

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



**Informe jurídico sobre la sentencia del Tribunal Constitucional  
recaída en el Expediente N° 00011-2023-PI/TC**

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

Patricia Valentina Aguirre Medina

ASESOR:  
Carlos David Alberto Castro Barriga

Lima, 2025

## Informe de Similitud

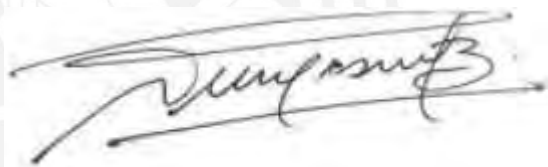
Yo, CASTRO BARRIGA, CARLOS DAVID ALBERTO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor/a del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe jurídico sobre la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00011-2023-PI/TC", del autor/a AGUIRRE MEDINA, PATRICIA VALENTINA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 02/10/2025.

- He revisado con detalle dicho reporte y 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, 03 de octubre del 2025.

|   |  |
|---|--|
| <u>CASTRO BARRIGA, CARLOS DAVID ALBERTO</u>   |  |
| DNI: 10279790   | Firma:   |
| ORCID:<br><a href="https://orcid.org/0000-0001-8763-8418">https://orcid.org/0000-0001-8763-8418</a> |  |

## **RESUMEN**

El presente informe analiza la constitucionalidad de la Ley N.º 31810, la cual introduce los incisos 8-A.3 y 8-A.4 en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, permitiendo que el Presidente de la República gestione el Despacho Presidencial de manera remota mediante tecnologías digitales cuando se encuentre fuera del país y no existan vicepresidentes en funciones. La demanda de inconstitucionalidad fue interpuesta por más del 25% del número legal de congresistas, y resuelta por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia 139/2024, que declaró infundada la pretensión.

El análisis se desarrolla desde una perspectiva crítica, poniendo énfasis en la compatibilidad de esta norma con el artículo 115º de la Constitución, el cual regula la figura del encargo del despacho. Asimismo, se cuestiona si una modificación de esta naturaleza debió realizarse mediante una reforma constitucional, y si el marco normativo vigente en materia de gobierno digital y ciberseguridad es suficiente para garantizar principios como legalidad, eficacia y seguridad jurídica.

Como conclusión, se sostiene que la ley analizada introduce un cambio sustancial al régimen constitucional vigente, no resguardado adecuadamente por una reforma constitucional ni por un marco normativo técnicamente adecuado. Por tanto, se considera que la regulación resulta incompatible con la Constitución y pone en cuestión el equilibrio institucional y la previsibilidad jurídica en el ejercicio del poder público.

### **Palabras clave**

Ley 31810, gestión remota, despacho presidencial, constitucionalidad, reforma constitucional.

## **ABSTRACT**

This report analyzes the constitutionality of Law No. 31810, which introduces sections 8-A.3 and 8-A.4 into the Organic Law of the Executive Branch, allowing the President of the Republic to manage the Presidential Office remotely through digital technologies when abroad and in the absence of vice presidents. The unconstitutionality claim was filed by more than 25% of the legal number of members of Congress and was resolved by the Constitutional Court in ruling 139/2024, which declared the claim unfounded.

The analysis adopts a critical perspective, focusing on the compatibility of the law with Article 115 of the Constitution, which regulates the mechanism for delegating the Presidential Office. It also questions whether a modification of this nature should have been carried out through a constitutional reform and whether the current legal framework on digital governance and cybersecurity is sufficient to guarantee principles such as legality, administrative efficiency, and legal certainty.

In conclusion, it is argued that the law introduces a substantial change to the existing constitutional framework, without being properly supported by a constitutional reform or a technically sound regulatory framework. Therefore, it is considered that the regulation is incompatible with the Constitution and raises concerns regarding institutional balance and legal predictability in the exercise of public power.

### ***Keywords***

Law 31810, remote management, presidential office, constitutionality, constitutional reform

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO</b>   | <b>4</b>  |
| <b>I. INTRODUCCIÓN</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1 Justificación de la elección de la resolución   | 5         |
| 1.2 Presentación del caso   | 6         |
| <b>II. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES</b>   | <b>7</b>  |
| 2.1 Antecedentes  | 7         |
| 2.2 Hechos relevantes del caso  | 8         |
| <b>III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS</b>   | <b>9</b>  |
| 3.1 Problema principal  | 9         |
| 3.2 Problemas secundarios   | 9         |
| <b>IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A</b>   | <b>10</b> |
| 4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios   | 10        |
| 4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución   | 11        |
| <b>V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b>   | <b>12</b> |
| <b>5.1 PROBLEMAS ESPECÍFICOS</b>  | <b>12</b> |
| 5.1.1 ¿La ausencia de vicepresidentes en el supuesto de salida del Presidente de la República del país configura un desarrollo del Poder Ejecutivo que justifica su regulación mediante ley orgánica, o ello exige necesariamente una reforma constitucional conforme al artículo 206 de la Constitución? | 12        |
| 5.1.2 ¿Garantiza el uso de tecnologías digitales para la gestión remota del Despacho Presidencial la legalidad, seguridad jurídica y la eficacia administrativa requeridas normativamente?  | 19        |
| 5.1.3 ¿La Ley 31810 altera el principio de separación de poderes previsto por la Constitución en su artículo 43° al permitir que el Presidente mantenga el control del Despacho Presidencial, en lugar de encargarlo a otra autoridad?  | 25        |
| <b>5.2 PROBLEMA PRINCIPAL</b>   | <b>26</b> |
| <b>VI. CONCLUSIONES</b>   | <b>27</b> |
| <b>VII. BIBLIOGRAFÍA</b>  | <b>30</b> |

## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

|  |  |
|--|--|
| <b>N° EXPEDIENTE</b>   | Expediente 00011-2023-PI/TC  |
| <b>ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</b> | Derecho Constitucional<br>Derecho Administrativo                           |
| <b>IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</b>           | Expediente 00011-2023-PI/TC  |
| <b>DEMANDANTE/DENUNCIANTE</b>  | Más del 25% del número legal de congresistas del Congreso de la República. |
| <b>DEMANDADO/DENUNCIADO</b>  | Congreso de la República del Perú  |
| <b>INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL</b>                                 | Tribunal Constitucional  |

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Justificación de la elección de la resolución**

La sentencia 139/2024, recaída en el expediente 00011-2023-PI/TC del Tribunal Constitucional, resuelve la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más del 25% del número legal de congresistas contra la Ley N.º 31810. Esta norma modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto al encargo del Despacho de la Presidencia de la República y su gestión a través de tecnologías digitales, particularmente mediante los incisos 3 y 4 del artículo 8-A.

El artículo 110º de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente personifica a la Nación y ejerce la Jefatura del Estado, contando con competencias delimitadas en la Constitución y normas conexas, como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, entre otras. De ahí que todas sus acciones cuentan con una base legal. Entonces, si el presidente tuviera la facultad de gestionar el Despacho Presidencial de forma remota también debería estar establecido en la norma. Sin embargo, para ello es esencial analizar si ello va acorde a lo ya establecido en la Constitución, porque si se trata de un cambio sustancial esta deberá ser modificada mediante un proceso de reforma constitucional.

