp. N.º 0006-2024-CC/TC
- VELARDE PAIRAZAMAN, Juan Manuel (2009). “La Vicepresidencia de la República en el Perú”. Tesis para optar por el Grado Académico de Magíster en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 139/2024

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00011-2023-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16 de abril de 2024

Caso del encargo del Despacho Presidencial

CONGRESISTAS C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el 25 % por ciento del número legal de Congresistas contra 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

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 2

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y EL EJERCICIO DEL CARGO

§3. LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SU COMPETENCIA PARA DIRIGIR LA POLÍTICA EXTERIOR

§4. EL DESPACHO PRESIDENCIAL Y SU ENCARGO A LOS VICEPRESIDENTES, SEGÚN CORRESPONDA, CUANDO EL PRESIDENTE VIAJA AL EXTERIOR

§5. ANÁLISIS SUSTANTIVO DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS DE LA LEY 31810

5.1. SOBRE LA GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO PRESIDENCIAL EMPLEANDO TECNOLOGÍAS DIGITALES

5.2. SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE LA URGENCIA Y LA NECESIDAD DEL VIAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA AL EXTERIOR DEL PAÍS

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de abril de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Domínguez Haro y Ochoa Cardich han emitido la presente sentencia. Los magistrados Gutiérrez Ticse y Hernández Chávez, con fecha posterior, votaron a favor de la sentencia con fundamento de voto que se agrega. El magistrado Monteagudo Valdez, emitió voto singular, que también se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 7 de setiembre de 2023, más del 25 % del número legal de congresistas interpusieron una demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 3 y 4 del artículo 8-A, introducidos por 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”. En concreto, sostienen que dichas disposiciones contravienen los artículos 115 y 206 de la Constitución.

Por su parte, con fecha 19 de enero de 2024, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, y solicitando que sea declarada infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de la ley impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos por los congresistas recurrentes en el presente proceso de inconstitucionalidad contra la Ley 31810, son los siguientes:

- Alegan que la Constitución no regula un supuesto relativo a la ausencia de vicepresidentes en funciones en caso de salida al exterior del presidente de la República. Antes bien, advierten que la Norma Fundamental regula expresamente el supuesto de impedimento temporal o permanente del presidente de la República que no cuente con vicepresidentes, en cuyo caso, asume sus funciones el presidente del Congreso de la República, de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conformidad con el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución.

- Argumentan que, para resolver el presente caso, se debe considerar que, en los ordenamientos jurídicos de países como Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Panamá, las disposiciones vinculadas a la encargatura del despacho presidencial por viaje del presidente de la República al exterior se regulan específicamente por la norma constitucional.
- Refieren en ese sentido que lo establecido por la Ley 31810, en cuanto modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, resulta inconstitucional, ya que las cuestiones vinculadas a la encargatura del despacho presidencial por viajes al exterior, deben ser reguladas a través de una disposición específica y concreta del artículo 115 de la Constitución.
- Advierten que dicho artículo de la Norma Fundamental fija un procedimiento que tiene como objeto que el presidente de la República encargue sus labores administrativas, precisando que este, al salir del país, sólo conserva las facultades de representación como jefe de Estado que personifica a la Nación.
- Los congresistas recurrentes afirman que la norma en cuestión no constituye un desarrollo del supuesto que se establece en el artículo 115, referido a la encargatura de las labores de administración, porque regula una nueva situación no prevista por la Constitución, al crear la competencia de manejo remoto del despacho presidencial.
- Aducen que el artículo 115 de la Constitución ya ha sido materia de una ley interpretativa en lo que concierne a la sucesión presidencial por impedimento temporal o permanente del presidente de la República que no cuenta con vicepresidentes, en cuyo caso asume sus funciones el presidente del Congreso. Subrayan que dicho criterio interpretativo se desarrolló respecto de una competencia ya establecida, a diferencia de lo que se plantea en la Ley 31810, donde se establece un nuevo supuesto de trabajo a distancia por parte del presidente de la República, vulnerando expresamente lo previsto en la Constitución.
- Asimismo, advierten que el uso de tecnología, empleado como fundamento en la exposición de motivos del proyecto de ley que dio origen a la norma impugnada, no sigue el criterio sentado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 00006-2020-AI/TC, y que la norma impugnada no está orientada a mejorar el desarrollo de la función pública, sino que buscaría dar una salida específica a una situación no prevista.
- Por otro lado, aseveran que las leyes de desarrollo constitucional, como la que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se analiza en el presente caso, no pueden agregar de modo supletorio atribuciones y competencias de carácter constitucional que la propia Constitución no ha otorgado de modo expreso, ya que esto generaría, a su juicio, “la acumulación de mayores poderes en determinadas autoridades”.

- De igual forma, sostienen que la aprobación de la ley impugnada debió haber seguido el trámite previsto en el artículo 206 de la Constitución, que regula el procedimiento de reforma constitucional, y que, sin embargo, en el presente caso, el legislador ha evitado intencionalmente respetar dicho trámite que era necesario, por el contenido normativo de la Ley 31810.
- Finalmente, manifiestan que del referido artículo 206 se desprende que la Norma Fundamental de 1993 es una Constitución rígida, pues tal disposición establece que en nuestro ordenamiento las reformas constitucionales deben observar los mecanismos previstos por la propia Carta Política para su reforma. Así, los congresistas recurrentes sostienen que cualquier norma legal que pretenda modificar el texto constitucional sin cumplir con los requisitos que establece el referido artículo, incurrirá en una vulneración evidente de la Constitución.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por la parte demandada, son los siguientes:

- El apoderado especial del Congreso de la República solicita que la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 31810 sea declarada infundada, por cuanto, a su juicio, dicha ley no contraviene la Constitución.
- Advierte que el artículo 115 de la Norma Fundamental regula dos situaciones relacionadas con el ejercicio de las funciones del presidente de la República, que son: 1) el impedimento para ejercer sus funciones, la cual puede ser temporal o permanente; y 2) la salida del territorio nacional con autorización del Congreso.
- Sostiene que solo en los supuestos de impedimento, el presidente de la República deja de asumir sus funciones y se produce la sucesión presidencial en el siguiente orden:
 - Primer vicepresidente (mientras dure el impedimento temporal y en el caso de impedimento permanente puede ser hasta el final del mandato);
 - Segundo vicepresidente (si no hay primer vicepresidente, mientras dure el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impedimento temporal y en el caso de impedimento permanente puede ser hasta el final del mandato); y,

