



PARTE II

TESIS

AUTORIZACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA SALIR DEL PAÍS Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES: CASO PERUANO

AUTORIZACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA SALIR DEL PAÍS Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES: CASO PERUANO¹

ROSSANA MARÍA DENEGRI BARRETO²

Secretaria técnica del Congreso de la República de la República del Perú

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.- 1. ANTECEDENTES.- 2. LAS RELACIONES INTERNACIONALES.- 3. AUTORIZACIONES DE VIAJE AL PRESIDENTE.- 4. CASO PERUANO.- 4.1 Legislación.- 4.2 Irresponsabilidad del Presidente de la República.- 4.3 Autorizaciones de viajes otorgadas al Presidente de la República por el Congreso peruano.- 4.4 Proyectos de resolución legislativa de autorización de salida del país al Presidente que no concluyeron el procedimiento legislativo.- 4.5 Autorizaciones de salida del país del Presidente de la República sometidas a debate en Comisión Permanente o en el Pleno del Congreso.- 4.6 Costo de las Leyes.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.- 5. ANEXO I - Cuadros.- ANEXO II - Propuestas de Proyectos de Ley.- BIBLIOGRAFÍA.

¹ Trabajo de fin de Máster en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid para optar el Máster de Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos 2016-2017.

² Abogada con estudios concluidos de maestría en Derecho Constitucional y maestría en gestión Pública. Diplomados en Procedimientos Parlamentarios, Banca y Finanzas, Administración de Recursos Humanos, Legislación Laboral y Previsional, y en Derecho Administrativo. Laboró en el Poder Judicial, en la Academia de la Magistratura y, actualmente, es secretaria técnica de Comisiones en el Congreso de la República.

ABSTRACT

El Presidente de la República, en los países presidencialistas, asume las responsabilidades de Jefe de Estado y de Gobierno. En ese sentido, dirige la política exterior y las relaciones internacionales y representa al país en distintos foros extranjeros. Parte del cumplimiento de las obligaciones indicadas implican la necesidad de ausentarse del territorio nacional para cumplir con las actividades propias de esta función.

En el presente trabajo, se efectúa un estudio sobre la naturaleza y las características de los viajes presidenciales en países latinoamericanos, la necesidad de que cuenten con previa autorización parlamentaria. Está referido al caso peruano, para lo cual se han recopilado y sistematizado las iniciativas legislativas sobre viajes presidenciales desde agosto del año 2001 hasta diciembre de 2016. Incluye casos en los cuales las iniciativas fueron aprobadas por el Pleno del Congreso o por la Comisión Permanente, con o sin debate parlamentario.

Para completarlo, se ha revisado el Diario de los Debates de la Comisión Principal de Constitución y de la Asamblea Constituyente de 1978-1979, así como el Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento y del Congreso Constituyente Democrático de 1993.

El tema desarrollado es novedoso y poco estudiado, por lo que ha sido difícil conseguir bibliografía; por ello, se ha llevado a cabo una investigación cuantitativa empírica, formulándose las conclusiones correspondientes. Como contribución, se presenta una propuesta legislativa de reforma constitucional para simplificar las limitaciones identificadas en el presente estudio.

INTRODUCCIÓN

Las constituciones latinoamericanas, en su mayoría, mantienen el tradicional control parlamentario a las ausencias del territorio nacional del Presidente de la República. Estas autorizaciones tienen su origen en la Constitución de Cádiz de 1812, donde se restringía al Rey la posibilidad de salir del territorio sin la autorización previa de las Cortes.

Se ha realizado un estudio sobre la naturaleza y las características de los viajes presidenciales en los países latinoamericanos y las autorizaciones parlamentarias previas a la salida.

Se revisaron diecinueve constituciones latinoamericanas, concretamente sobre dos puntos: primero, las autorizaciones de salida del país de los titulares del Poder Ejecutivo y segundo, su relación con la atribución que tienen los Presidentes de la República para dirigir las relaciones internacionales.

En el caso peruano se han recopilado y sistematizado las iniciativas legislativas sobre esta materia, desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2016; de los cuales se han elaborado cuadros informativos. Se accedió a los debates del Congreso Constituyente Democrático que sirvieron de preparación a las Constituciones Políticas del Perú de 1979 y 1993, tanto en las comisiones dictaminadoras como en los respectivos plenos.

Al iniciar esta investigación se buscó responder a las siguientes preguntas: ¿el Presidente de la República, salvo casos excepcionales, se ausenta del territorio nacional exclusivamente en cumplimiento de la atribución de dirigir las relaciones internacionales?; ¿el Congreso realmente ejerce su función de control al aprobar las autorizaciones de salida del país?; ¿cuál es la posición peruana en relación a otros países latinoamericano sobre estas autorizaciones de viajes presidenciales?; y, ¿la legislación peruana sobre esta materia está acorde a las necesidades actuales?

Como parte del estudio, se revisaron libros, artículos, estudios, doctrina, entrevistas, entre otros, sobre esta forma de control parlamentario al Poder Ejecutivo. Cabe anotar que lamentablemente, la bibliografía en esta materia es escasa. Se realizó un trabajo empírico, utilizando las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso de la República y las resoluciones legislativas publicadas durante quince años y cinco meses; lo que permitió obtener algunas conclusiones importantes y formular propuestas sobre las limitaciones encontradas.

1. ANTECEDENTES

La Constitución de Cádiz de 1812 constituye el antecedente para que los países latinoamericanos incluyan en sus constituciones la obligación de que sus presidentes de la República requieran de autorización del parlamento para poder salir del país por cualquier motivo.

Es así que la Constitución de Cádiz, en su artículo 172, literal segundo, dispone que, «no puede el Rey ausentarse del Reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciera se entiende que ha abdicado a la corona».

Las constituciones latinoamericanas del siglo XIX establecieron disposiciones con restricciones similares para sus respectivos Presidentes de la República, como se desprende del Cuadro 1 del Anexo I.

Perú, México, Bolivia, Uruguay, Venezuela y Nueva Granada tomaron de la Constitución de Cádiz la limitación al Jefe del Estado para salir del país; las mismas que se presentan de dos formas: las que prohíben la salida del país durante el mandato presidencial y hasta un año después de haber concluido (Venezuela, Ecuador y Nueva Granada); y, las que establecen el requisito de autorización previa del Congreso, Cuerpo Legislativo o Asamblea General, para que pueda salir del territorio nacional (Perú, México, Bolivia y Uruguay).

Por lo expuesto, se observa que, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz, los denominados territorios españoles de ultramar establecieron limitaciones para la salida del país de sus respectivos presidentes de la República, en cuanto a forma (impedimento de salida o autorización previa) y en cuanto a plazo (un año posterior a la conclusión del mandato).

2. LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Los Jefes de Estado y de Gobierno, en los regímenes presidencialistas³ de los países latinoamericanos, tienen a su cargo la política exterior y las relaciones internacionales. Las constituciones latinoamericanas, con términos similares, hacen referencia a esta atribución; mencionan: política exterior, relaciones internacionales, relaciones exteriores, política internacional, relaciones políticas con potencias extranjeras o relaciones con Estados extranjeros; tal como se evidencia en el Cuadro 2 del Anexo I.

En el caso peruano, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la política exterior; quien define el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021⁴ sobre la base de las políticas del Acuerdo Nacional; y contiene las políticas nacionales elaboradas en base al diálogo, para definir el desarrollo sostenible y la gobernabilidad del país⁵.

La Política 6 del Acuerdo Nacional⁶ está referida a la política exterior, que está basada en la paz, la democracia, el desarrollo y la integración; para consolidar las normas y los principios del derecho internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano; además de garantizar una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad.

El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio de 2002, por el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, representantes de organizaciones políticas y de la sociedad civil. El Acuerdo Nacional, contiene las propuestas de políticas de Estado recogidas sobre la base del diálogo, con la finalidad de afianzar la gobernabilidad; no son vinculantes.

Las políticas expresan los intereses generales del Estado, a nivel nacional o sectorial, y son de cumplimiento obligatorio por los diferentes niveles de gobierno; son de aplicación en el territorio de cada Estado⁷. Por esta razón, este estudio se centra en las relaciones internacionales, como la forma de interactuar entre los Estados y con los diversos actores internacionales.

El monopolio tradicional de los asuntos exteriores ha sufrido cambios, al confluir en la política exterior materias propias de diferentes sectores o ministerios, como, por ejemplo, las referidas a los sectores exterior, defensa, economía, comercio, pesca, industria, comercio exterior, transportes, entre otros⁸.

³ CARPIZO, Jorge. «Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina». En: *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 8. 2007.* p. 52.

⁴ <www.rree.gob.pe>

⁵ <www.acuerdonacional.pe>

⁶ <www.acuerdonacional.pe>

⁷ Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Perú). Título I Organización y Competencia del Poder Ejecutivo.

⁸ VILANOVA, Pere. *El sistema político y la política exterior: el ciclo formal.* Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 1994. p. 13.

A ello se suma la participación de los parlamentos en el ámbito internacional, a través de la intervención como miembros de parlamentos en organismos internacionales interparlamentarios; lo que significa una representación difusa, diversa y plural, que debiera tener una posición consensuada en defensa del Estado y no una posición partidista⁹.

Aguirre¹⁰ define el sistema internacional como el conjunto de normas y prácticas que interactúan entre los actores internacionales (estados, organismos y otras instituciones y agregados sociales), cuya articulación tiene su origen en los conflictos, los intereses y las relaciones de fuerza o de poder.

En la década de los ochenta¹¹ se inicia el proceso de globalización, con la extensión del comercio mundial y una mayor influencia de las empresas multinacionales y su inserción en la economía mundial. Este proceso se origina en la revolución informática, con mayor incidencia en los países capitalistas, y con repercusión en todas las sociedades a nivel mundial. Modifica el comportamiento humano, al plantearle nuevos retos, como consecuencia de la tecnología, la electrónica, el procesamiento digital, la robotización y automatización de la industria, la aeronáutica y el transporte.

La globalización trajo como consecuencia el desarrollo de los medios de comunicación, logrando acercar a las personas a pesar de las distancias, pero a su vez acentuó el individualismo. Ello ocasionó una mayor aceleración de los procesos históricos como resultado del crecimiento de los medios de comunicación, de la experiencia de la cultura mediática, acortando distancias que llevan a desaparecer el tiempo; la reducción de las distancias geográficas del planeta y la apertura del conocimiento¹².

En cuanto a las relaciones internacionales, la teoría transnacionalista sobre la globalización¹³ enfoca su análisis en un sistema de interdependencia, al considerar que las relaciones internacionales se mueven debido a la interacción de gran cantidad de actores; esto es, los estados, los organismos internacionales, los medios de comunicación, las empresas multinacionales, los organismos no gubernamentales, los capitales y grupos económicos, entre otros.

La corriente globalista¹⁴ clasifica en seis los tipos de actores internacionales:

1. AGI: actores gubernamentales interestatales (OEA y ONU);
2. ANGI: actores no gubernamentales interestatales (ONG y empresas transnacionales);

⁹ VILANOVA, Pere. *ob. cit.* p. 15.

¹⁰ AGUIRRE, Eduardo Luis. «Relaciones internacionales y globalización». En: *Derecho a Réplica. Espacio crítico sobre control social, sociedad y conflictos globales*. <<http://www.derechoareplica.org/index.php/derecho/486-relaciones-internacionales-y-globalización>> p. 5.

¹¹ DE LA CRUZ, Azucena. *Globalización y su impacto en el manejo de las relaciones internacionales*. Recuperado: <<http://www.gestiopolis.com/globalización-y-su-impacto-en-el-manejo-de-las-relaciones-internacionales/2015>> p. 3.

¹² DE LA CRUZ, Azucena. *ob. cit.* p. 2.

¹³ RESTREPO Vélez, Juan Camilo. «La globalización en las relaciones internacionales: actores internacionales y sistema internacional contemporáneo». En: *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 43. N.º 119. Medellín – Colombia. Enero-junio 2013. p. 635.

¹⁴ RESTREPO Vélez, Juan Camilo. *ob. cit.* pp. 637-638.

3. AGNC: actores gubernamentales no centrales, referido a gobiernos locales que tienen un comportamiento internacional (comunidades autónomas en España);
4. AING: actores intraestatales no gubernamentales, grupos privados que mantienen vínculos con otros actores internacionales (Academia Sueca);
5. Los estados: todo Estado es actor internacional por el simple hecho de serlo;
6. Los individuos: personas que ejercen una actividad internacional importante (Donald Trump, Carlos Slim y Dalai Lama).

El nuevo sistema internacional¹⁵ está conformado también por los grupos subnacionales (minorías), las entidades análogas en pugna por su liberación (estados o entidades estatales en formación), los organismos interestatales internacionales, las coaliciones o bloques de Estados (G 20, CELAC, UNASUR), organizaciones de diversa índole (políticas, económicas, religiosas), las conferencias internacionales y las organizaciones internacionales no gubernamentales; además del derecho internacional, sus tribunales, organismos, estatutos y normas específicas.