De igual manera, la sentencia elegida cuenta con relevancia jurídica porque se puede observar la relación existente entre modernización y otros principios correspondientes a la administración pública y el buen gobierno y de qué manera la tecnología podría o no beneficiar al Estado en cuanto a su eficacia, eficiencia y transparencia.

Luego, de la lectura de la sentencia se cuestiona si la aprobación de la Ley 31810 amplió inconstitucionalmente el artículo 115 de la Constitución. Delimitar ello es esencial, puesto que la aprobación de la ley impacta en el derecho público, pues se busca regular el buen funcionamiento de la administración pública y de los órganos dentro de esta.

Finalmente, el caso adquiere importancia por el impacto institucional que tendría permitir que el presidente gestione el Despacho desde fuera del país, lo que podría alterar la estructura y operatividad del gobierno, así como los equilibrios propios del régimen constitucional vigente.

Por último, por cuanto se puede cuestionar si es que el permitir que el presidente realice sus labores de despacho presidencial desde el extranjero y mediante tecnologías digitales perjudica la estructura y operatividad del gobierno. También, se encuentran involucrados principios del derecho administrativo como el de legalidad, continuidad de servicio público y el de eficiencia y modernización.

## **1.2 Presentación del caso**

El caso versa sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el 25% del número legal de Congresistas contra la Ley 31810, Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, referente al encargo del Despacho Presidencial y de su manejo mediante tecnologías digitales.

En este contexto, el Tribunal Constitucional profundizó sobre la elección presidencial y el ejercicio del cargo teniendo en cuenta lo establecido en la Constitución, se refirió a las facultades del Presidente de la República y su competencia para dirigir la política exterior, analizó las atribuciones de los Vicepresidentes, expuso acerca de la naturaleza del encargo del Despacho Presidencial cuando el Presidente viaja al exterior y, finalmente, abarcó sobre gestión remota de dicho Despacho a través de tecnología digitales y la justificación de la urgencia y la necesidad del viaje del Presidente de la República al exterior del país. Al final, declaró infundada la demanda.

Considerando ello, el presente trabajo de investigación presenta como objetivo principal analizar la constitucionalidad de la Ley 31810 que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el extremo que incorpora el artículo 8-A, incisos 8-A.3 y 8-A.4, que permite al presidente de la República gestionar el despacho Presidencial a través de plataformas digitales. Este problema refleja la tensión entre la modernización de la administración pública en situaciones excepcionales y lo constitucionalmente establecido. Como ejemplo se cuenta

con que ni siquiera en un escenario de pandemia y emergencia sanitaria como el COVID 19 dio espacio a este tipo de normas, por la naturaleza propia del cargo.

A partir del problema principal, surgen interrogantes jurídicas adicionales que también requieren análisis. Entre ellas, destaca la discusión sobre la idoneidad del mecanismo utilizado: si era jurídicamente válido introducir esta modificación mediante una ley orgánica o, por el contrario, debió recurrirse al procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 206° de la Constitución. Asimismo, se cuestiona si la implementación de tecnologías digitales para la gestión remota del Despacho Presidencial asegura el cumplimiento de principios esenciales como la legalidad, la seguridad jurídica y la eficacia administrativa. Como punto final, cabe analizar si esta modificación normativa podría afectar el equilibrio funcional entre los poderes del Estado, comprometiendo el principio de separación de poderes consagrado en la Carta Magna.

En este punto, mi posición actual no se encuentra en sintonía con el fallo de la sentencia, es decir, no considero que el cambio efectuado 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 las tecnologías digitales sea constitucional. Las razones serán desarrolladas en el presente informe jurídico.

## **II. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES**

### **2.1 Antecedentes**

Para situar adecuadamente el contexto en que se emitió la sentencia analizada, es importante considerar que la Ley N.º 31810, la cual introduce modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en relación con el encargo del Despacho Presidencial y su gestión mediante medios digitales, fue publicada en el diario El Peruano el 29 de junio de 2023.

Asimismo, que la ley tiene su antecedente en el Proyecto de Ley 4985/2022-PE del 15 de mayo de 2023. En este, de igual forma se entendía que las únicas

funciones a encargar del Despacho Presidencial eran cuestiones puramente administrativas, no se reemplaza al Presidente como jefe de la Nación, pero se expresa que al no haber vicepresidentes disponibles corresponde al mismo presidente hacerse cargo de dichas funciones, porque de lo contrario se estaría vulnerando los artículos 110° y 118° de la Constitución Política del Perú. En adición, una diferencia sustancial con la norma vigente es que en el proyecto se elige al Presidente del Consejo de Ministros como portavoz autorizado del Gobierno mientras el presidente se encuentre en el exterior y se esté utilizando las tecnologías digitales.

## **2.2 Hechos relevantes del caso**

En primer lugar, el 28 de junio de 2023, 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, la cual fue promulgada por la presidenta de la República y publicada el 29 de junio de 2023 en el diario El Peruano.

Posteriormente, El 07 de setiembre de 2023, más del 25% del número legal de congresistas interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 3 y 4 del artículo 8-A introducidos por la Ley 31810 a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en relación al encargo del despacho presidencial y su gestión a través de tecnologías digitales. Los demandantes alegan que se vulneran los artículos 115° y 206° de la Constitución Política del Perú.

Después, el 19 de enero de 2024, el apoderado especial del Congreso de la República realiza la contestación de la demanda, la cual niega y contradice en todos sus extremos, y solicitando que sea declarada infundada. Se menciona que no se está vulnerando la Constitución, que el artículo 115° regula dos situaciones relacionadas a las funciones del presidente de la República y añade que solo en los casos de impedimento el presidente deja de asumir todas sus funciones. Asimismo, se recalca en el 115° en caso de viaje el primer vicepresidente o el segundo vicepresidente se hace cargo de las funciones del despacho presidencial, mas no del presidente. Hace énfasis en que el Congreso no reguló en caso de que no haya vicepresidentes, por lo que la

regulación de la Ley 31810 ayudaría de tal forma que se le está dando la posibilidad al mismo presidente de seguir ejerciendo sus funciones.

De manera final, el 16 de abril de 2024, el Tribunal Constitucional emitió sentencia y declaró infundada la demanda. Refirió que el presidente de la República puede gestionar su despacho por medio de tecnología digital y ello no vulneraría la Constitución y que el Congreso deberá evaluar la urgencia y necesidad en cada caso en particular.

La sentencia cuenta con dos votos singulares. El primero es de los magistrados Gutiérrez Ticse y Hernández Chávez y el segundo es del magistrado Monteagudo Valdez.

### **III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **3.1 Problema principal**

*¿Es constitucional la Ley 31810 que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el extremo que incorpora el artículo 8-A, incisos 8-A.3 y 8-A.4, que permite al presidente de la República gestionar el Despacho Presidencial a través de plataformas digitales?*

#### **3.2 Problemas secundarios**

A partir de la cuestión principal previamente formulada, y con el propósito de contribuir a su análisis integral, se proponen las siguientes interrogantes secundarias:

3.2.1 ¿La ausencia de vicepresidentes en el supuesto de salida del Presidente de la República del país configura un desarrollo del Poder Ejecutivo que justifica su regulación mediante ley orgánica, o ello exige necesariamente una reforma constitucional conforme al artículo 206 de la Constitución?

- ¿Constituyen los artículos 8-A.3 y 8-A.4 de la Ley 31810 un desarrollo del funcionamiento del Poder Ejecutivo conforme al

artículo 106° de la Constitución, o representan una modificación sustancial del régimen constitucional previsto en el artículo 115°?

