



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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 3

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 Vicepresidente¹.

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

¹ Cursiva añadida.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vicepresidentes en el primer supuesto.

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 17

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

ÓRGANO CONSULTIVO
Comisión Consultiva

ÓRGANO DE CONTROL
Órgano de Control Institucional

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

ÓRGANO DE APOYO
Oficina General de Administración

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la Ley 31810, establece que:

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parlamentaria” (fundamento 12).

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

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

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

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

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

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

³ Ibid. p. 13 y 14.

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



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

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

73. En relación con el cuestionamiento del inciso 4 del artículo 8-A de la LOPE, incorporado por la Ley 31810, corresponde precisar que guarda conexidad con el inciso 3 del mismo cuerpo normativo, ya que fija las exigencias que debe contener la solicitud de autorización de viaje presidencial respecto de la gestión remota del despacho.
74. En concreto, el inciso 4 del artículo 8-A de la LOPE dispone que:
- Para el caso establecido en el párrafo 8-A.3, la solicitud de autorización de salida del territorio nacional al Presidente de la República contiene la justificación de la urgencia y necesidad de la gestión del despacho de la Presidencia de la República a través de tecnologías digitales y la garantía de la seguridad de los medios a emplear. El Congreso de la República evalúa la particularidad de cada caso⁵.*
75. Para abordar la cuestión controvertida, corresponde comenzar recordando que el artículo 102, inciso 9, de la Constitución, estipula que el Congreso es el órgano legitimado para conceder la autorización de salida del territorio nacional del presidente de la República. Por su parte, el artículo 76, inciso j), del RCR y la Ley 28344 se encargan de regular el procedimiento que debe seguirse para que la referida solicitud sea aprobada.
76. La norma impugnada no modifica la competencia del Congreso de la República sobre dicha materia ni el procedimiento previsto, y se limita a añadir el deber de justificar dos cuestiones:
- i. La urgencia y necesidad de la gestión del despacho de la Presidencia de la República a través de tecnologías digitales; y

⁵ Cursiva añadida.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 23

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

III. FALLO

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

HA RESUELTO

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

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE PACHECO ZERGA



FUNDAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS GUTIÉRREZ TICSE Y HERNÁNDEZ CHÁVEZ

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del encargo del Despacho Presidencial | 26

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

S.

**GUTIÉRREZ TICSE
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

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

i) **Argumentos de la posición mayoritaria**

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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