Esta globalización ha influenciado en las relaciones internacionales de manera acelerada, trayendo consigo cambios económicos, culturales, políticos, sociales, pero sobre todo tecnológicos. Las fronteras físicas de los estados han dejado de ser obstáculos para estos nuevos actores internacionales; así pues, tenemos a la Unión Europea, a los capitales internacionales, a las multinacionales, a la banca transnacional, a los grupos religiosos, etc. Por ello, las comunicaciones y las relaciones entre países¹⁶ en los aspectos económicos, culturales, sociales y tecnológicos, conllevan a la unificación de los mercados, las costumbres y la sociedad, a través de políticas globales que han desplazado a los competidores, debido a la internacionalización o mundialización.

Por lo anteriormente señalado, las relaciones internacionales están referidas a la forma de interactuar entre los estados y los demás actores internacionales. En los países latinoamericanos, el responsable de las relaciones internacionales es el Presidente de la República, como Jefe de Estado y de Gobierno.

Las relaciones internacionales están permanentemente en cambio, desde la década del ochenta, debido a la globalización, incorporando nuevos actores; además de los estados, están los organismos internacionales, los medios de comunicación, las empresas multinacionales, los organismos no gubernamentales, los capitales y grupos económicos, las minorías, las naciones en surgimiento, los bloques de Estados, las organizaciones políticas, religiosas y económicas, las conferencias internacionales, las entidades creadas mediante el derecho internacional, como las cortes internacionales, los tribunales, los parlamentos regionales, etc.

En estas relaciones internacionales también participan los parlamentarios, a través de los organismos internacionales interparlamentarios.

¹⁵ AGUIRRE, Eduardo Luis. *ob. cit.* pp. 5-6.

¹⁶ DE LA CRUZ, Azucena. *ob. cit.* p. 2.

3. AUTORIZACIONES DE VIAJE AL PRESIDENTE

En los países latinoamericanos, la mayoría de sus constituciones dispone la necesidad de que el Presidente de la República cuente con autorización parlamentaria previa para salir del territorio nacional.

Sobre la base del Cuadro 3, contenido en el Anexo I, se ha elaborado el gráfico 1, que indica el tratamiento constitucional que se da en los países latinoamericanos a las autorizaciones parlamentarias para la salida presidencial del territorio nacional.

De los diecinueve países latinoamericanos revisados, el Presidente de la República debe solicitar autorización para salir del país en quince de ellos, pero con diversos matices. En Argentina, Colombia, El Salvador y Perú, el mandatario debe contar con autorización previa para salir del país; en Uruguay, cuando sale por más de cuarenta y ocho horas; en Paraguay y Venezuela, cuando se ausente por más de cinco días; en México, cuando salga por más de siete días; en Bolivia y Panamá, cuando salga por más de diez días; en Brasil, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, cuando se ausente por más de quince días; y en Chile, cuando esté fuera del país por más de treinta días.

Es de resaltar el caso contradictorio contemplado en la Constitución argentina, ya que dispone la necesidad de que el Presidente solicite permiso del Congreso para ausentarse del país, salvo en receso parlamentario, donde puede viajar sin licencia por razones justificadas del servicio. Esta situación es contradictoria, ya que pasa del extremo de requerir de autorización para salir del país, a ausentarse sin autorización y sin comunicación parlamentaria, durante el periodo del receso.

En Costa Rica y Guatemala, el Presidente únicamente debe comunicar al Parlamento antes de su salida del país; y, en Cuba y Ecuador, el titular del Poder Ejecutivo puede salir del territorio nacional sin comunicación o autorización previa.

GRÁFICO 1

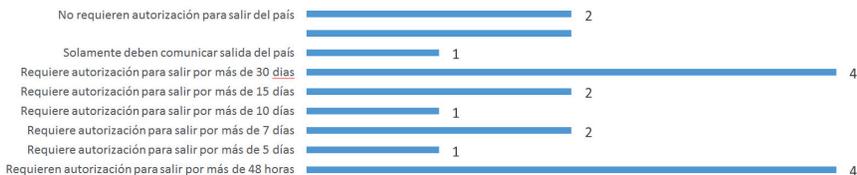


Gráfico de elaboración propia, con información de las Constituciones de los diferentes países latinoamericanos, obtenidos de la página web de los parlamentos nacionales de cada uno de ellos.

La autorización de salida del país que otorga el Parlamento, la Asamblea o alguna de las Cámaras Legislativas, constituye una forma de control que ejerce sobre la atribución del Poder Ejecutivo de dirigir las relaciones internacionales; más aún, sobre el Presidente de la República, y específicamente sobre el Ministro de Relaciones Exteriores o sus similares, conjuntamente con el Presidente del Consejo de Ministros o quien haga sus veces.

Esta función de control que tiene el Parlamento sobre las actividades del Poder Ejecutivo, es general y va más allá de la simple fiscalización del gasto público¹⁷.

En los casos en que se requiere de autorización previa para el viaje presidencial, los parlamentarios deben realizar de manera concurrente el control parlamentario y la función legislativa antes, durante y después del debate de la iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo.

El parlamentario¹⁸, como parte de su función de control, debe comprobar, analizar, examinar, revisar y registrar las actividades del gobierno, además de intervenir en los procesos de decisión sobre la conducción, manejo del gobierno y definición de políticas públicas. Es importante y necesario este control parlamentario¹⁹, ya que garantiza la actuación de los gobernantes como respuesta a la voluntad popular.

Para García Roca, el control parlamentario forma parte de la democracia constitucional, entendida como el control entre órganos y poderes, esto es, de pesos y contrapesos recíprocos²⁰. Refiere, además, que el control está ligado a la fiscalización y a la responsabilidad política²¹.

Por lo anteriormente expuesto, se observa que, en quince de diecinueve países latinoamericanos, el Presidente de la República requiere autorización del Parlamento para salir del territorio nacional, con diversas variantes. El Perú se encuentra entre los cuatro países cuyo Presidente no puede salir del país sin contar previamente con la autorización del Congreso de la República.

Los parlamentarios deben cumplir sus funciones de legislar y de control parlamentario de las acciones del gobierno, siendo las autorizaciones de salida del país del Presidente de la República una oportunidad para realizar estas atribuciones de manera concurrente.

¹⁷ RAMÍREZ León, Lucero. «Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo». En: *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM. México. p. 388.

¹⁸ RAMÍREZ León, Lucero. *ob. cit.* p. 388.

¹⁹ *Ibidem.* p. 390.

²⁰ GARCÍA Roca, «Javier. Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo». En: *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 38, 2016. p. 63.

²¹ GARCÍA Roca, Javier. *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo. ob. cit.* p. 65.

4. CASO PERUANO

En el Perú, como se evidencia del Cuadro 4 del Anexo I, desde la Constitución de 1823 hasta la Constitución de 1993 se han establecido limitaciones a la salida del país del Presidente de la República. La Constitución vigente contiene esta disposición en dos artículos; el primero referido a las atribuciones del Congreso de la República, y el segundo como causal de vacancia del Presidente de la República.