- ¿Resulta jurídicamente adecuado optar por una modificación mediante Ley Orgánica, o debió procederse a través de una reforma constitucional conforme el artículo 206° de la Constitución?

3.2.2 ¿Garantiza el uso de tecnologías digitales para la gestión remota del Despacho Presidencial la seguridad jurídica y la eficacia administrativa requeridos legalmente?

- ¿Cuenta la gestión remota del Despacho Presidencial mediante tecnologías digitales con el respaldo constitucional y legal necesario para el ejercicio de funciones públicas?
- ¿En qué medida el uso excepcional de herramientas digitales por parte del Presidente de la República garantiza la legalidad, eficacia y seguridad jurídica requeridas normativamente?

3.2.3 ¿La Ley 31810 altera el principio de separación de poderes previsto por la Constitución en su artículo 43° al permitir que el Presidente mantenga el control del Despacho Presidencial, en lugar de encargarlo a otra autoridad?

#### **IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A**

##### **4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios**

Respecto al problema principal, sostengo desde una perspectiva preliminar que la Ley 31810 que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el extremo que incorpora el artículo 8-A, incisos 8-A.3 y 8-A.4, que permite al presidente de la República gestionar el despacho Presidencial a través de plataformas digitales, no es constitucional. Esto se fundamenta en los siguientes argumentos, que, como aproximación inicial, se exponen a continuación.

En primer lugar, la ausencia de vicepresidentes en el supuesto de salida del Presidente de la República del país no configura un desarrollo del Poder Ejecutivo que justifique su regulación mediante ley orgánica, por ello es necesario de una reforma constitucional conforme al artículo 206 de la Constitución. Esto porque abarca un cambio sustancial de lo estipulado en la Constitución, en tanto su redacción no contempla la autorización para usar alguna plataforma digital cuando el presidente realiza sus actividades correspondientes al Despacho.

En segundo lugar, no se garantiza el uso de tecnologías digitales para la gestión remota del Despacho Presidencial, tampoco la legalidad, seguridad jurídica y la eficacia administrativa requeridas normativamente. Ello en vista de que no hay una regulación expresa que proteja la seguridad de la información que podría manejar el presidente de la República, lo que genera desconfianza de las actuaciones del mismo. Del mismo modo, las regulaciones en cuanto a un gobierno digital tampoco aseguran ello.

Por último, la Ley 31810 altera el principio de separación de poderes previsto por la Constitución en su artículo 43° al permitir que el Presidente mantenga el control del Despacho Presidencial, en lugar de encargarlo a otra autoridad. Ello porque existe una concentración de poder en el Presidente, pues en lugar de encargar el despacho presidencial a otra persona, como lo menciona el artículo 115° de la Constitución, se pretende que este siga en el cargo.

#### **4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución**

El Congreso de la República, al publicar la Ley 31810, realiza un cambio sustancial en la Constitución, ya que el artículo 115° no permite el manejo remoto del Despacho Presidencial ni mucho menos su gestión mediante tecnología digital. Ese error no es corregido por el Tribunal Constitucional al declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad. El máximo intérprete de la Constitución no realiza un análisis exhaustivo de lo que podría implicar la modificación de lo establecido en la Carta Magna a través de una Ley Orgánica y no por una reforma constitucional establecida en el artículo 206° de la misma.

El texto constitucional es claro al señalar que cuando el presidente sale del territorio nacional deja encargado el Despacho, solo que no especifica qué pasaría en el caso de que no haya vicepresidentes; sin embargo, se entiende que existe una delegación no una autorización a que sea el mismo presidente que maneje el despacho mediante medios digitales. La misma Constitución busca la presencialidad por la calidad de los asuntos administrativos manejados en el Despacho Presidencial. No se trata solo de un problema técnico, sino uno constitucional e institucional, e incluso, cómo se interpreta la figura del Presidente en el Perú.

## **V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

### **5.1 PROBLEMAS ESPECÍFICOS**

Con el objetivo de dar respuesta al problema jurídico principal resulta necesario darle solución a los problemas jurídicos específicos. Por ello, se resolverá, en primer lugar, si la ausencia de vicepresidentes en el supuesto de salida del Presidente de la República del país configura un desarrollo del Poder Ejecutivo que justifica su regulación mediante ley orgánica, o ello exige necesariamente una reforma constitucional conforme al artículo 206° de la Constitución. En segundo lugar, si el uso de tecnologías digitales garantiza en la gestión remota del Despacho Presidencial la legalidad, seguridad jurídica y la eficacia administrativa requeridas normativamente. Y, por último, si es que la Ley 31810 transgrede el principio de separación de poderes estipulado en la Constitución en su artículo 43° al consentir que el Presidente mantenga el control del Despacho Presidencial, en lugar de encargarlo a otra autoridad.

#### **5.1.1 ¿La ausencia de vicepresidentes en el supuesto de salida del Presidente de la República del país configura un desarrollo del Poder Ejecutivo que justifica su regulación mediante ley orgánica, o ello exige necesariamente una reforma constitucional conforme al artículo 206 de la Constitución?**

En la sentencia, el Tribunal Constitucional, en los fundamentos 32 y 33 de la sentencia, alude que los legisladores omitieron la regulación en cuanto al

encargo del Despacho Presidencial y de su gestión a través de tecnologías digitales cuando no haya vicepresidentes y el Presidente viaje al exterior. Incluso, se menciona que existió un “silencio” del Constituyente. Entonces, para analizar si realmente se trata de un cambio sustancial y si este se puede modificar mediante Ley Orgánica se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- **Determinación de si los artículos 8-A.3 y 8-A.4 de la Ley 31810 constituyen un desarrollo del funcionamiento del Poder Ejecutivo conforme al artículo 106° de la Constitución, o si introduce una modificación sustancial del régimen constitucional previsto en el artículo 115°**

La Ley 31810 modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial añadiendo el artículo 8-A y sus incisos 1, 2, 3 y 4. Los artículos en discusión son los 8-A.3 y 8-A.4. El primero hace referencia a que si el presidente de la República sale del territorio nacional y no se encuentren vicepresidentes sería el mismo jefe de la Nación el que estaría a cargo del Despacho Presidencial de forma extraordinaria empleando tecnologías digitales. Asimismo, añade que para el uso de dichos medios es esencial el establecimiento de medidas de seguridad. Adicionalmente, el artículo 8-A.4 indica que para el cumplimiento del artículo 8-A.3 es necesario que la solicitud de autorización de salida al exterior del presidente se encuentre dirigida al Congreso, que contenga la justificación de la urgencia y la necesidad para el uso de tecnología digital para dirigir el despacho presidencial y la garantía de seguridad en el empleo de dichas medidas tecnológicas.

Habiendo reflejado el contenido de los artículos en discusión, para determinar si se trata de un desarrollo del funcionamiento del Poder Ejecutivo o si se introduce una modificación sustancial del régimen constitucional, se deben considerar los siguientes aspectos:

Para comenzar, conviene recordar que las figuras del Presidente y del Vicepresidente son características de las repúblicas presidencialistas. Como señala Manuel Velarde (2009, p. 8), el Vicepresidente está llamado a

reemplazar al Presidente en caso de ausencia, ya sea por viaje, renuncia, fallecimiento u otra circunstancia. De ahí que la función esencial del Vicepresidente sea garantizar la continuidad en el ejercicio del poder.