- Presidente del Congreso (si no hay vicepresidentes, mientras dure el impedimento temporal y en el caso de impedimento permanente debe convocar a elecciones de inmediato).
- Aduce que si se realiza una lectura sistemática de los artículos 113, 114 y 115 de la Constitución, quedará claro que la salida del Presidente de la República del territorio nacional no ha sido considerada como un supuesto de impedimento, por lo que, a su juicio, el Presidente mantiene las atribuciones que le encomienda la Norma Fundamental, concretamente, la de representar al Estado fuera de la República (inciso 2 del artículo 118), y la de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales (inciso 11 del artículo 118).
- El apoderado de la parte demandada señala que el artículo 115 de la Constitución no establece que el primer vicepresidente asume las funciones del presidente de la República, sino que, más bien, dispone que se encarga del despacho presidencial y, en su defecto, lo debe hacer el segundo vicepresidente. Subraya que el constituyente no ha regulado el supuesto de que ninguno de los dos vicepresidentes pueda encargarse de dicho asunto.
- Agrega que, si bien la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución establece que las normas de descentralización, y las relativas a los mecanismos y al proceso para eliminar progresivamente los monopolios legales otorgados en las concesiones y licencias de servicios públicos, requieren de leyes de desarrollo constitucional, estos no serían los únicos supuestos habilitantes para la expedición de tales leyes.
- Afirma que según lo establecido en la Sentencia 00005-2003-AI/TC, entre de las leyes de desarrollo constitucional se encuentran las leyes orgánicas, las cuales regulan la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución; y las otras materias, cuya regulación por dicho medio esté contemplada en la Norma Fundamental.
- Sostiene que el presente caso es el de una ley de desarrollo constitucional, que está relacionada con una ley orgánica, pues regula el funcionamiento del Poder Ejecutivo, en lo que se refiere al despacho presidencial en el caso de que el presidente de la República deba salir del territorio nacional.
- El apoderado especial del Congreso de la República asegura que la Ley 31810 no encarga el despacho presidencial a otro funcionario, por cuanto establece que “en caso de que el presidente de la República deba salir del territorio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nacional y no haya vicepresidentes en ejercicio, de manera excepcional, el presidente de la República se mantiene a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías digitales” (artículo 8-A.3). En ese sentido, precisa que la norma impugnada no atenta contra el artículo 115 de la Constitución.

- Por otra parte, arguye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 102, inciso 1; y 106 de la Constitución, la Ley 31810 no le asigna una función al presidente de la República, sino más bien regula el funcionamiento del Poder Ejecutivo, en lo que se refiere a la gestión del despacho presidencial cuando el titular deba salir del territorio nacional y no haya vicepresidentes.
- Asevera que el Congreso de la República es competente para regular mediante ley orgánica dos cuestiones: a) La estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución; y b) las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.
- Por otro lado, sostiene que lo establecido en el artículo 8-A de la Ley 29158, no constituye una reforma constitucional, por cuanto a través de una ley orgánica se regula el funcionamiento de una de las entidades del Estado previstas en la Constitución.
- Advierte, en primer lugar, que lo regulado en numeral 8-A.1 solo se limita a reproducir lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución. En segundo lugar, afirma que el numeral 8-A.2 precisa lo que supone el encargo del despacho presidencial y su formalización en el caso de que el presidente de la República deba salir del territorio nacional.
- En tercer lugar, refiere que el numeral 8-A.3 solo hace una precisión sobre la gestión del despacho presidencial, en el caso de que el presidente de la República deba salir del territorio nacional y no haya vicepresidentes en ejercicio. Por último, menciona que el numeral 8-A.4 resulta conforme con lo establecido por el artículo 102, inciso 9, de la Constitución.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso se cuestiona la constitucionalidad de la Ley 31810, que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), respecto al encargo del Despacho de la Presidencia de la República y de su gestión a través de tecnologías digitales.
2. La norma impugnada incorpora el artículo 8-A en la LOPE y cuenta con cuatro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incisos que establecen lo siguiente:

- i. Cuando el presidente de la República sale del territorio nacional, el primer vicepresidente se encarga del despacho (8-A.1.);
 - ii. El encargo del despacho de la Presidencia de la República supone el ejercicio de funciones administrativas que permitan su normal funcionamiento (8-A.2.);
 - iii. En caso de que el presidente de la República deba salir del territorio nacional y no haya vicepresidentes en ejercicio, de manera excepcional, el presidente de la República se mantiene a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías digitales. Añade que es obligatoria la implementación de mecanismo de seguridad digital para el uso de dichas tecnologías (8-A.3.); y,
 - iv. En el supuesto anterior, la solicitud de autorización de salida del territorio nacional al presidente de la República contiene la justificación de la urgencia y necesidad de la gestión del despacho de la Presidencia de la República a través de tecnologías digitales y la garantía de la seguridad de los medios a emplearse. Añade que el Congreso de la República evalúa la particularidad de cada caso (8-A.4.).
3. Indicado lo anterior, debe precisarse que este Tribunal únicamente someterá a control los referidos incisos 3 y 4 del artículo 8-A, que fueron impugnados en la demanda.
 4. A fin de resolver la controversia planteada, este Tribunal considera indispensable analizar la elección presidencial y el ejercicio del cargo a la luz de las disposiciones de la Constitución, además de desarrollar las atribuciones del presidente de la República y su competencia para dirigir la política exterior, las competencias de los vicepresidentes, y la naturaleza del encargo del despacho presidencial cuando el presidente sale del país.

§2. LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y EL EJERCICIO DEL CARGO

5. El capítulo IV del Título IV de la Constitución contiene las disposiciones relacionadas con el modelo estructural del Poder Ejecutivo, cuyo titular es el presidente de la República.
6. En dicho marco, el artículo 110 de la Constitución dispone que el presidente es el jefe del Estado y personifica a la Nación. De igual forma, dicho apartado regula los requisitos que ha de cumplir el ciudadano para resultar elegido en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cargo antes mencionado.

7. Por su parte, los artículos 111 y 112 de la Constitución establecen la forma de elección democrática del jefe de Estado, así como la duración de su mandato. En relación con el primer asunto, la Norma Fundamental establece que:

El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan.

(...)

Junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos y por igual término, dos vicepresidentes.

8. Asimismo, el artículo 116 de la Constitución indica la fecha de asunción del cargo presidencial. Por lo tanto, dicho alto funcionario debe prestar juramento de ley y asumir el cargo ante el Congreso el 28 de julio del año en que se realiza la elección.
9. En cuanto a la duración del mandato presidencial, el artículo 112 de la Constitución dispone que es de cinco años, sin reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el expresidente puede volver a postular.
10. Respecto de esta última disposición constitucional corresponde advertir que la propia Norma Fundamental ha previsto los casos excepcionales en los que el presidente de la República electo no llega a cumplir el período de cinco años previsto. Esto puede deberse a un impedimento de carácter temporal o permanente para el ejercicio de sus funciones.
11. En concordancia con lo expresado *supra*, los artículos 113 y 114 de la Constitución han previsto la posibilidad de que el presidente de la República sea vacado o suspendido en el ejercicio del cargo.
12. El impedimento de carácter temporal, de acuerdo con el artículo 114 de la Constitución, se produce: i) cuando existe una incapacidad que impida que el Presidente ejerza el cargo por determinado período inferior al restante para cumplir su mandato, lo que debe ser declarado por el Congreso y ii) cuando el Presidente se encuentre sometido a un proceso judicial en virtud de los supuestos establecidos en el artículo 117 de la Norma Fundamental.
13. Por otro lado, el impedimento permanente se presenta cuando se declara la vacancia del Presidente. El artículo 113 de la Constitución, establece que la Presidencia de la República vaca por:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 10

- i) Muerte del alto funcionario;
 - ii) Su permanente incapacidad moral;
 - iii) Aceptación de su renuncia por el congreso;
 - iv) Salida del territorio nacional sin permiso del congreso, o no regresar a él dentro del plazo fijado; o,
 - v) Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.
14. Queda claro que en los casos previstos por los artículos 113 y 114 de la Constitución, el presidente de la República no continúa ejerciendo el cargo, ya sea de manera temporal en caso de suspensión, o de manera permanente, cuando se configuran los supuestos que dan lugar a la vacancia de la presidencia.