1. Legislación

La Constitución Política del Perú establece, como una de las atribuciones del Congreso, otorgar autorización al Presidente de la República para salir del país (artículo 102, numeral 9).

Asimismo, contempla como causal de vacancia del Presidente el «salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado» (artículo 113, numeral 4).

Para buscar el sustento de estas disposiciones constitucionales se revisó el Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y de Reglamento del Congreso Constituyente Democrático del año 1993, donde se observó que el numeral 9 del artículo 102 no fue considerado en el texto propuesto y aprobado por este órgano parlamentario²². Por lo tanto, la propuesta de norma constitucional que se elevó al Pleno del Congreso no contenía expresamente esta atribución parlamentaria.

En el debate realizado en el Pleno del Congreso Constituyente Democrático se vieron los temas de manera grupal, es decir, se trataron varios artículos de manera conjunta. No se trató individualmente el artículo sobre las atribuciones del Congreso, y menos aún se propuso o solicitó la inclusión del numeral referido a la autorización parlamentaria para la salida del país del Presidente de la República.

Por ello, es de extrañar que, al momento de la lectura previa a la votación del mencionado artículo constitucional, se incluye el numeral sobre la atribución del Congreso para otorgar la autorización del viaje del Presidente; lo que fue aprobado sin que se observe este hecho²³. No hay evidencia que pueda determinar la forma ni las circunstancias que llevaron a incluir este numeral en el texto constitucional.

²² Diario de los Debates del Constituyente Democrático. Comisión de Constitución y de Reglamento. *Debate Constitucional -1993. Tomo II*. Redacción, Diseño, Diagramación y Edición: Diario de los Debates. Lima. pp. 871-872.

²³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático. *Debate Constitucional Pleno - 1993. Tomo II*. Redacción, Diseño, Diagramación y Edición: Diario de los Debates. Lima. pp. 1085-1198.

En el caso del artículo 113, referido a las causales de vacancia del Presidente de la República, en la Comisión de Constitución y de Reglamento sí se considera el numeral referente a la salida del territorio nacional sin permiso del Congreso o por no reincorporarse al cargo al vencimiento de éste; pero se solicita expresamente que el tema no sea debatido por ser el texto similar al contenido en la Constitución de 1979; por ello se procede a la votación y aprobación correspondiente²⁴.

En el caso del Pleno del Congreso Constituyente Democrático, el debate se realizó también en bloque, conjuntamente con otros artículos referidos al Poder Ejecutivo; en ningún momento se trata el tema de las causales de vacancia, y menos la mencionada en el párrafo anterior. Se somete a votación y se aprueba²⁵.

De la revisión de los Diarios de los Debates de la Constitución Política del Perú de 1979, anterior a la vigente, se observa que esta restricción únicamente se encuentra contenido en el artículo 206, numeral 3, que establecía: «La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte por: 3. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no reincorporarse al cargo al vencimiento de éste».

En el debate en la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 se formularon un par de intervenciones de forma, únicamente relacionadas con la redacción de este numeral. Después, el Presidente de la Comisión relata la siguiente anécdota sobre Arnulfo Arias, Presidente de Panamá, quien en el año 1942 salía los sábados a La Habana y regresaba los domingos, sin pedir permiso; un sábado se fue, denunciaron el hecho y cuando regresó ya no era Presidente, por haber abandonado el territorio nacional. Luego de ello, el artículo fue sometido a votación y aprobado en la Comisión²⁶.

En el Diario de los Debates del Pleno del Congreso Constituyente Democrático de 1978-1979 se señala expresamente que el artículo sobre la vacancia presidencial fue aprobado sin debate y por unanimidad²⁷.

Rubio²⁸ considera que la autorización del Congreso para la salida del país del Presidente de la República es una disposición tradicional y saludable, contenida en el ordenamiento constitucional peruano; que la finalidad es la seguridad de la política, teniendo en cuenta la función del Presidente de la República en la vida nacional.

²⁴ Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático. *Comisión de Constitución y de Reglamento. ob. cit.* pp. 1262-1268.

²⁵ Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático. *Debate Constitucional Pleno – 1993. ob. cit.* pp. 1517-1624.

²⁶ Diario de los Debates. *Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Tomo IV.* Publicación Oficial. Lima-Perú. p. 11.

²⁷ Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente 1978. Tomo VII. Publicación Oficial. República Peruana. p. 390.

²⁸ RUBIO Correa, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993.* Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1999. p. 182.

Asimismo, recuerda²⁹ que hasta 1996 las autorizaciones presidenciales se otorgaban como en la actualidad, es decir, por cada vez que salía del territorio nacional; pero con la aprobación de la Ley 26656 del 16 de agosto de 1996, con vigencia hasta el año 2004, las autorizaciones se otorgaban por eventos determinados y por periodos no mayores a tres meses.

Afirma³⁰ que la norma derogada es compatible con la Constitución vigente, y responde mejor a las necesidades del Presidente de la República y a las relaciones con los demás actores internacionales, fruto de la globalización.

En el Perú, los viajes presidenciales son un tema sensible³¹, ya que Alberto Fujimori Fujimori salió del país el 11 de noviembre del año 2000 con destino a Brunéi para participar en la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), durante los días 15 y 16 de dicho mes, y luego debía asistir a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado en Panamá.

Después de realizar escalas no previstas ni autorizadas por el Congreso, llega a Brunéi el día 15; abandona el Foro al día siguiente antes de su conclusión, con destino a Japón, país que tampoco estaba contemplado ni autorizado por el Parlamento. Cancela su participación en la Cumbre de Panamá, y el 19 de noviembre comunica al Vicepresidente encargado del Despacho Presidencial su renuncia al cargo de Presidente. El Congreso rechaza la renuncia presentada y declara la vacancia de la Presidencia por incapacidad moral, destituyéndolo.

Quizás esta es la razón por la cual el Parlamento peruano modifica el procedimiento de salida del país del Presidente. Este procedimiento se hace más rígido con la aprobación de la Ley 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República, establece el procedimiento para la autorización por el Congreso de la República para que el titular del Ejecutivo pueda salir del país; el que se detalla a continuación:

- La iniciativa legislativa es del Poder Ejecutivo y debe contener: el destino del viaje, el objeto y los días que estará ausente el Presidente de la República. Si el titular del Ejecutivo se encuentra en el exterior y requiere de una prórroga, el Congreso de la República o la Comisión Permanente, según sea el caso, podrá autorizarlo.

²⁹ RUBIO Correa, Marcial. ob. cit. p. 182.