El artículo 115 de la Constitución confirma este diseño, pues establece que, ante el impedimento temporal o permanente o cuando está de viaje el Presidente, quien lo reemplaza de manera inmediata es el primer Vicepresidente y, en su defecto, el segundo. Si ninguno de ellos estuviera en funciones, la responsabilidad, en caso de impedimento temporal o permanente, recaería en el Presidente del Congreso. Lo cierto es que, incluso en ausencia de vicepresidentes, la Constitución mantiene la línea de asegurar que siempre haya una persona a cargo, lo que refleja que la vicepresidencia no equivale a la presidencia, sino que constituye un mecanismo de reemplazo constitucional.

Ahora bien, es importante señalar que existen atribuciones personalísimas del Presidente que solo él puede ejercer; sin embargo, hay otras de carácter administrativo que pueden ser encargadas legítimamente. En esa línea, la razón de ser de la institución vicepresidencial no es asumir de manera permanente funciones administrativas, sino garantizar la sucesión constitucional. Además, el artículo 208 de la Constitución de 1979 fue la primera en prever expresamente la figura de la encargatura presidencial, constituyendo un hito importante para comprender la normativa vigente.

En segundo lugar, la Constitución Política del Perú vigente no permite expresamente la gestión remota del despacho presidencial, en otras palabras, no se hace mención alguna de ello el artículo 115° de la misma. Más aún, este artículo presenta dos supuestos: la sucesión presidencial y la encargatura del despacho presidencial (Wieland 2023).

El primer párrafo del artículo menciona como sucesores a los Vicepresidentes o, en su defecto, al Presidente del Congreso en caso de que exista un impedimento temporal o permanente del Presidente de la República. Por el contrario, el segundo párrafo expresa que si el Presidente de la República sale del país, quien se queda encargado del despacho es el Primer Vicepresidente, en su ausencia, el Segundo Vicepresidente. Es claro que en ningún fragmento

del artículo se explicita la gestión del despacho presidencial mediante medios digitales.

Respecto al primer caso, el sucesor cuenta con todas las facultades presidenciales (Wieland 2023), como las establecidas en el Título II de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En cambio, en la encargatura, quien se queda a cargo solo sería competente en cuanto a la “asistencia técnica y administrativa a la Presidencia de la República para el cumplimiento de sus competencias y funciones” (artículo 9 LOPE). Es así como, en este caso el Presidente de la República sigue ejerciendo su función como tal, solo que lo que compete al Despacho Presidencial se encarga otra persona, el Presidente no es sustituido (Rubio, 1999, p. 292).

En tercer lugar, se debe tener presente que el despacho presidencial, según el artículo 9° de la Constitución, brinda apoyo técnico y administrativo a la Presidencia de la República para que esta pueda cumplir con sus competencias y funciones (2007). De igual manera, el artículo 1° del Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial (en adelante ROF del Despacho Presidencial) refiere que este es un “organismo público ejecutor, que cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica y económica, constituyéndose como un pliego presupuestal” (2016). Entonces, el Despacho Presidencial es una entidad administrativa que ayuda al Presidente a ejercer sus funciones.

Sin embargo, ello no quiere decir que el Presidente y el Despacho sean ajenos, por el contrario, es correcto afirmar que la Presidencia de la República sí preside el Despacho presidencial, ello se observa en la Resolución N°000041-2022-DP/SSG (Manual de Clasificador de Cargos -MMC- del Despacho Presidencial), pues en el cuadro de resumen de cargos estructurales se menciona primero al Presidente/a de la República. Para ello, es de informar que el Manual de clasificador de cargos presenta como objetivo detallar todos los puestos del Despacho Presidencial, lo cual incluye el nombre del cargo, su función, su clasificación, entre otras características (MMC Despacho Presidencial).

También, al ser el Despacho un organismo que brinda asistencia administrativa y técnica al Presidente con el propósito de desempeñar sus funciones (artículo 4° ROF Despacho Presidencial) ambos se encuentran intrínsecamente relacionados.

En cuarto lugar, el término “encargo” hace referencia a una titularidad que, si bien recae originalmente en una persona, puede ser transferida a un tercero, quien asume la responsabilidad y las funciones asociadas al bien o gestión delegada (Rubio, 1999, p.203). Con ello se comprende que el mismo significado del término encargo deviene en que se le debe otorgar la función a otra persona y no a la misma, como lo busca la Ley 31810.

En quinto lugar, el artículo 3° del ROF del Despacho Presidencial indica que su sede es Palacio de Gobierno o la Casa de Gobierno en la ciudad de Lima y que realiza sus funciones conforme a sus competencias y en todo el territorio peruano (2016). Ello suma para inferir que los funcionarios públicos, empleados de confianza y servidores que trabajan en el despacho deben realizar sus funciones dentro del territorio nacional. Ello incluye al Presidente, quien es el que dirige dicho organismo o en su defecto, quien se quede a cargo.

En sexto lugar, al revisar conjuntamente los artículos 102° inciso 9 y 115° de la Constitución se advierte que la autorización que concede el Congreso al Presidente de la República para salir del territorio nacional está condicionada a que el despacho presidencial quede a cargo de otra autoridad, en este caso establece expresamente a alguno de los vicepresidentes. Se trata de una relación necesaria: si el Presidente viaja, debe existir quien asuma la encargatura, por ello la presencia de esta figura.

En esa lógica, si no hay Vicepresidente disponible, la condición establecida en el artículo 115° no puede cumplirse y, por lo tanto, el Congreso no podría autorizar válidamente la salida del Presidente. Permitir que el propio mandatario continúe a cargo del despacho desde el exterior supondría desnaturalizar la figura de la encargatura, cuyo sentido es precisamente que otra autoridad distinta asegure la continuidad administrativa. Una modificación

de este esquema solo sería posible mediante reforma constitucional y no a través de una ley ordinaria.

Una vez analizado el contenido material de los artículos 8-A.3 y 8-A.4 de la Ley 31810 y observar que sí se produce un cambio sustancial del régimen constitucional previsto en el artículo de la 115° se procederá a indagar si el Congreso utilizó el canal normativo correcto, esto es si la modificación utilizando una ley orgánica fue la mejor decisión o si se debió realizar directamente un proceso de reforma Constitucional.

**- Sobre la decisión de optar por una modificación mediante Ley Orgánica**

Se observa que la Carta Magna ya regula el supuesto de viaje al exterior del Presidente y quien se quedaría a cargo del Despacho presidencial sería el Primer Vicepresidente y, en ausencia de este, el Segundo Vicepresidente. Entonces, al añadir los artículos a la 8-A.3 y 8-A.4 se suma un supuesto excepcional a lo establecido en la Constitución, esto es que en el caso de que no haya vicepresidentes disponibles se permitiría que el mismo presidente realice el uso de tecnologías digitales cuando se encuentre fuera del país. De ahí que, este caso versa sobre un tema de carácter constitucional regulado en el segundo párrafo del artículo 115°, tal como se señaló, este expone sobre quién se hace cargo del despacho presidencial mientras el presidente se encuentre de viaje fuera del territorio nacional

En línea con lo que desarrolla el voto singular del magistrado Monteagudo Valdez, es incorrecto añadir los artículos 8-A.3 y 8-A.4 a la LOPE por medio de una Ley Orgánica, por lo que si se deseaba realizar una modificación que afectaba una de las disposiciones de la Constitución era por el proceso de reforma constitucional establecido en el artículo 206° de la Constitución.