§3. LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SU COMPETENCIA PARA DIRIGIR LA POLÍTICA EXTERIOR

15. La Constitución regula las atribuciones que corresponden al presidente de la República, quien en nuestro ordenamiento jurídico cumple funciones de jefe de Estado (artículo 110) y tiene a su cargo, además, la política general del Gobierno (artículo 118.3).
16. Tales competencias han sido desarrolladas en el artículo 8 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
17. Como jefe de Estado, de acuerdo con dicha norma, el presidente ejerce las siguientes funciones:
- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Perú, los tratados, leyes y demás disposiciones legales.
 - b) Representar al Estado, dentro y fuera de la República.
 - c) Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.
 - d) Convocar a elecciones para Presidente de la República, representantes al Congreso, Presidentes y Consejeros Regionales, así como para Alcaldes y Regidores, y demás funcionarios que señala la ley.
 - e) Convocar al Congreso a legislatura extraordinaria; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- f) Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y, obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la Primera Legislatura Ordinaria Anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República, así como las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.
- g) Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales.
- h) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.
- i) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar y ratificar tratados.
- j) Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso.
- k) Recibir a los agentes diplomáticos extranjeros y autorizar a los cónsules el ejercicio de sus funciones.
- l) Presidir el Sistema de Defensa Nacional y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.
- m) Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.
- n) Declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso.
- o) Conceder indultos y conmutar penas. Ejercer el derecho de gracia en beneficio de los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.
- p) Conferir condecoraciones a nombre de la Nación.
- q) Autorizar a los peruanos para servir en un ejército extranjero.
- r) Conceder la extradición, con aprobación del Consejo de Ministros, previo informe de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- s) Presidir el Foro del Acuerdo Nacional, pudiendo delegar tal función en el Presidente del Consejo de Ministros.
- t) Ejercer las demás funciones que la Constitución Política del Perú y las leyes le encomiendan.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Por otra parte, la LOPE fija también las funciones que ejerce el Presidente como jefe del Poder Ejecutivo, y que incluyen las de:

- a) Dirigir y aprobar la política general del Gobierno.
- b) Ejercer el derecho de iniciativa legislativa, con aprobación del Consejo de Ministros.
- c) Observar o promulgar las leyes aprobadas por el Congreso de la República.
- d) Administrar la Hacienda Pública según las reglas de responsabilidad y transparencia fijadas por ley.
- e) Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas, y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.
- f) Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.
- g) Negociar los empréstitos.
- h) Regular las tarifas arancelarias
- i) Nombrar y remover a quienes ejerzan altos cargos en el Estado, conforme a Ley.
- j) Ser el portavoz autorizado del Gobierno.
- k) Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución Política del Perú y las leyes le encomienden.

19. Como puede apreciarse, entre las competencias constitucionales del Presidente, en su condición de jefe de Estado, se encuentra la de “Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar y ratificar tratados”, que reproduce la contemplada en el inciso 11 del artículo 118 de la Norma Fundamental.

20. En ese sentido, la atribución del presidente de la República para dirigir la política exterior cumple un fin constitucional de representación del Estado peruano, en el marco de las relaciones que el Perú establece con otros Estados y organismos internacionales.

21. El ejercicio de dicha función constitucional presupone la posibilidad de que el presidente de la República pueda salir del país, de conformidad con lo establecido en la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. Así las cosas, el inciso 9 del artículo 102 de la Constitución ha establecido la posibilidad de que el Presidente pueda salir del país, pero, en tal caso, resulta necesario contar con la autorización del Congreso de la República. Si el Presidente sale del territorio nacional sin dicha autorización, incurre en una causal de vacancia (artículo 113.4 de la Constitución). Se configura, igualmente, la causal de vacancia si no regresa al país en el período establecido por el Congreso.
23. Considerando lo anterior, el artículo 76 del Reglamento del Congreso (RCR) ha regulado el procedimiento que debe seguir el Presidente a fin de que el Parlamento le otorgue su autorización para salir del país. En concreto, el inciso j) de dicho artículo dispone que:
- Las proposiciones de resolución legislativa de autorización de viaje al exterior deben indicar el lugar, los motivos y las fechas del viaje.
24. El procedimiento comienza con la propuesta del Poder Ejecutivo y termina con la Resolución Legislativa del Congreso de la República, que eventualmente autoriza la salida del Presidente. En concordancia con dicha disposición, el artículo 4 de la Ley 28344, “Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República”, precisa que cuando el presidente se encuentre de viaje en el exterior y requiera ampliar el plazo concedido, el Congreso podrá prorrogar su plazo de permanencia.
25. Además, el artículo 5 de la Ley 28344 establece que el presidente del Consejo de Ministros, dentro de los treinta días naturales posteriores a la conclusión de cada viaje presidencial al exterior, debe presentar ante el Congreso un informe que contenga:
- i. El cumplimiento de los objetivos del viaje;
 - ii. La relación de actividades oficiales realizadas;
 - iii. Los gastos generados, y
 - iv. La información adicional que considere de interés para conocimiento del Poder Legislativo.
26. Estando a lo expuesto, este Tribunal advierte que el constituyente ha previsto que corresponde al Congreso autorizar (o no) la salida del Presidente al exterior, y que el legislador ha precisado el procedimiento específico relacionado con dicho supuesto, y ha establecido asimismo qué requisitos deben ser cumplidos por el Ejecutivo al realizar la solicitud al Parlamento; así



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como también, al culminar cada viaje presidencial.

27. Ahora bien, en lo que respecta a la resolución de la presente controversia, el artículo 115 de la Norma Fundamental regula dos supuestos concretos y completamente diferentes en los que la función de vicepresidente de la República toma particular relevancia. Dicha disposición establece lo siguiente:

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 Vicepresidente¹.

28. Como se puede observar, el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución, se refiere al supuesto en que el presidente de la República deja de ejercer sus funciones (en forma temporal o permanente) y, en tal caso, el primer vicepresidente (o el segundo a falta de éste) asume el cargo, es decir, ocupa el lugar del presidente electo. A falta de ambos vicepresidentes, y en caso de que el impedimento sea permanente, asume el presidente del Congreso y convoca de inmediato a elecciones.
29. Cuando se produzca la sucesión del Presidente, de acuerdo con lo previsto en el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución, el primer vicepresidente (o, en su defecto, el segundo vicepresidente) asume inmediatamente el cargo de jefe de Estado y de jefe del Poder Ejecutivo, con las mismas prerrogativas contempladas en la Constitución y la LOPE. Evidentemente, en dicho supuesto el presidente de la República ha sido separado del cargo, temporal o permanentemente, según el tipo de impedimento que se hubiese configurado.
30. Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución regula la figura del encargo del despacho presidencial al primer vicepresidente (o en su defecto al segundo vicepresidente) a causa de la salida del presidente de la República al exterior. En este supuesto, el presidente de la República continúa ejerciendo el cargo, ya que la Constitución no ha previsto que cese por esta razón, ni existe impedimento alguno para que así sea.
31. De lo expuesto se deriva que se configuran supuestos jurídico-constitucionales distintos: en el primero, el Presidente deja el cargo. En cambio, en el segundo, continúa ejerciéndolo, pero sólo se ha previsto la posible inexistencia de

¹ Cursiva añadida.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vicepresidentes en el primer supuesto.