³⁰ *Ibidem*. p.183.

³¹ EGUIGUREN Praeli, Francisco. *La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República en el Perú: propuesta para su reforma*. Tesis para optar el grado académico de Doctor en Humanidades. Lima, marzo 2007. p. 8.

- El Presidente del Consejo de Ministros, dentro de los treinta días naturales posteriores a la conclusión del viaje, debe presentar al Congreso de la República un informe que contenga: el cumplimiento de los objetivos del viaje, las actividades oficiales realizadas, los gastos generados y la información adicional que considere de interés para el Poder Legislativo.

En la práctica, el trámite seguido en el Congreso de la República para estas autorizaciones es muy sencillo. En la mayoría de los casos, una vez recibida la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo con el carácter de urgencia, en aplicación del artículo 105 de la Constitución Política, el Parlamento le otorga tratamiento preferencial.

El Congreso, en virtud del artículo 31-A, numeral 2, de su Reglamento, tramita la autorización de la Junta de Portavoces (aprobación por mayoría del número legal de los miembros del Congreso) para exonerar la iniciativa legislativa del trámite de envío a comisiones y de prepublicación³².

Con autorización también de la Junta de Portavoces, y con igual votación, amplía la agenda del Pleno o de la Comisión Permanente, según sea el caso, para incluir este proyecto de ley³³. Con estas exoneraciones, la iniciativa pasa directamente al Pleno del Congreso o a la Comisión Permanente, según corresponda.

El proyecto es sometido a la Comisión Permanente durante el receso parlamentario; o, cuando por razones impredecibles o de urgencia, el Presidente de la República deba ausentarse del país y no pueda reunirse el Pleno del Congreso; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 28344.

Por lo expuesto, la autorización del Congreso de la República para que el Presidente salga del país está contemplada en las constituciones peruanas desde la primera en 1823; quizás por esta razón es que los Diarios de los Debates evidencian que, a pesar de su inclusión en las Constituciones de 1979 y 1993, no fue objeto de debate parlamentario, ni en las Comisiones, ni en los Plenos del Congreso Constituyente Democrático, respectivo.

La derogada Ley 26656, que desarrolló las salidas presidenciales del territorio nacional, era más expeditiva, ya que permitía autorizaciones por eventos o por plazos no mayores a tres meses. Como consecuencia de la renuncia presidencial de Alberto Fujimori con ocasión de un viaje, el Parlamento burocratizó el procedimiento de autorización presidencial, con el evidente costo económico que conlleva el trámite en el Ejecutivo y en el Legislativo para cada una de las autorizaciones presidenciales de salida del país. Desde la aprobación de la Constitución vigente han pasado más de veinte años, durante los cuales se han dado variaciones sustanciales. La globalización ha transformado las relaciones entre los Estados y los demás actores internacionales, por ello es necesario e importante que el procedimiento de salida presidencial del país se adecúe a los cambios constantes que se vienen dando en el ámbito internacional.

³² CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Reglamento del Congreso de la República. Edición Oficial marzo 2016. Lima. pp. 38-39.

³³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Reglamento del Congreso de la República. ob. cit. pp. 38-39.

Se requiere de una legislación acorde con las necesidades actuales en las relaciones exteriores del Perú, lo que debe reflejarse en la legislación nacional, a través de la flexibilización en las autorizaciones para la salida del país del Presidente de la República, facilitando el cumplimiento de sus atribuciones a nivel internacional.

2. Irresponsabilidad del Presidente de la República

Si bien la Constitución Política de 1993 establece que el Presidente de la República tiene iniciativa legislativa (artículo 107), ésta no puede hacerse efectiva sin el refrendo o aprobación previa del Consejo de Ministros (artículo 125, numeral 1).

Esta obligación ministerial tiene su origen en el artículo 120 de la Constitución Política del Perú, que establece que los actos del Presidente de la República deben contar con refrendo ministerial, para que no sean nulos.

El Presidente peruano carece de responsabilidad política, proveniente de acciones, decisiones u omisiones resultantes del ejercicio de sus atribuciones que conlleven cuestionamientos constitucionales. La responsabilidad penal o constitucional está contemplada en el artículo 117 de la Constitución Política.

La responsabilidad política por las decisiones del Presidente de la República es asumida por los ministros, por ello se requiere que refrenden los actos presidenciales³⁴.

Aunque se considera contradictorio otorgar al Presidente gran cantidad de atribuciones, pero sin responsabilidad política; con excepción de unas pocas causales de acusación durante el ejercicio de su mandato, referidas a delitos de función o infracciones constitucionales³⁵.

Torres Muro cita a Bastid, quien afirma que «el que es responsable debe ser libre, porque lo exige la equidad. Por tanto, habrá un desplazamiento de la autoridad efectiva del Rey a sus ministros»³⁶; que en el caso peruano correspondería al Presidente de la República, como jefe de Estado y de gobierno.

La transmisión de la responsabilidad al refrendante, a través de la contrafirma, asegura que la atribución del monarca o del Presidente está vaciada de contenido, quedando en manos de quien tiene la responsabilidad política frente al parlamento³⁷, que en este caso son los ministros³⁸.

³⁴ EGUIGUREN, Francisco. *La responsabilidad del Presidente de la República. Hacia una reforma constitucional*. Palestra. Portal de asuntos públicos de la PUCP. <<http://palestra.pucp.edu.pe>> p. 1>

³⁵ EGUIGUREN, Francisco. *La responsabilidad del Presidente de la República*. ob.cit. p.1.

³⁶ TORRES Muro, Ignacio. «Refrendo y monarquía». En: *Revista Española de derecho Constitucional*. Núm. 87, septiembre-diciembre (2009). p. 47.

³⁷ EGUIGUREN, Francisco. *La responsabilidad del Presidente de la República*. ob. cit. p.1.

³⁸ TORRES Muro, Ignacio. ob. cit. p. 54.

Es así que la irresponsabilidad presidencial en la Constitución peruana tiene su antecedente en el régimen parlamentario, donde se consideraba que la ley no podía ser violada por el Monarca. Tanto Alvarado³⁹ como Santisteban⁴⁰ afirman que el Rey no podía cometer errores, entonces la responsabilidad no alcanza al monarca; para ello el ministro debía acompañar sus actos mediante firma, validando y absorbiendo las responsabilidades.

Rex peccare non potest, significa *the king can do no wrong*; esto es que el rey no puede causar daño; es un antiguo y fundamental principio que significa que, si un acto de la Corona es arbitrario, ilegal o injusto, el responsable es el ministro, ya que la figura de la Corona es inmaculada; siendo el ministro responsable ante la Corona y el parlamento⁴¹.