Para empezar, el artículo 51° de la Constitución Política establece la supremacía de la Constitución, esto supone el uso del principio de jerarquía normativa, en dónde la Constitución se impone por encima de toda norma legal. Asimismo, sirven como criterio de validez para otras normas (Palomino, 2007, p. 234). De ahí se entiende que la Constitución prima sobre cualquier ley

orgánica, porque las normas constitucionales, como refiere el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente N°047-2004-AI/TC, “irradian y esparcen los principios, valores y contenidos a todas las demás pautas jurídicas restantes” (fundamento 55). .

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 00005-2010-PI/TC, detalla que “en nuestro ordenamiento jurídico, el primer rango normativo corresponde a la Constitución y el segundo a la ley” (fundamento 2). Además, el principio de jerarquía normativa contribuye a reforzar el Estado de derecho ya que funciona como un límite que se debe respetar (Landa, 2003, p.20). Por esa razón, las excepciones que se puedan presentar no deben ser reguladas mediante una norma de menor rango que la Constitución.

Luego, se debe tener en consideración que el segundo párrafo del artículo 115° de la Constitución solo menciona que el encargo del despacho solo se le daría al Primer Vicepresidente y, en su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente. De ahí que solo regula dos supuestos y no más. Es decir, existe una regulación taxativa sobre a quienes se les encargaría el Despacho Presidencial (Proyecto de Ley N°6312/2023-CR). Además, es vital recordar que en la Administración Pública solo puede ejercer sus funciones con previa autorización legal (Orbegoso, 2020, p.202).

A su vez, el Proyecto de Ley N°6312/2023-CR recuerda que la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N°00015-2012-PI/TC reitera que las “leyes ordinarias, las leyes orgánicas y las llamadas leyes de desarrollo constitucional deben igualmente observar los parámetros de validez formal y material que establece la Constitución” (2012).

De igual manera, el mismo proyecto indica que fue el mismo Tribunal Constitucional quien expresó en su sentencia recaída en el expediente N°14-2002-AI/TC, que solo se puede modificar la Constitución mediante un proceso de reforma constitucional establecido en el artículo 206° de la Constitución y que, inclusive, una ley orgánica no puede reformar la Constitución (fundamento 4).

Además, es vital realizar una reforma constitucional porque la estabilidad de la Constitución como norma suprema del sistema jurídico es esencial. Motivo por el cual el principio de rigidez constitucional sirve como respaldo para ello, principalmente porque “actúa como límite de la competencia de órganos legislativos ordinarios, un límite que se manifiesta en la necesidad de un poder legislativo especial, esencialmente distinto del poder legislativo ordinario (...) para poder modificar el texto constitucional” (Peralta, 2007, p. 393). Es ahí donde entra el proceso de reforma constitucional como única forma de cambiar un precepto constitucional, ello previo control constitucional. El elegir este camino no significa que se estén limitando los cambios a la Constitución, pues se trata de una norma que en igual medida debe evolucionar con la sociedad, sino que al elegir una opción más rigurosa permite que exista una estabilidad, la cual ayuda a asegurar de mejor manera los derechos de las personas.

En resumen, sí se puede cambiar el contenido de la Constitución, fundamentalmente porque las sociedades no son estáticas y se encuentran en constante evolución, ello involucra que las normas existentes deben encontrarse acorde a dichos cambios para que se puedan buscar resultados eficaces.

### **5.12 ¿Garantiza el uso de tecnologías digitales para la gestión remota del Despacho Presidencial la legalidad, seguridad jurídica y la eficacia administrativa requeridas normativamente?**

La sentencia es acertada al expresar que en los supuestos establecidos en el artículo 115° de la Constitución existe una diferencia específica: en el primer párrafo el presidente deja de ejercer el cargo y en el segundo, por el contrario, continúa ejerciendo su cargo (fundamento 31). Ello porque considera que en el segundo caso el Presidente solo deja “encargado” el Despacho Presidencial, por lo que este sigue desempeñando sus funciones constitucionales como tal y solo deja a otra persona la gestión administrativa del despacho (fundamento 36).

En ese contexto, es de suma importancia analizar la posibilidad de que el jefe de la Nación realice la gestión del Despacho Presidencial a través de

tecnologías digitales, por ejemplo, por medio de la plataforma Google Meet, Zoom, entre otros. Ello adquiere aún más relevancia si se considera que el artículo 8-A.3 de la LOPE establece como obligatoria la implementación de mecanismos de seguridad digital para el uso de medios digitales.

**- Sobre el respaldo constitucional y legal de la gestión remota del Despacho Presidencial mediante tecnologías digitales en el ejercicio de funciones públicas**

De entrada, la Constitución Política del Perú no brinda contenido expreso que permita la gestión remota del Despacho Presidencial o alguna actividad administrativa del presidente de la República. En específico, el artículo 115°, que trata sobre la imposibilidad temporal o definitiva del ejercicio presidencial, no aborda nada al respecto, ya que, como se indicó previamente, solo identifica a la persona concreta que se queda a cargo del despacho mientras el presidente se encuentra fuera del territorio nacional. Por tanto, es correcto señalar que no existe respaldo constitucional que sustenta dicha práctica.

Al día de hoy, el Perú sí cuenta con regulación para el uso de tecnologías digitales en la gestión pública como la Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo N°1412), el Reglamento de la Ley de Gobierno Digital (Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM), el Decreto Supremo N.º 075-2023-PCM, Ley N.º 31449: Ley que Fortalece el Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado, entre otros. No obstante, su marco normativo no es el suficiente para las funciones del presidente de la República, ya que solo abordan cuestiones generales y no dan garantía de una seguridad digital adecuada en el caso de, por ejemplo, tratarse asuntos constitucionales, los cuales requieren un alto grado especial de control.

El artículo 8-A.4 de la LOPE establece la obligación de garantizar la seguridad de los medios digitales a emplearse; sin embargo, no se precisa el mecanismo en cómo se logrará ello, lo que genera ambigüedad respecto a cómo debería cumplirse con dicho mandato. De igual manera, en el fundamento 67 de la sentencia bajo discusión, se observa que el Tribunal Constitucional hace referencia al Plan Estratégico Institucional del Despacho Presidencial

2022-2026, pero es de recordar que dicho documento no abarca exactamente las funciones administrativas que puede realizar el presidente de la República vía sistemas digitales, sino solo sobre el órgano que asiste de manera técnica y administrativa a la Presidencia de la República para el desempeño de sus funciones (artículo 4, ROF del Despacho Presidencial). Además, este Plan no muestra alguna estrategia para proteger la información de carácter fundamental y/o constitucional que podría tratar el presidente el Presidente de la República.

Del mismo modo, en el fundamento 69 de la sentencia, se hace mención a la Ley 27269, Ley de Firmas, indicando que esta reconoce la equivalencia entre la firma digital con una manuscrita. Su artículo 1° referencia que ambas cuentan la misma validez y eficacia jurídica. A pesar de ello, de la revisión de la norma en su conjunto, no se observa una protección de la información o qué pasaría en el caso de una filtración o cualquier otro riesgo, solo trata sobre la confidencialidad de esta (artículo 8°). Por ello, si el presidente de la República, o quien se quede en su reemplazo, cuenta con la capacidad de utilizar firmas digitales no constituye, por sí solo, un fundamento válido para autorizar el uso de tecnologías digitales en las funciones correspondientes al despacho, las cuales abarcaran funciones administrativas.