32. Este Tribunal advierte que el constituyente ha omitido regular la salida al exterior del presidente de la República con autorización del Congreso, sin que exista un vicepresidente que pueda hacerse cargo del despacho.
33. Habiendo identificado este silencio del constituyente, en el ámbito de la institución del Poder Ejecutivo y, específicamente, en lo relativo a la gestión del despacho presidencial en caso de viaje al exterior del Presidente y ante la ausencia de vicepresidentes, este Tribunal debe determinar si el legislador se encuentra habilitado para expedir la regulación objeto de controversia, o no.
34. Para hacerlo, será necesario analizar el marco jurídico-constitucional aplicable al *despacho presidencial*, tomando en cuenta, especialmente, la naturaleza de las funciones que desempeña el vicepresidente cuando el Presidente sale al exterior con autorización del Congreso.

§4. EL DESPACHO PRESIDENCIAL Y SU ENCARGO A LOS VICEPRESIDENTES, SEGÚN CORRESPONDA, CUANDO EL PRESIDENTE VIAJA AL EXTERIOR

35. Se ha detallado *supra* que el presidente de la República encarga el despacho presidencial cuando sale del territorio nacional. En este caso, como establece el citado segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, los sujetos habilitados para asumir esa encargatura son el primer vicepresidente y, en su defecto, el segundo vicepresidente.
36. Corresponde subrayar aquí que, de acuerdo con esa disposición constitucional, lo que se encarga no son las atribuciones constitucionales del Presidente, sino tan solo la gestión administrativa del despacho.
37. En cuanto al desarrollo del mencionado marco constitucional, debe tenerse en consideración que el artículo 9 de la LOPE precisa que el despacho presidencial es “responsable de la asistencia técnica y administrativa a la Presidencia de la República para el cumplimiento de sus competencias y funciones”.
38. Y, específicamente, el segundo párrafo de dicho artículo subraya que el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del despacho presidencial “determina las funciones generales, estructura orgánica, así como las relaciones entre los órganos que lo integran y su vinculación con las entidades públicas y privadas”.
39. Este Tribunal aprecia que dicho ROF ha sido aprobado a través del Decreto Supremo 077-2016-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* con fecha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6 de octubre de 2016, y fue posteriormente modificado por el Decreto Supremo 037-2017-PCM. En dicho cuerpo normativo se precisa que el despacho presidencial es un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (artículos 1 y 2).

40. Asimismo, el artículo 4 del referido ROF establece las funciones generales que cumple el despacho presidencial, como son:

- a) Brindar asistencia técnica y administrativa al Presidente de la República para el cumplimiento de sus competencias y funciones;
- b) Organizar, programar, dirigir y realizar las actividades, eventos o cualquier tipo de encuentro en las que participe el Presidente de la República;
- c) Coordinar con las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, el desarrollo de las actividades programadas en las que participe el Presidente de la República;
- d) Brindar asesoramiento especializado en asuntos protocolares en todas las actividades, eventos o cualquier tipo de encuentro en las que participe el Presidente de la República en el país o el exterior, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando corresponda;
- e) Coordinar y gestionar el apoyo para la seguridad del Presidente de la República y su familia;
- f) Gestionar el apoyo para brindar seguridad a los Vicepresidentes de la República, dignatarios, autoridades y otros visitantes del Palacio de Gobierno, según corresponda;
- g) Brindar apoyo administrativo a los Vicepresidentes de la República, conforme a la normatividad vigente;
- h) Conducir y administrar la gestión documental correspondiente al Despacho Presidencial;
- i) Promover la difusión de las actividades del Presidente de la República;
- j) Brindar apoyo a las actividades en las que participe el cónyuge del Presidente de la República; así como en la gestión de los documentos dirigidos al cónyuge, y la coordinación con las entidades pertinentes;
- k) Otras funciones que le sean asignadas.

41. Por su parte, el texto vigente del artículo 6 del ROF comprende la estructura organizacional del despacho presidencial, que está constituida de la siguiente manera:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 17

ALTA DIRECCIÓN
Presidencia de la República
Vicepresidencia de la República
Secretaría General
Subsecretaría General

ÓRGANO CONSULTIVO
Comisión Consultiva

ÓRGANO DE CONTROL
Órgano de Control Institucional

ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO
Oficina General de Asesoría Jurídica
Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización

ÓRGANO DE APOYO
Oficina General de Administración

ÓRGANOS DE LÍNEA
Secretaría del Consejo de Ministros
Secretaría de Actividades
Casa Militar
Secretaría de Comunicación Estratégica y Prensa

42. Así las cosas, este Tribunal advierte que tanto la Presidencia de la República como la Vicepresidencia forman parte de la Alta Dirección del despacho presidencial, que, como se indicara, cuenta con funciones de apoyo técnico, administrativo, protocolar, de gestión documental, entre otras, destinadas, principalmente, a contribuir al adecuado ejercicio de las competencias y funciones del presidente de la República y de los vicepresidentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la LOPE y en el 4 de su ROF.
43. Estando a lo expuesto, corresponde ahora revisar la figura del vicepresidente y, concretamente, las funciones que ejerce cuando queda a cargo del despacho presidencial por viaje del Presidente al exterior, autorizado por el Congreso.
44. Al respecto, debe recordarse que la Constitución hace referencia a la figura de la Vicepresidencia de la República en el tercer párrafo de su artículo 111. Según esta norma, la Vicepresidencia está conformada por dos vicepresidentes elegidos de la misma manera, es decir, bajo el mismo proceso democrático, con los mismos requisitos y por igual término que el presidente de la República.
45. El artículo 10 de la LOPE, por su parte, establece que los vicepresidentes cumplen las funciones previstas en la Constitución, en la ley y aquellas otras



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que les encargue el Presidente. De igual modo, este artículo dispone que los vicepresidentes pueden participar en las sesiones y debates del Consejo de Ministros con voz, pero sin voto; así como que los vicepresidentes forman parte del despacho presidencial.

46. Por otro lado, interesa destacar que el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, como ya se mencionara previamente, plantea un supuesto de encargo del despacho presidencial a los vicepresidentes, en el orden previsto, cuando el Presidente viaja al exterior, autorizado por el Congreso.
47. Queda claro, entonces, que la función que desempeña el vicepresidente en el supuesto establecido en el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución es de conducción de un organismo público ejecutor, con funciones que básicamente son de apoyo técnico y administrativo, en el marco de las disposiciones aludidas de la LOPE y del ROF del despacho presidencial.
48. De lo expuesto hasta aquí se deriva que:
 - i) En el despacho presidencial se cumplen funciones, principalmente, de asistencia técnica y de apoyo administrativo; y que,
 - ii) La figura del encargo del despacho a un vicepresidente cuando el Presidente viaja al exterior con autorización del Congreso no presupone el cese de funciones del Presidente, a diferencia de la figura del impedimento, sea este temporal o permanente; es decir, salvo la conducción administrativa del Despacho, el Presidente continúa ejerciendo sus atribuciones constitucionales;
49. Es evidente que el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución presupone la existencia de, cuando menos, un vicepresidente habilitado para asumir el encargo del despacho presidencial.
50. Sin embargo, se ha advertido que el constituyente no previó la posibilidad de que no haya vicepresidente durante un determinado mandato presidencial, al que se le pueda encargar el despacho.
51. Este vacío no puede ser un impedimento para que este Tribunal resuelva la presente controversia, por cuanto, como establece el artículo 139.8 de la Constitución, el ejercicio de la función jurisdiccional se rige, entre otros, por el principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley o, en este caso, de la propia Norma Fundamental.
52. Frente a dicho vacío normativo, el legislador se encuentra habilitado, conforme



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al artículo 102.1 de la Carta Magna, para expedir la regulación que decida emitir, siempre que al hacerlo respete las competencias constitucionales de los poderes, sujetos y órganos constitucionales.