Si los ministros son responsables de los actos de la Corona, debido a la inviolabilidad del rey, por imperativo moral aparece el principio *the king cannot act alone* —el rey no puede obrar solo—⁴².

La inviolabilidad-irresponsabilidad del monarca⁴³ está relacionada con la sucesión hereditaria y la irresponsabilidad regia; cuya explicación está referida a: la exclusión del rey de la relación parlamento-gobierno; la carencia de facultades jurídicas discrecionales del monarca; y, el carácter vitalicio del cargo del monarca. Por ello, la autonomía del rey está seriamente limitada.

La inviolabilidad⁴⁴ implica la protección jurídica a la vida y al honor del monarca, quien no es susceptible de ser censurado, acusado, ni sometido a juicio.

El refrendo formal⁴⁵ tiene sus orígenes en el derecho romano: cuando los emperadores de Roma sellaban sus diplomas con sus anillos signatarios, mientras que los questores, en cumplimiento de la Novela 114 de Justiniano, lo hacían con los rescriptos redactados por orden imperial. La firma del questor indicaba quien era el redactor; y, el sello, la obligación jurídica para el cumplimiento del contenido del documento.

³⁹ ALVARADO Tapia, Katherine. «La responsabilidad del Presidente de la República en el régimen presidencialista peruano». En: *Revista de Investigación Jurídica*. Volumen II. p. 6.

⁴⁰ SANTISTEBAN, de Noriega, Jorge. «El refrendo ministerial: naturaleza y responsabilidades derivadas del acto». En: *Diálogo con la Jurisprudencia. Especial sobre la responsabilidad de los ministros de Estado*. Mayo, 2003. p. 22.

⁴¹ CÁCERES Crosa, Gonzalo. *El refrendo ministerial*. Instituto González Posada de Derecho Público. Madrid, 1934. p. 18.

⁴² CÁCERES Crosa, Gonzalo. *ob. cit.* p. 20.

⁴³ GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. «El refrendo». En: *Boletín Oficial del Estado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998. pp. 50-51.

⁴⁴ FERNÁNDEZ-MIRANDA Campoamor, Carmen. «La irresponsabilidad del rey. El refrendo: evolución histórica y regulación». En *Revista de Derecho Político*. Núm. 44, 1998. p. 230.

⁴⁵ GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. *ob. cit.* pp. 37-38.

El refrendo material⁴⁶ es jurídicamente válido en la medida en que el ministro puede rehusarse a refrendar el acto, ya que la validez está estrechamente relacionada con la libertad de consentir o rehusar el refrendo. Con esto nace el principio de la responsabilidad ministerial parlamentaria, reforzando la libertad ministerial con el apoyo parlamentario, frente al jefe de Estado.

En Inglaterra, Eduardo III, el Confesor (1041-1066), introduce el uso del sello, que es encargado al Canciller, cuya única función era certificar la autenticidad del documento, para evitar falsificaciones; aunque probablemente la dinastía anglosajona ya utilizaba los anillos signatarios⁴⁷. Se contaba con la antigua costumbre del refrendo e intervención ministerial en los documentos reales a través de la aposición de los sellos reales del monarca, por las personas encargadas de su custodia y uso.

Esto duró hasta fines del siglo XVII (reinado de Carlos II, 1660-1685), donde a través del Statute of Frauds se exige, además del sello, la firma de las personas llamadas a intervenir; es así que va perdiendo uso el sello, y se generaliza la firma.

El refrendo formal⁴⁸ es más antiguo, y tiene sus orígenes en el Continente y con las características que actualmente se le conoce. La historia medieval con las cancellerías regias y la edad moderna con la organización administrativa de las monarquías continentales, contienen el sello y la cláusula de suscripción documental o la firma al pie del documento de quien expide el acto. Es esta firma la que forma parte del refrendo moderno.

En Europa continental, es recién después de la Revolución Francesa cuando los ministros asumen la responsabilidad por los actos del rey. El origen del refrendo está relacionado con las cláusulas de suscripción⁴⁹. El concepto moderno⁵⁰ nace con los regímenes constitucionales, al relacionar la práctica del refrendo con el principio de responsabilidad; uniendo así el refrendo formal y la responsabilidad ministerial. Siendo su primera manifestación positiva en la Constitución francesa del 29 de setiembre de 1789⁵¹.

La responsabilidad política ministerial frente al Parlamento tiene tres matices⁵²: la obligación de responder (contestar preguntas), la responsabilidad de dar cuenta de su actividad y la dimisión, si el Parlamento considera que ha cometido errores en su gestión (la censura).

En los países presidencialistas, esta irresponsabilidad política del Presidente tiene su origen en la elección popular, que lo fortalece, y conlleva a no depender de la confianza del Parlamento, ya que este respaldo popular le otorga legitimidad democrática, reforzada con el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo.

⁴⁶ CÁCERES Crosa, Gonzalo. *ob. cit.* pp. 2-2 (SIC).

⁴⁷ *Ibidem.* p. 11.

⁴⁸ *Ibidem.* p. 5.

⁴⁹ GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. *ob. cit.* p. 39.

⁵⁰ CÁCERES Crosa, Gonzalo. *ob. cit.* p. 20.

⁵¹ *Ibidem.* p. 24.

⁵² BUSTOS Gisbert, Rafael. *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?* Editorial Colex. Madrid, 2001. p. 16.

La irresponsabilidad política en la Constitución peruana tiene su antecedente en el artículo 168 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, que establecía que «la persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad».

Además, esta norma constitucional, en su artículo 225, disponía expresamente que «todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito».

El artículo 226 contemplaba que «los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey».

Por ello, Chirinos Soto refiere que la Constitución peruana busca la irresponsabilidad de los actos presidenciales, al igual que las monarquías constitucionales, ya que «... El rey no puede equivocarse. Para que se equivoquen, se ha inventado a los ministros. ...»⁵³.

El refrendo ministerial va más allá que una mera legalización del acto, ya que compromete la voluntad con el acto presidencial, para darle eficacia y valor, liberando al Presidente de responsabilidad⁵⁴. Lamentablemente, este refrendo ha favorecido con impunidad a presidentes proclives de excesos políticos y arbitrarios⁵⁵.

Por ello se concluye que, si bien el Presidente de la República es irresponsable por sus actos, esto se limita únicamente al ámbito político y frente al Parlamento. El refrendo ministerial constituye un requisito para la validez de los actos presidenciales, que limitan el poder del Presidente de la República. La responsabilidad política del ministro refrendante es ante el Parlamento; las responsabilidades civil y penal del Presidente, de ser el caso, son ante el Poder Judicial; y, la responsabilidad moral ante la ciudadanía.

3. Autorizaciones de viaje otorgadas al Presidente de la República por el Congreso peruano

Las autorizaciones del Congreso de la República al Presidente para salir del territorio nacional se otorgan a través de las denominadas resoluciones legislativas, que son actos parlamentarios que generalmente regulan situaciones particulares y concretas, y tienen rango de ley⁵⁶.

⁵³ CHIRINOS Soto, Enrique. *Constitución de 1993. Lectura y Comentarios. Cuarta Edición corregida y aumentada*. Perú, febrero 1997. p. 202.

⁵⁴ SANTISTEBAN de Noriega, Jorge. *ob. cit.* pp. 22-23.

⁵⁵ EGUIGUREN, Francisco. *La responsabilidad del Presidente de la República. ob. cit.* p. 1.

⁵⁶ RÍOS Patio, Gino, Ernesto ÁLVAREZ Miranda y Omar SAR Suárez. *Constitución Política del Perú. Sumillada, concordada y anotada artículo por artículo, con los precedentes y jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios de Derecho Constitucional de la Universidad de San Martín de Porres. Lima. p. 497.

Se han revisado y sistematizado las iniciativas legislativas sobre viajes presidenciales correspondientes a los últimos tres periodos presidenciales completos, así como los primeros cinco meses del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

En el gráfico 2 se observan las autorizaciones de salida del país otorgadas por el Congreso de la República durante los cuatro periodos presidenciales mencionados en el párrafo anterior, presentadas por año calendario; y en las columnas finales se tiene el total de viajes fuera del territorio nacional, por cada uno de los presidentes. La mayor cantidad de autorizaciones le fue otorgada a Ollanta Humala, en 65 oportunidades; luego a Alejandro Toledo, 57 veces; después a Alan García, 42 salidas del país; y, por último, Pedro Pablo Kuczynski, a quien le autorizaron 6 viajes durante los primeros cinco meses de gobierno.

En los cuatro casos presentados observamos que la cantidad de viajes autorizados durante los primeros cinco meses de gobierno es similar: seis para Humala y Kuczynski; y cinco para Toledo y García.

GRÁFICO 2
 Autorizaciones para salir del territorio nacional por año calendario, de julio 2001 hasta diciembre de 2016; y, la cantidad total de autorizaciones otorgadas

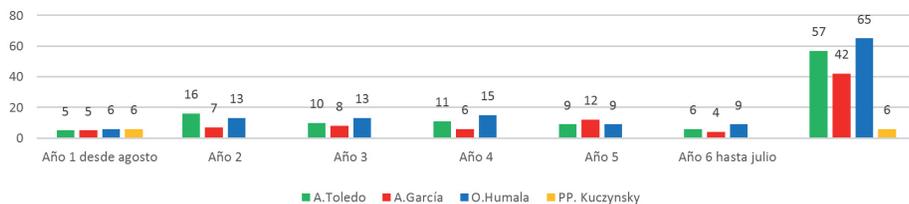


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

En el gráfico 3 se presenta la cantidad de días que cada Presidente estuvo fuera del país por año calendario, considerando que el primer año de gobierno se inicia el 28 de julio hasta el 31 de diciembre y que el último año concluye el mandato el 27 de julio del año calendario seis (data desde el 1 de enero). Las últimas columnas del gráfico presentan el resumen del total de días que cada uno de los mandatarios estuvo fuera del país durante sus respectivos periodos presidenciales.

Ollanta Humala fue el Presidente que estuvo fuera del país por más tiempo, 282 días; con tres días de diferencia tenemos a Alejandro Toledo, con 279 días; y luego está Alan García bastante distante, con solamente 109 días. Pedro Pablo Kuczynski estuvo fuera del país 22 días, durante los primeros cinco meses de gobierno.

Durante el primer año calendario de los cuatro periodos presentados, la cantidad de días que estuvieron los presidentes fuera del país presentan diferencias importantes: Humala y Kuczynski se ausentaron por 22 días cada uno; Toledo durante 21 días; y García únicamente por 12 días.

GRÁFICO 3

Días fuera del territorio nacional de los cuatro últimos Presidentes de la República (hasta diciembre de 2016); y, el total por cada uno de los periodos presidenciales

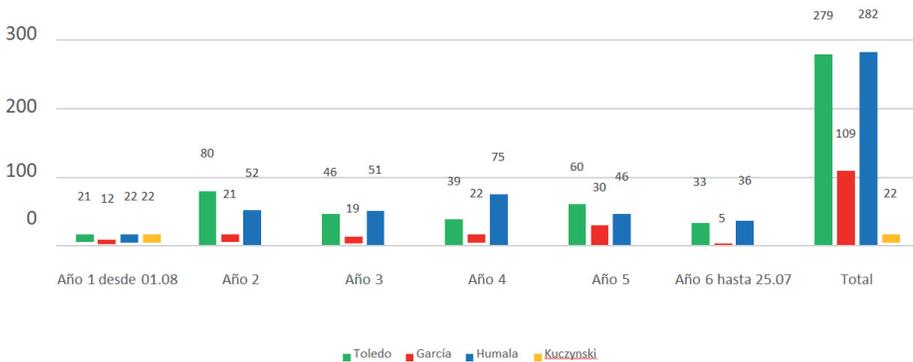


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

El gráfico 4 resume los gráficos 2 y 3; contiene la cantidad de autorizaciones y días fuera del país, por año calendario, de cada periodo presidencial.

Primero está Humala, a quien durante los cinco años de gobierno le otorgaron 65 autorizaciones de viaje por 282 días; luego está Toledo, a quien le aprobaron 57 viajes correspondientes a 279 días; y, por último, está García, a quien le autorizaron 42 salidas del país por 109 días. Al actual Presidente Kuczynski se le otorgaron 6 autorizaciones, por 22 días, durante los cinco primeros meses de su gobierno.

Con relación a la diferencia significativa entre Alan García y los otros dos expresidentes, en relación a las autorizaciones y los días que estuvieron fuera del país, puede deberse a que el quinquenio 2006-2011 corresponde a su segundo periodo presidencial, donde intentó dar una imagen austera frente a la población.