La protección de la información del Presidente, ya sean las funciones personalísimas o las que se puedan encargar, necesitan un marco igualmente constitucional que asegure su protección, ya que siempre estará vulnerable a ciberataques, manipulación, suplantación, etc. Por ello, si se requiere realizar algún cambio que modifique la Constitución como el uso de mecanismos digitales se debe realizar de forma clara y a través de una reforma constitucional y no utilizando una ley orgánica que desarrolle algún contenido constitucional.

A partir de lo señalado, corresponde analizar las garantías y condiciones que deben acompañar el uso de tecnologías digitales por parte del Presidente de la República, especialmente que estas se ajusten a los principios de legalidad, eficacia y seguridad jurídica.

**- Garantías de legalidad, eficacia y seguridad jurídica en el uso excepcional de herramientas digitales por parte del Presidente de la República**

Para comenzar, el principio de legalidad encuentra su base en el artículo 51° de la Constitución Política del Perú y también se manifiesta dentro del debido proceso en el artículo 139°, inciso 3, del mismo cuerpo normativo. Con ambos artículos se comprende que los funcionarios públicos deben ejercer sus funciones actuando de acuerdo a la base legal existente y vigente. De tal forma que, para que la administración pública ejerza sus funciones, estas deben estar previamente determinadas en una norma (Enfoque Derecho 2024). En otras palabras, la administración solo puede actuar dentro de los límites fijados por el ordenamiento jurídico.

En este caso, existe una limitación de carácter constitucional, dado que el artículo 115° no establece la posibilidad del control remoto del Despacho Presidencial. Por lo tanto, de la aplicación de este principio, el Presidente no estaría facultado para ejercer dicha función a distancia. Tampoco es cierto que la posibilidad de gestión fluya del artículo 115° entendiendo que la encargaduría se debería mantener en el Poder Ejecutivo (fundamento 64), ya que el texto expresamente le da la potestad a los Vicepresidentes.

En cuanto al principio de eficacia de las decisiones de la administración pública se sabe que estas no están reconocidas expresamente en la Constitución, sino que la puede observar, por ejemplo, en el TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General en el artículo IV. No obstante, ello no quiere decir que la Carta Magna no lo reconozca. En concreto, versa sobre que la administración pública logre de manera efectiva sus objetivos trazados, por lo que se debe prestar atención a los medios mediante los cuales se busca llegar a ellos (Pacori, 2021).

Así que, la modificación a la LOPE realizada por la Ley N°31810 debe garantizar que las funciones correspondientes al despacho presidencial se ejerzan con la misma eficacia que cuando se realizan de forma presencial. Sin embargo, ello no es así, pues la ley en cuestión no asegura ello, a pesar de

que el artículo 8-A.2. indique que con la modificación se busca el normal funcionamiento del despacho. La ley solo exige que no haya vicepresidentes disponibles, la implementación de medidas de seguridad, la justificación y urgencia para la gestión del despacho presidencial de forma remota.

Ante la ineficacia en el uso de los medios digitales se podría cuestionar la validez de las decisiones tomadas en este tiempo. Es así que su implementación debe realizarse dentro del marco legal vigente, debido a que no es correcto validar su uso únicamente en criterios de utilidad si con ello se alteran funciones que la Constitución ha definido expresamente.

En cuanto a la seguridad jurídica, esta se encuentra reconocida en la Constitución en el artículo 103°. De igual forma, la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley N°27444) en su artículo IV del Título Preliminar indica que la autoridad administrativa debe actuar de forma consistente con sus decisiones anteriores y en cumplimiento de las normas vigentes. De ahí que este principio tenga como característica importante la predictibilidad, esto es que las personas debemos conocer previamente cuáles serán los efectos legales en sus vínculos con el Estado y con otras personas (Rivera s/f).

Por ello, el que el presidente pueda realizar las actividades correspondientes al despacho presidencial de forma remota a través de medios digitales debe estar correctamente establecido, lo cual incluye un marco jurídico que asegure su efectividad, lo cual el procedimiento mediante el cual se hizo la modificación de la LOPE debió ser el correcto, entre otros.

Es en el contexto de la seguridad jurídica en donde entra la ciberseguridad, debido a que en la situación bajo análisis el Presidente de la República estaría ejerciendo sus funciones vinculadas al despacho de forma remota a través de plataformas digitales. La ciberseguridad protege y garantiza que dichos actos efectuados no sean vulnerados, alterados, etc.

Ahora bien, el Perú no presenta un buen sistema de seguridad, ni mucho menos uno de ciberdefensa. Ello es respaldado por la Revista de Ciencia e Investigación en Defensa - Centro de Altos Estudios Nacionales, la cual evidencia que Perú es uno de los países en los que más recibe ciberataques

en Latinoamérica debido a la insuficiente asignación de recursos en el sector. En específico, fue el primero en el año 2021 (Quevedo, 2023, p.59).

De igual manera, el gobierno peruano presentó los resultados del índice global de ciberseguridad 2024, en este reafirma que, aunque exista normativa de ciberseguridad en el país estas aún siguen siendo insuficientes, pues la respuesta ante situaciones críticas sigue siendo débil (PCM, 2014, p.22). Por eso, se indica que las autoridades tienen la obligación de impulsar espacios para poder mejorar las prácticas, intercambiar conocimientos, para que de esa forma se pueda lograr una mejora en la ciberseguridad (PCM, 2014, p.24).

Entonces, actualmente ninguna de las normas de ciberdefensa o ciberseguridad en el país regulan específicamente la protección o validez jurídica de las acciones realizadas por el Presidente de la República a través de medios digitales en el ejercicio del Despacho Presidencial. Entre dichas normas se cuenta con la Ley N°30999 (Ley de Ciberdefensa), Decreto Supremo N°017-2024-PCM (Reglamento de Ciberdefensa), y Ley N°27269 (Ley de Firmas y Certificados Digitales).

En cuanto a esta última norma citada, el Tribunal Constitucional menciona la validez de la firma digital gracias a la Ley 27269 y su reglamento (DS 052-2008-PCM), pero la norma, como se indicó, solo hace referencia a la confidencialidad de la información a tratar (artículo 8°), más no a cuánto ámbito de protección tiene esta.

La norma que regula la encargaduría del Despacho es una constitucional; no obstante, no existe una que regule expresamente su seguridad, de ahí que se pueda generar dudas sobre la autenticidad de los actos presidenciales, ello genera inquietud en la sociedad y en los diferentes niveles de gobierno.

### **5.1.3 ¿La Ley 31810 altera el principio de separación de poderes previsto por la Constitución en su artículo 43° al permitir que el Presidente mantenga el control del Despacho Presidencial, en lugar de encargarlo a otra autoridad?**

Según la Plataforma Digital Única del Estado peruano, este se organiza mediante el principio de separación de poderes, el cual está conformado por tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Gobierno del Perú s/f). No obstante, se debe reconocer, que aquella es la concepción clásica y estricta del principio (Díaz 2023). Actualmente, dicha interpretación se encuentra superada, puesto que, si bien se hallan entes que continúan ejerciendo competencias exclusivas, se presentan otros en donde existe una constante colaboración entre sí (2023). De igual manera, el Tribunal Constitucional en la sentencia del expediente N°004-2004-CC/TC refiere que este principio de separación de poderes que muestra la Carta Magna no es absoluto, ya que se debe tener en cuenta el principio de colaboración de poderes (fundamento 24).