53. En esta línea argumentativa se debe tener en cuenta que el artículo 118.24 establece, entre las atribuciones del presidente de la República, la de ejercer las funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomienden”. Por tanto, nada obsta para que el Congreso desarrolle, en casos como el presente, el modo de ejercer las obligaciones constitucionalmente establecidas, como es la de administrar su propio despacho.
54. De otra parte, corresponde tomar en cuenta que la Constitución ha previsto dos escenarios: el de la conducción del despacho presidencial por el propio Presidente y el del encargo al vicepresidente en caso de viaje al exterior del Presidente.
55. Habiendo desarrollado tales aspectos, corresponde ahora llevar a cabo el análisis sustantivo de las disposiciones impugnadas de la Ley 31810.

§5. ANÁLISIS SUSTANTIVO DE LOS EXTREMOS IMPUGNADOS DE LA LEY 31810

56. En el presente caso, los demandantes cuestionan los incisos 3 y 4 del artículo 8-A, introducidos en la LOPE mediante la Ley 31810, por cuanto establecen un supuesto que no se encuentra previsto en el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, relativo a la figura del encargo del despacho presidencial.
57. Asimismo, sostienen que tal supuesto no puede ser introducido mediante una ley orgánica, sino que únicamente puede ser incorporado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución, que regula el procedimiento de reforma constitucional por el Congreso de la República.
58. Corresponde ahora examinar dichas impugnaciones y determinar si las normas cuestionadas resultan compatibles con la Constitución, o no.

5.1. SOBRE LA GESTIÓN REMOTA DEL DESPACHO PRESIDENCIAL EMPLEANDO TECNOLOGÍAS DIGITALES

59. La primera de las normas sometidas a control establece que el Presidente continuará a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías digitales. Asimismo, precisa que resulta obligatoria la implementación de mecanismos de seguridad digital para el uso de esas tecnologías.
60. Conviene recordar que el inciso 3 del artículo 8-A de la LOPE, incorporado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la Ley 31810, establece 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 de la República se mantiene a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías digitales. Es obligatoria la implementación de mecanismo de seguridad digital para el uso de dichas tecnologías.

61. Al respecto debe tenerse en cuenta que el artículo 106 de la Constitución prescribe que “mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución”.
62. Esta disposición constitucional concede un margen de apreciación al legislador en lo que se refiere a la regulación de la estructura y el funcionamiento de entidades del Estado, lo cual no implica que pueda dejar de observar las reglas que emanen de la Norma Fundamental.
63. En el presente caso, se aprecia que la ley impugnada se ha limitado a habilitar el desarrollo de una posibilidad, respecto a que cuando el Presidente viaje al exterior, autorizado por el Congreso y no cuente con vicepresidentes, mantenga, en ese supuesto excepcional, la gestión del despacho presidencial.
64. Este Tribunal advierte que dicha posibilidad fluye del segundo párrafo del artículo 115 de la Norma Fundamental, respecto a que la gestión del despacho presidencial se mantenga, en todo momento, en el ámbito del Poder Ejecutivo.
65. En relación con la viabilidad de la opción legislativa adoptada, corresponde tomar en cuenta que, en los últimos años, ha existido un intenso desarrollo de tecnologías y plataformas telemáticas específicamente diseñadas para la interacción remota de los participantes que accedan a una sala virtual común, en las que se puede debatir, compartir reflexiones y documentos y, eventualmente, grabar el contenido de todo o parte de la sesión.
66. De hecho, este Tribunal Constitucional sostuvo que, en el contexto de la emergencia sanitaria, las instituciones públicas se vieron obligadas a redimensionar “sus procedimientos para cumplir los fines constitucionales y legales que se les han asignado” (cfr. Sentencia 00006-2020-AI/TC, fundamento 11). En la misma sentencia puso de relieve que, “Dado el desarrollo tecnológico de los últimos tiempos, es claro que existen diferentes opciones al alcance de las instituciones públicas para que cumplan sus fines constitucionales y legales. Así, hay diferentes plataformas, sistemas o medios informáticos, entornos virtuales, etcétera, idóneos y eficaces en la labor



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parlamentaria” (fundamento 12).

67. Por otra parte, este Tribunal observa que, de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional del Despacho Presidencial 2022-2026², el Poder Ejecutivo ha implementado tres objetivos institucionales, entre ellos el de “modernizar la gestión institucional”, lo cual implica:

- i) Gestión transparente eficiente e íntegra en el Despacho Presidencial,
- ii) Servicios de atención al ciudadano de calidad en el Despacho Presidencial,
- iii) Gestión por procesos implementados en el Despacho Presidencial,
- iv) Soluciones informáticas implementadas en el Despacho Presidencial en el marco de la transformación digital,
- v) Fortalecimiento de capacidades permanente en beneficio del personal del Despacho Presidencial³.

68. En esta línea, el Poder Ejecutivo ha desarrollado el Plan de Gobierno Digital del Despacho Presidencial 2024 – 2026⁴ en el que se abordan diferentes aspectos como: 1) la gestión documental, 2) los certificados y firma digital, 3) la interoperabilidad, 4) las mejores prácticas en tecnologías de la información, 5) la seguridad de la información, y 5) el gobierno digital.

69. Al respecto, se debe tener en cuenta que la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, publicada en el diario oficial *El Peruano* el día 28 de mayo del 2000, “regula la utilización de la firma electrónica otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad” (artículo 1).

70. Asimismo, corresponde advertir que el reglamento de esta ley, que fue aprobado por Decreto Supremo 052-2008-PCM, complementa los criterios técnicos y de seguridad que garantizan la validez de los documentos firmados electrónicamente.

² Portal de Transparencia. Despacho Presidencial (DP). Plan Estratégico Institucional (PEI) del Despacho Presidencial 2022-2026. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3122420/RESOLUCION-044-2022-DP-SG.pdf?v=1653316195>. Consulta: 19-03-2024.

³ Ibid. p. 13 y 14.

⁴ Portal de Transparencia. Despacho Presidencial (DP). Plan de Gobierno Digital 2024-2026. Recuperado en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5760594/5117454-plan-de-gobierno-digital-del-despacho-presidencial-2024-2026.pdf?v=1706278634>. Consulta: 19-03-2024.



71. En conclusión, este Tribunal entiende que la Constitución permite que el Presidente continúe a cargo del despacho presidencial, empleando tecnologías digitales, cuando se encuentre de viaje y no cuente con vicepresidentes que puedan encargarse de la gestión administrativa del mismo.
72. Por los fundamentos expuestos este Tribunal estima que el presente extremo impugnado debe ser declarado infundado y, por tanto, es constitucional el inciso 3 del artículo 8-A de la LOPE, incorporado por la Ley 31810.