También, la Constitución Política del Perú, en su artículo 43° refiere explícitamente el principio de separación de poderes, en donde se menciona que el gobierno es organizado acorde a este.

Habiendo presentado una aproximación de lo que es la separación de poderes, la discusión que se plantea en este apartado gira en torno a que si se vulnera el principio de separación de poderes al permitir que el Presidente mantenga el control del Despacho Presidencial en lugar de encargarlo a otra autoridad.

Como se mencionó anteriormente, la separación de poderes no es rígida, sino que ahora puede existir una colaboración entre entidades (Díaz 2023). De esa afirmación se puede concluir que actualmente la separación de poderes puede llegar a ser flexible en algunas circunstancias. Asimismo, dentro de esa separación se debe contar con un equilibrio entre dichos poderes, aquello es una característica esencial (Díaz 2023).

De ahí que, el hecho que la modificación permita al mismo presidente seguir manejando el despacho presidencial puede ser considerado como una

concentración de poder inadecuada en la figura del Presidente de la República, la cual acarrearía consecuencias. Como se mencionó en apartados anteriores, la misma Constitución en su artículo 115° regula explícitamente y de forma clara, que el despacho debe ser encargado cuando el Jefe de la Nación no se encuentra en el país y, en ese sentido y apelando al sentido lógico, no se puede encargar el despacho a la misma persona que está saliendo del país, ello no tiene sentido.

Así también, de la redacción del artículo 115° y realizando una interpretación teleológica se puede entender que, si se busca encargar el despacho presidencial a otra persona, es porque tiene como objetivo la presencia de esta en el país. Una de las razones podría ser por la calidad de las decisiones a tratar o para asegurar la misma transparencia de estas. El hecho de que el despacho realice funciones de asistencia técnica y administrativa no quiere decir que tales no sean importantes.

Entonces, la flexibilidad que llega a tener la separación de poderes llega a ser afectada cuando no se respeta el equilibrio de poderes, pues en este caso se estaría concentrado aún más poder en la figura del Presidente de la República, a pesar de que este no se encuentra en el país. El artículo 8-A.3 pudo buscar a otra persona como el Presidente del Consejo de Ministros en caso no haya Vicepresidentes disponibles.

## **5.2 PROBLEMA PRINCIPAL**

**¿Es constitucional la Ley 31810 que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el extremo que incorpora el artículo 8-A, incisos 8-A.3 y 8-A.4, que permite al presidente de la República gestionar el despacho Presidencial a través de plataformas digitales?**

A la luz del análisis efectuado en el presente informe, se concluye que la Ley 31810, en la parte que incorpora los incisos 8-A.3 y 8-A.4 a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no resulta compatible con el texto constitucional vigente. Esto se debe a que dicha norma introduce una alteración sustancial al régimen previsto en el artículo 115° de la Constitución, al permitir que el presidente

continúe gestionando el Despacho Presidencial de manera remota mediante tecnologías digitales, incluso cuando se encuentre fuera del territorio nacional.

Dicha habilitación no constituye una simple precisión legislativa, sino que implica una alteración del esquema constitucional de encargatura, el cual prevé que, ante la ausencia del presidente, la función sea asumida temporalmente por los vicepresidentes, y no por el propio mandatario a distancia. Por ello, cualquier modificación en ese sentido debió tramitarse como una reforma constitucional conforme al artículo 206°, y no a través de una ley orgánica.

Además, la norma no garantiza adecuadamente principios fundamentales como la legalidad, la eficacia administrativa y la seguridad jurídica en el ejercicio de la función pública. La normativa actual sobre gobierno digital y ciberseguridad resulta limitada e insuficiente para asegurar la protección de la información manejada desde el Despacho Presidencial en un escenario de gestión remota. Las deficiencias en los mecanismos de resguardo y la falta de fortaleza institucional en materia de ciberdefensa evidencian que la regulación vigente no cumple con los estándares necesarios para una función de esta naturaleza.

Por todo ello, la incorporación de los incisos 8-A.3 y 8-A.4 vulnera el principio de jerarquía normativa, debilita la rigidez constitucional y no cuenta con el sustento legal ni técnico necesario que respalde una medida de esa naturaleza. En consecuencia, desde una perspectiva constitucional, la Ley 31810 no puede considerarse válida en los términos planteados.

## **VI. CONCLUSIONES**

- La Ley 31810 constituye una modificación sustancial del régimen constitucional previsto en el artículo 115° de la Constitución, ya que introduce la posibilidad de que el Presidente gestione el Despacho Presidencial desde el extranjero mediante tecnologías digitales. Esta habilitación no responde a un desarrollo normativo ordinario, sino a una alteración de fondo que debió canalizarse mediante el procedimiento de reforma constitucional del artículo 206°, y no mediante una ley orgánica.

- El fallo del Tribunal Constitucional no ofrece un análisis suficientemente riguroso sobre los alcances e implicancias institucionales de la Ley 31810. Al considerar que no se vulnera la Constitución, el Tribunal ignora que esta regulación modifica el modelo de encargaduría previsto expresamente por el texto constitucional. La interpretación asumida reduce el problema a aspectos operativos y tecnológicos, dejando de lado el debate constitucional de fondo.
- La gestión remota del Despacho Presidencial carece de respaldo normativo sólido en materia de gobierno digital y seguridad jurídica. Las normas existentes sobre firmas digitales y tecnologías de la información no aseguran un marco específico para el ejercicio de funciones presidenciales desde el exterior, generando riesgos frente a la falta de garantías sobre autenticidad, confidencialidad y trazabilidad de los actos de gobierno.
- El principio de legalidad y la seguridad del sistema democrático exigen una regulación expresa y coherente con el orden constitucional vigente. Permitir que el Presidente actúe desde fuera del territorio nacional sin el adecuado soporte normativo constitucional y sin mecanismos eficaces de control socava la legitimidad institucional del cargo y genera incertidumbre jurídica. Esta situación evidencia la necesidad de preservar la rigidez constitucional para cambios que afectan directamente la estructura del poder.
- Aunque el avance tecnológico abre la posibilidad de implementar medios digitales para el ejercicio de funciones presidenciales, lo cierto es que no existe actualmente un respaldo constitucional ni legal claro y suficiente que autorice esta práctica. Además, las debilidades del país en materia de ciberseguridad dificultan asegurar la legalidad, eficacia y protección jurídica de los actos realizados mediante estos mecanismos.
- La posibilidad de que el Presidente ejerza funciones del Despacho de manera remota presenta serias deficiencias tanto jurídicas como técnicas. La falta de normas constitucionales específicas, sumada a la ausencia de mecanismos claros que garanticen la integridad de la

información, expone al Estado a riesgos relevantes en términos de seguridad jurídica y vulnerabilidad digital.

- Aunque el principio de separación de poderes puede admitir cierta flexibilidad, esta no debe llevar a una concentración funcional. Permitir que el Presidente mantenga el control del despacho desde el extranjero, como lo habilita la Ley 31810, rompe el equilibrio entre poderes y contradice lo dispuesto por el artículo 115° de la Constitución, afectando la estructura institucional del Estado democrático.
- En atención a lo expuesto, se concluye que la Ley 31810, al permitir la gestión remota del Despacho Presidencial, no respeta los límites establecidos por la Constitución. Su aprobación mediante ley orgánica, sin pasar por una reforma constitucional, vulnera principios fundamentales como la legalidad, la seguridad jurídica y la separación de poderes. Por ello, dicha norma no puede considerarse válida desde el punto de vista constitucional.



## VII. BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la República del Perú. (1993). Constitución Política del Perú.

Congreso de la República del Perú. (2000). Ley N.º 27269: Ley de Firmas y Certificados Digitales, modificada por Ley N.º 27310. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/356833/NORMA\\_1887\\_LEY\\_27269\\_Modificada\\_por\\_LEY\\_27310.pdf?v=1567090940](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/356833/NORMA_1887_LEY_27269_Modificada_por_LEY_27310.pdf?v=1567090940)

Congreso de la República del Perú. (2023, 13 de noviembre). *Proyecto de Ley N.º 6385/2023-CR* [Proyecto de ley].

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQxOTk2/pdf/>

Díaz Colchado, J. C. (2023, 14 de marzo). *Análisis sobre el equilibrio de poderes en el Perú: reflexiones a partir de la sentencia 74/2023 del Tribunal Constitucional*. Boletín IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/analisis-sobre-el-equilibrio-de-poderes-en-el-peru-reflexiones-a-partir-de-la-sentencia-74-2023-del-tribunal-constitucional-27888/>

Despacho Presidencial del Perú. (2024). Plan de gobierno digital del Despacho Presidencial 2024–2026.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5760594/5117454-plan-de-gobierno-digital-del-despacho-presidencial-2024-2026.pdf?v=1706278634>

Despacho Presidencial del Perú. (2022). *Resolución N.º 000041-2022-DP-SSG* [Resolución administrativa].

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3859058/RESOLUCION-000041-2022-DP-SSG.pdf?v=1669128528>

Enfoque Derecho. (2024, 26 de enero). La importancia del cumplimiento del principio de legalidad y celeridad en las actuaciones de la administración pública para optimizar el desarrollo del derecho administrativo y sus necesidades en la sociedad. Enfoque Derecho. <https://enfoquederecho.com/la-importancia-del-cumplimiento-del-principio-de-le>

[gualidad-y-celeridad-en-las-actuaciones-de-la-administracion-publica-para-optimizar-el-desarrollo-del-derecho-administrativo-y-sus-necesidades-en-la-s/](#)

Gobierno del Perú. (s. f.). *Conoce cuál es la organización del Estado peruano* [Entrada web].

<https://www.gob.pe/23460-conoce-cual-es-la-organizacion-del-estado-peruano>

Hakansson-Nieto, C. (2010). Los principios de interpretación y precedentes vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Una aproximación. *Dikaion*, 18. Recuperado a partir de

<https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1543/1865>

Landa Arroyo, C. (2003). La Reforma Constitucional en el Perú como un estudio del Estado Constitucional. *Derecho & Sociedad*, (20), 17-21. Recuperado a partir de

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17281>

Orbegoso Silva, M. (2020). El Principio de Legalidad: Una aproximación desde el Estado Social de Derecho. *IUS ET VERITAS*, (60), 198-209. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.010>

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/22722>

Pacori Cari, J. M. (2021, junio 28). Principios generales del Derecho Administrativo. *LP Derecho*.

<https://lpderecho.pe/principios-generales-derecho-administrativo/>

Palomino Manchego, J.F. (2007). Constitución, supremacía constitucional y teoría de las fuentes del Derecho: una visión desde el Perú. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (58/59), 227–242. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3163754.pdf>

Peralta Martínez, R. (2007). Sobre el poder constituyente y la rigidez constitucional. *Pensamiento Constitucional*, 12(12). Pontificia Universidad Católica del Perú.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/2429>

Presidencia de la República del Perú. (2023). Proyecto de Ley N° 4985/2022-PE: Ley que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para desarrollar el encargo y gestión remota del Despacho de la Presidencia de la República.

[https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTAwODY4/pdf/PL\\_4985](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTAwODY4/pdf/PL_4985)

Presidencia de la República del Perú. (2023). Proyecto de Ley N° 6312/2023-CR: Ley que deroga el artículo 8-A de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que permite el ejercicio remoto de la Presidencia de la República.

<https://es.scribd.com/document/682682128/Ley-que-deroga-ejercicio-remoto-de-la-Presidencia-de-la-Republica>

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) – Secretaría de Gobierno y Transformación Digital. (2024). Resultados del Índice Global de Ciberseguridad 2024.

[https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/GCIv5/2401416\\_1b\\_Global-Cybersecurity-Index-E.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/GCIv5/2401416_1b_Global-Cybersecurity-Index-E.pdf)

Quevedo Ganoza, J. L. (2023). La ciberdefensa en el Perú: Una aproximación a su marco normativo y capacidades institucionales. *Revista Científica de Investigación en Defensa*, 6(1), 55–76.

<https://recide.caen.edu.pe/index.php/recide/article/view/99/121>

Rivera Cervantes, F. (s.f.). La seguridad jurídica y la Constitución peruana: Garantías a la ciudadanía. *El Peruano*.

<https://elperuano.pe/suplementosflipping/juridica/709/web/pagina02.html>

Rubio Correa, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV* [Tomo IV]. Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

<https://repositorio.pucp.edu.pe/items/b5b7b61d-3100-46ff-b360-983bcd897891>

Tribunal Constitucional del Perú. (2002, 21 de enero). Sentencia N.° 00014-2002-AI/TC [Sentencia].

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2006, 24 de abril). *Sentencia N.º 00047-2004-AI/TC* [Sentencia].

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia N.º 00004-2004-CC/TC*

[Sentencia]. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2010). *Sentencia Exp. N.º 00005-2010-AI*, 18 de marzo de 2010.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00005-2010-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2017). *Sentencia N.º 00015-2012-AI/TC*

[Sentencia]. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00015-2012-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2024). *Sentencia 139/2024* (Exp. N.º 00011-2023-PI/TC). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00011-2023-AI>.

Velarde Pairazamán, J. M. (2009). *La vicepresidencia de la República en el Perú* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú.

<https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/610e4b38-cc90-4110-a6c6-6d9e88624d4c/content>

Wieland Conroy, H. (2023, 19 de mayo). La encargatura del despacho presidencial y el artículo 115 de la Constitución. *La Pluma Inquieta*. La Mula.

<https://plumainquieta.lamula.pe/2023/05/19/la-encargatura-del-despacho-presidencial-y-el-articulo-115-de-la-constitucion/hubert/>



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

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 7

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 Vicepresidente<sup>1</sup>.*

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

---

<sup>1</sup> 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

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



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 2022-2026<sup>2</sup>, 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 Presidencial<sup>3</sup>.
68. En esta línea, el Poder Ejecutivo ha desarrollado el Plan de Gobierno Digital del Despacho Presidencial 2024 – 2026<sup>4</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ibid. p. 13 y 14.

<sup>4</sup> 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 caso<sup>5</sup>.

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

---

<sup>5</sup> 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**