5.2. SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE LA URGENCIA Y LA NECESIDAD DEL VIAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA AL EXTERIOR DEL PAÍS

73. En relación con el cuestionamiento del inciso 4 del artículo 8-A de la LOPE, incorporado por la Ley 31810, corresponde precisar que guarda conexidad con el inciso 3 del mismo cuerpo normativo, ya que fija las exigencias que debe contener la solicitud de autorización de viaje presidencial respecto de la gestión remota del despacho.
74. En concreto, el inciso 4 del artículo 8-A de la LOPE dispone que:

Para el caso establecido en el párrafo 8-A.3, la solicitud de autorización de salida del territorio nacional al Presidente de la República contiene la justificación de la urgencia y necesidad de la gestión del despacho de la Presidencia de la República a través de tecnologías digitales y la garantía de la seguridad de los medios a emplear. El Congreso de la República evalúa la particularidad de cada caso⁵.

75. Para abordar la cuestión controvertida, corresponde comenzar recordando que el artículo 102, inciso 9, de la Constitución, estipula que el Congreso es el órgano legitimado para conceder la autorización de salida del territorio nacional del presidente de la República. Por su parte, el artículo 76, inciso j), del RCR y la Ley 28344 se encargan de regular el procedimiento que debe seguirse para que la referida solicitud sea aprobada.
76. La norma impugnada no modifica la competencia del Congreso de la República sobre dicha materia ni el procedimiento previsto, y se limita a añadir el deber de justificar dos cuestiones:
- i. La urgencia y necesidad de la gestión del despacho de la Presidencia de la República a través de tecnologías digitales; y

⁵ Cursiva añadida.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 23

- ii. La garantía de la seguridad de los medios a emplear.
77. Este Tribunal, en el apartado anterior, ha resuelto que la opción de que el presidente de la República, que salga del país, mantenga a su cargo la gestión remota del despacho, no resulta contraria a la Constitución y, por lo tanto, imponer el deber de justificar la urgencia y necesidad de recurrir a tecnologías digitales, garantizando la seguridad informática, tampoco puede ser considerado contrario a la Norma Fundamental.
78. Por último, este Tribunal advierte que, en el contexto normativo indicado, no puede considerarse inconstitucional conceder al Parlamento la potestad para evaluar “la particularidad de cada caso”. Efectivamente, si el Congreso tiene competencia para autorizar la salida del país, no puede considerarse inconstitucional la exigencia de que el Poder Ejecutivo sustente la urgencia y necesidad de la gestión remota del despacho en dicho supuesto.
79. Estando a lo expuesto, este Tribunal considera que la demanda debe también ser desestimada respecto a la impugnación del inciso 4 del artículo 8-A de la LOPE, incorporado por la Ley 31810.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los incisos 3 y 4 del artículo 8-A de la Ley 29158, introducidos por la Ley 31810.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE PACHECO ZERGA



FUNDAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS GUTIÉRREZ TICSE Y HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Si bien concordamos con el sentido de fallo propuesto en la ponencia, el cual suscribimos, consideramos pertinente realizar las siguientes precisiones:

1. En el presente caso se cuestiona los numerales 3 y 4 del artículo 8-A de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) que regulan el supuesto en que el Presidente de la República deba salir del territorio nacional y, por alguna circunstancia excepcional, no hayan Vicepresidentes en ejercicio, supuesto que no ha sido previsto en la Constitución Política de 1993.
2. Las disposiciones cuestionadas establecen que el Presidente del República puede mantenerse en el cargo empleando tecnologías digitales, estableciendo, además, que, en tales casos, la solicitud de autorización de salida del territorio nacional contiene la justificación de la urgencia y necesidad de la gestión del despacho de la Presidencia de la República a través de tecnologías digitales y la garantía de la seguridad de los medios a emplearse, evaluando el Congreso de la República la particularidad de cada caso.
3. Estamos de acuerdo con la ponencia cuando señala que la opción de que el Presidente de la República salga del país y mantenga a su cargo la gestión remota de la Presidencia, no resulta contraria a la Constitución Política.
4. No obstante, consideramos que es preciso aclarar algunos conceptos sobre la naturaleza de las funciones constitucionales que regula la ley impugnada y sobre la perspectiva que asume la ponencia sobre el particular.
5. El artículo 115 de la Constitución Política de 1993 regula el reemplazo al Presidente de la República por parte del Vicepresidente. Asimismo, el segundo párrafo de este artículo prevé una disposición directamente relacionada con la materia del presente proceso constitucional cuando afirma: “(...) *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*”. Este artículo de nuestro Texto Fundamental regula el encargo de las funciones del Presidente del República previstas en el artículo 118 de la Constitución Política de 1993.
6. Así las cosas, es indispensable diferenciar la figura de la “**Encargatura de despacho**” –figura añeja de nuestro constitucionalismo histórico- de lo que es el “**Despacho Presidencial**”, noción que no tiene raigambre constitucional y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que solo se encuentra prevista en el artículo 9 de la LOPE, dispositivo en el que se asume como el *órgano responsable de la asistencia técnica y administrativa a la Presidencia de la República*. En forma complementaria, en el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial (aprobado por Decreto Supremo N° 077-2016-PCM), se establece que este “...tiene por finalidad proporcionar asistencia técnica y administrativa a la presidencia de la república para el cumplimiento de sus competencias y funciones” y se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (Art. 2).

7. Si bien el texto de la propia Ley impugnada, en una disposición que no ha sido cuestionada en el presente proceso de inconstitucionalidad (inciso 2 del mismo artículo 8-A de la LOPE) puede llevar a confusión cuando señala que “*el encargo del despacho de la Presidencia de la República supone el ejercicio de funciones administrativas que permitan su normal funcionamiento*”, lo cierto es que no puede confundirse la figura del **encargo de algunas atribuciones constitucionales** –consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política de 1993, y que opera cuando el Presidente de la República cuenta con autorización del Congreso para salir del territorio nacional- vinculándola con una **oficina de apoyo administrativo a la Presidencia de la República** que: (i) es un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, (ii) tiene a su cargo funciones de apoyo técnico, administrativo, protocolar, de gestión documental, logístico, económico, comunicacionales y de seguridad, y (iii) su máxima autoridad ejecutiva y titular del pliego es el Secretario General (Artículo. 12 del ROF del Despacho Presidencial, Decreto Supremo 77-2016-PCM)-.
8. A nuestro modo de ver las cosas, mal podría interpretarse que la “encargatura de despacho” alude al “Despacho Presidencial”, cuando el titular de este organismo público ejecutor es el Secretario General, siendo toda referencia a una “Alta Dirección” algo meramente declarativo y sin ninguna incidencia en el funcionamiento ordinario de dicho órgano de apoyo; por lo que considero que la ponencia aprobada, confunde indebidamente ambas figuras involucradas a partir de una interpretación extensiva y literal que asume que el encargo constitucional aludido no versa sobre *algunas funciones constitucionales del Presidente de la República*, sino sobre la *unidad orgánica de apoyo técnico y administrativo a la Presidencia* (el llamado “Despacho Presidencial”) que lo asiste.
9. A nuestro modo de ver, esta línea argumentativa distorsiona la naturaleza y los alcances de la *encargatura* constitucional como añeja figura de reemplazo temporal del Presidente de la República, razón por la cual no compartimos y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 26

nos apartamos del fundamento 34 y la totalidad del acápite 4 de la ponencia (fundamentos 35 a 55).

S.

**GUTIÉRREZ TICSE
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**





VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas, porque considero que la presente demanda corresponde ser declarada como **FUNDADA**. En tal sentido, me referiré a los siguientes aspectos: i) argumentos de la posición mayoritaria; ii) la figura de la gestión del despacho de la presidencia y su naturaleza constitucional; iii) la necesidad que la regulación del despacho presidencial sea implementada a través de una reforma constitucional; y iv) consideraciones finales.

i) Argumentos de la posición mayoritaria

En el presente caso, los Congresistas recurrentes sostienen que la solución que brinda la Ley 31810 a la situación particular de viaje al exterior del Presidente de la República en caso de ausencia de vicepresidentes, supone una desnaturalización de la norma constitucional, ya que se regula vía Ley Orgánica una cuestión que corresponde ser establecida en el artículo 115 de la Constitución.

Añaden que el mencionado artículo 115 de la Constitución establece el procedimiento de encargatura del despacho presidencial, indicando expresamente el supuesto específico y las acciones que se deben realizar en caso de que el Presidente de la República salga del país y si se va a establecer un mecanismo distinto debe modificarse dicha disposición de la norma fundamental. La parte demandante sostiene, además, que la ley impugnada, lejos de ser un desarrollo del supuesto que establece el artículo 115 de la Constitución, referido a la encargatura de las labores de administración, crea una nueva situación no prevista por la Constitución, al introducir la competencia para el “manejo remoto” del despacho presidencial.

Al respecto, la mayoría de mis colegas ha considerado que la demanda debe ser declarada como infundada. Estiman que la posibilidad de disponer el despacho presidencial a través del uso de tecnología digitales es una opción que fluye del segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución, ya que la gestión debe permanecer, en todo momento, en el ámbito del Poder Ejecutivo. Del mismo modo, agregan que dicha elección obedece a que, en los últimos años, ha existido un intenso desarrollo de tecnologías y plataformas telemáticas, específicamente diseñadas para la interacción remota de los participantes que accedan a una sala virtual común, pudiendo debatir, compartir reflexiones y documentos y, eventualmente, grabar el contenido de todo o parte de la sesión. En ese sentido, lo dispuesto en la normatividad impugnada no colisionaría con la Constitución.



La ponencia, del mismo modo, se refiere al conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que se han expedido con ocasión de la pandemia producida por la Covid-19 para justificar la implementación de diversas tecnologías digitales en el ámbito de la administración pública, y, entre ellas, las que regulan la firma y certificados digitales.

ii) La figura de la gestión del despacho de la presidencia y su naturaleza constitucional

De conformidad con lo previsto en el artículo 8-A de la Ley 31810, que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto al encargo del despacho de la presidencia de la República y de su gestión a través de las tecnologías digitales, se ha dispuesto lo siguiente:

Artículo 8-A. Encargo y gestión a través de tecnologías digitales del despacho de la Presidencia de la República

[...]

8-A.3. En caso de que el presidente de la República deba salir del territorio nacional y no haya vicepresidentes en ejercicio, de manera excepcional, el presidente de la República se mantiene a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías digitales. Es obligatoria la implementación de mecanismo de seguridad digital para el uso de dichas tecnologías.

8-A.4. Para el caso establecido en el párrafo 8-A.3, la solicitud de autorización de salida del territorio nacional al presidente de la República contiene la justificación de la urgencia y necesidad de la gestión del despacho de la Presidencia de la República a través de tecnologías digitales y la garantía de la seguridad de los medios a emplearse. El Congreso de la República evalúa la particularidad de cada caso.

Estimo que la referida disposición está regulando una materia que reviste naturaleza constitucional, por lo que cualquier precisión o modificación sobre su régimen corresponde, de forma exclusiva, al poder de reforma constitucional. En efecto, de forma contraria a la posición asumida por la mayoría de mis colegas, considero que la gestión del despacho presidencial no es un asunto de mero trámite, ya que, en los hechos, se plantean múltiples escenarios en los que, materialmente, la persona encargada efectúa las funciones reconocidas al presidente de la República en el artículo 118 de la Constitución. Esto puede ocurrir cuando, por ejemplo, es el encargado del despacho el que dispone la aprobación de un decreto supremo o cuando adopta una decisión sobre designación de cargos en el ámbito del Poder Ejecutivo, asuntos que, como puede advertirse, guardan relación con el desarrollo de la política general del gobierno.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese sentido, no sorprende que nuestro modelo constitucional atribuya consecuencias a la ausencia física del territorio nacional del presidente de la República, por lo que no se trata de un asunto irrelevante o cuya modificación pueda ser asignada a un órgano de poder constituido. Así, de acuerdo con el esquema de los constituyentes de 1993, ante la ausencia del territorio nacional del jefe de Estado se dispone que asuma el despacho presidencial la figura del primer vicepresidente; y, en caso de no encontrarse habilitado este último, que lo haga el segundo vicepresidente. En esta lógica, la Ley Fundamental plantea la necesidad que exista una encargatura a una persona diferente a la del presidente de la República.

De este modo, la determinación de la autoridad o funcionario que deba asumir la gestión del despacho presidencial -aun en el escenario en que no existan vicepresidentes- no es un asunto que corresponda ser decidido a través de un acto del legislador ordinario. Debemos considerar que, sobre este punto, existen diversas alternativas que pudieron ser evaluadas para el supuesto en que no se encuentren en ejercicio del cargo los dos vicepresidentes. En efecto, bien pudo considerarse la posibilidad que esta gestión quede en manos del presidente del Poder Legislativo o, inclusive, del presidente del Consejo de Ministros. De hecho, siempre y cuando se trate de una reforma constitucional, también se pudo emplear una fórmula análoga a la de la ley impugnada. Por ello, en este contexto de múltiples soluciones posibles, 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.

Por otro lado, considero que la necesidad de que la regulación sea efectuada a nivel constitucional se vuelve aún más notoria si es que se advierte que se trata de un asunto que no fue previsto por parte del constituyente, ya que se trata del uso de tecnologías digitales para la gestión del despacho presidencial, lo cual requería de mayorías calificadas para su aceptación. En efecto, el uso del artículo 206 lo que permite es que cualquier modificación del texto constitucional cuente con un nivel de consenso relevante. Estimo que el uso de esta clase de avances que permite la ciencia requiere de un amplio y prolijo debate acerca de si resulta o no pertinente su implementación, así como de si la fórmula adecuada es, en efecto, la de disponer que sea el propio presidente el que se encargue de la gestión del despacho.

De este modo, en la medida en que se trata de una materia de naturaleza constitucional, el hecho 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, y que implica, como lo ha precisado el Tribunal en su jurisprudencia, “el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas” (STC 00047-2004-AI/TC, fundamento 55). Sin perjuicio de ello, abordaré con mayor precisión este aspecto en el siguiente apartado.



iii) La necesidad que la regulación del despacho presidencial sea implementada a través de una reforma constitucional

En este orden de ideas, estimo que la regulación del despacho presidencial a través de tecnologías digitales debe ser implementada a través de una reforma constitucional, y ello en virtud de los siguientes argumentos: a) se trata de un asunto previsto en el artículo 115 de la Constitución; b) es una materia no delegada para su regulación al legislador ordinario; c) la regulación legislativa supone una elección que debió ser efectuada por el poder de reforma constitucional.

En relación con el primer punto, el artículo 115 de la Constitución, en su segundo párrafo, dispone que cuando el presidente de la República sale del territorio nacional, el despacho presidencial estará a cargo del primer vicepresidente, y, en defecto de este, del segundo vicepresidente. De este modo, el constituyente peruano ha optado por regular lo relativo al manejo del despacho presidencial en la propia Ley Fundamental.

Esto implica, evidentemente, que cualquier modificación o agregado a esta fórmula debe efectuarse a través del procedimiento previsto en el artículo 206 de la Constitución. Al respecto, el Congreso de la República alega que se trata de una materia que bien podría desarrollarse en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; sin embargo, es importante precisar que, si esa interpretación fuera correcta, se dejaría la Ley Fundamental a merced del legislador ordinario, y ello bajo el argumento de que solo se trata de una precisión respecto de un escenario específico, que es el relativo a la gestión del despacho ante la ausencia de los dos vicepresidentes. No debe olvidarse, como se destacó en el apartado anterior, que los propios constituyentes de 1993 decidieron regular todo lo relativo al despacho presidencial en la propia Ley Fundamental, por lo que cualquier modificación del referido régimen solo puede pasar a través del procedimiento previsto en el artículo 206 de la Constitución.

Respecto del segundo aspecto resaltado, no podría argumentarse, en este caso, que nos encontramos frente a una suerte de “ley de desarrollo constitucional” para justificar que sea una ley orgánica la que implemente la solución respecto del hecho que no existan vicepresidentes para que puedan encargarse de la gestión del despacho presidencial. Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal ha precisado que la “ley de desarrollo constitucional”:

no alude a una categoría unitaria de fuentes, sino a una diversidad de ellas, que tienen como elemento común constituir un desarrollo de las materias previstas en diversos preceptos constitucionales, cuya reglamentación la Norma Suprema ha encargado al legislador. Forman parte de su contenido “natural” las denominadas leyes orgánicas, en tanto que mediante ellas se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, y de otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución; así como las leyes ordinarias como las que demandan los artículos 7° y 27° de la Constitución, por poner dos ejemplos, a las que se les ha encomendado la tarea de precisar los alcances de determinados derechos o instituciones constitucionalmente previstas (STC 00047-2004-AI/TC, fundamento 16).

Como se puede apreciar, la figura de la ley de desarrollo constitucional resulta pertinente cuando el constituyente ha dejado en manos del legislador ordinario la precisión o regulación posterior de ciertas materias. En este caso, no se podría hablar de una fuente de este tipo, ya que, como bien se ha precisado, no nos encontramos frente a algún asunto que pudo prever el constituyente democrático, o cuyo manejo se haya dejado en manos del legislador ordinario. Por lo tanto, en ningún momento se ha facultado al Congreso de la República a elegir la fórmula a través de cual operaría la gestión del despacho presidencial ante la ausencia de los dos vicepresidentes, ni la autoridad responsable de hacerlo.

Del mismo modo, como se trata, en los hechos, de un agregado al artículo 115 de la Constitución -y ello en la medida en que el legislador se pronuncia sobre la gestión del despacho presidencial-, la fórmula para efectuar alguna modificación a este régimen debió ser a través de la incorporación de un párrafo adicional a la referida disposición constitucional, y no con una regulación legislativa ordinaria. Así, si la Ley Fundamental se encargó de diseñar la gestión del despacho presidencial en los escenarios en los que el jefe de Estado se encuentre fuera del territorio nacional, lo consecuente era que, si es que no se encontraban en ejercicio del cargo los dos vicepresidentes, fuera el propio poder constituyente el que disponga la solución a la referida laguna normativa.

Finalmente, en lo que concierne al tercer punto, es evidente que la regulación legislativa prevista en la Ley 31810 supone una elección que debió ser efectuada por el poder de reforma constitucional. Como he señalado, existían diversas opciones que pudieron considerarse para la gestión remota del despacho presidencial. En ese sentido, y al tratarse de un asunto que involucra al contenido material del artículo 115 de la Constitución, la respuesta a esta laguna jurídica debió ser diseñada a través de un amplio consenso parlamentario materializado en una ley de reforma constitucional. Esto es aún más indispensable si se trata del uso de tecnologías digitales para la gestión del despacho presidencial, asunto que no fue previsto por parte del constituyente.

Al respecto, advierto que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 4985-2022-PE, que dio origen a la Ley 31810, se precisaba que “dado que materialmente no es posible encargar el despacho de la Presidencia de la República a algún vicepresidente, el/la Presidente/a de la República mantiene con pleno derecho la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gestión del despacho, puesto que, de esta forma, las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se mantienen igualmente en plena vigencia y no se ven afectadas en forma alguna. Asumir lo contrario equivaldría a desconocer lo que mencionan tanto el artículo 110 como el artículo 118 de la Constitución”.

Es así que, frente a la imposibilidad material de que un vicepresidente se encargue de la gestión del despacho presidencial, considera el proyecto aludido que “es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo la que está llamada a resolver dicha situación, para lo cual corresponde incorporar una disposición normativa que describa dicha situación y establezca la resolución del mismo”. De este modo, la solución al dilema de la inexistencia de vicepresidentes debe ser implementada, para el Poder Legislativo, a través de una modificación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ahora bien, se puede advertir que, tal y como se ha previsto en el artículo 8-A de la Ley 31810, la gestión del despacho presidencial aludiría a cuestiones de mero trámite, ya que, de acuerdo al esquema de la forma de gobierno presidencialista, se debe asumir que las funciones del presidente de la República no se han suspendido en su ejercicio.

El sustento que se brinda se asocia también con la implementación de diversas tecnologías digitales en la administración pública. Al respecto, se señala que la firma digital “tiene la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita, en el marco de lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales aprobado por Decreto Supremo N° 052-2008-PCM”. En ese sentido, y refiriéndose a lo previsto en el artículo 30.3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, los actos administrativos realizados a través de medio electrónico, poseen la misma validez y eficacia jurídica que los actos realizados por medios físicos tradicionales.

Sin embargo, resulta evidente que, en realidad, lo que las disposiciones impugnadas están habilitando es que la casi totalidad de las facultades presidenciales -tanto las principales como las de mero trámite- sean asumidas de forma remota. La ponencia suscrita por la mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional considera que se trata de una materia que puede ser desarrollada por el legislador. Estimo que, en realidad, la implementación de esta posibilidad solo puede ser considerada como válida si es que se realiza a través del uso del procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 206 de la Ley Fundamental.

iv) Consideraciones finales

Deseo precisar, como aspecto final, que no emplear los mecanismos y procedimientos previstos en el artículo 206 de la Constitución para proceder a reformar la Ley Fundamental nos puede conducir a que sea un poder constituido -



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 33

como lo es el Congreso de la República- a ponerse por encima del poder constituyente, lo que puede suponer, en buena cuenta, 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. Por ello, resulta indispensable en una sociedad democrática respetar los conductos previstos por el constituyente para la precisión de las cláusulas constitucionales.

Por todo lo expuesto, considero que la presente demanda de inconstitucionalidad debe ser declarada como **FUNDADA**, por lo que corresponde expulsar del ordenamiento jurídico los artículos 8-A.3 y 8-A.4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, incorporados por la Ley 31810, ya que la regulación efectuada ha quebrantado el principio de jerarquía normativa, previsto en el artículo 51 de la Constitución.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ