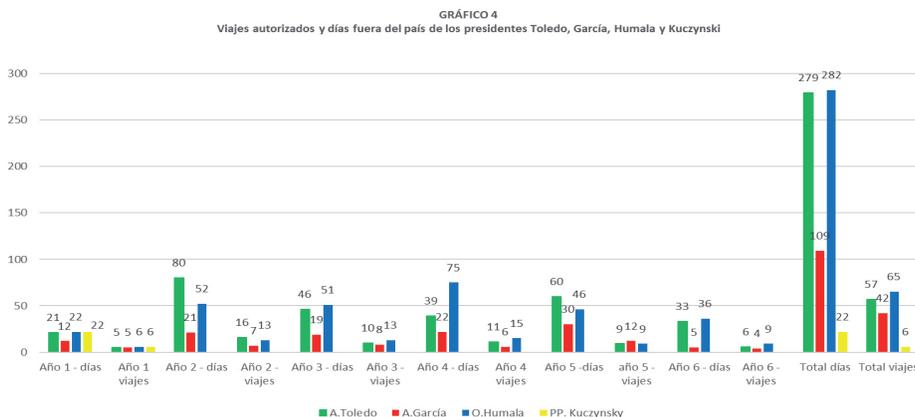


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

El gráfico 5 presenta la información mensual de los días que estuvieron fuera del país cada uno de los tres expresidentes durante los sesenta meses de cada periodo presidencial; y se completa con los cinco primeros meses de gobierno del actual Presidente. Esta información se muestra de manera comparativa en función a los meses de cada uno de los gobiernos.

Así, por ejemplo, en el primer mes de gobierno, Toledo salió del país 4 días, García estuvo fuera del país 2 días y Humala y Kuczynski no salieron del país. De los 185 meses analizados, en 72 de ellos los presidentes se ausentaron del país hasta un máximo de cinco días.

GRÁFICO 5
Cantidad de días fuera del país del Presidente de la República, mes a mes desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2016

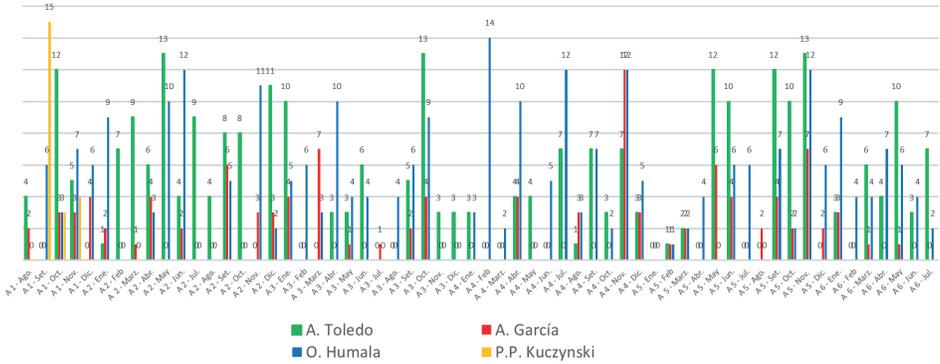


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

El gráfico 6 muestra la cantidad de viajes presidenciales realizados de agosto de 2001 hasta diciembre de 2016, por rango de días. De los 170 viajes aprobados por el Congreso de la República, el 73% se realizaron entre 1 y 5 días (125 viajes); el 24% corresponden al rango entre 6 y 10 días (41 viajes); el 2% fueron entre 11 y 15 días (3 viajes); y el 1% de los viajes se llevó a cabo entre 16 y 20 días (1 viaje).

GRÁFICO 6
Viajes presidenciales por rango de días, de agosto de 2001 a diciembre de 2016

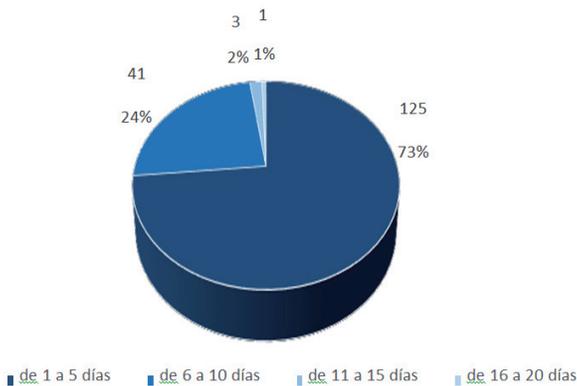


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

En el gráfico 7 se sistematiza la finalidad de los viajes presidencial fuera del territorio nacional, información obtenida de las respectivas resoluciones legislativas publicadas en el Diario Oficial El Peruano. El 39% corresponde a visitas oficiales, entre las que se incluyen invitaciones de Jefes de Estado o de Gobierno y transmisiones de mando presidencial; el 22% para asistir a Cumbres con Jefes de Gobierno y de Estado; el 6% para participar en encuentros binacionales y trinacionales; y el 5% para concurrir a eventos realizados en las Naciones Unidas y Mesa de Cooperación Internacional.

El 28% restante está referido a otros eventos, donde tenemos que, de las 56 actividades internacionales, en 22 de ellas se consignan en las resoluciones legislativas que su finalidad es cumplir con la «agenda presidencial internacional», sin especificar las actividades. Estos casos corresponden a la presidencia de Alejandro Toledo, registradas desde setiembre de 2004 hasta la conclusión de su periodo en julio de 2006. Como ejemplo de ello tenemos las Resoluciones Legislativas 28265, 28348, 28383, 28392, 28419, 28469, 28503, 28511, 28601, 28604, 28606, 28609, 28620, 28623, 28680, 28706 y 28725.

Los diferentes presidentes de la República, en cumplimiento de su función de «dirigir la política exterior y las relaciones internacionales», realizaron visitas oficiales a otros Estados; asistieron a transmisiones de mando; participaron en cumbres internacionales, encuentros binacionales y trinacionales con los países limítrofes; así como en gabinetes binacionales; concurrieron a sesiones en las Naciones Unidas; participaron en UNASUR, APEC, CELAC, Alianza del Pacífico, en encuentros Presidenciales; y otras actividades propias de la agenda internacional del Presidente de la República

GRÁFICO 7
Finalidad de los viajes presidenciales, de agosto de 2001 a diciembre de 2016

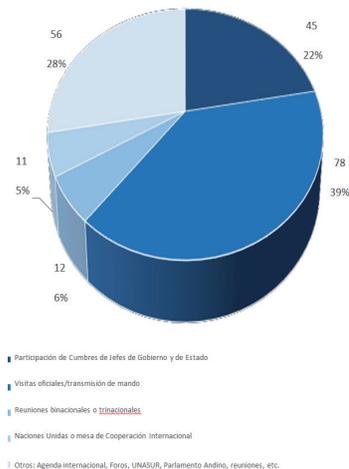


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

De los gráficos presentados se concluye que fueron 692 días los que estuvieron fuera del territorio nacional los cuatro últimos presidentes, autorizados por el Congreso de la República mediante 170 resoluciones legislativas, que corresponden al periodo entre agosto de 2001 y diciembre de 2016. El 73% de las autorizaciones de salidas del país (125) se llevaron a cabo entre 1 y 5 días.

La finalidad de las salidas presidenciales del territorio nacional fue el cumplimiento de las actividades propias de las relaciones internacionales que debe realizar el Perú y que están a cargo del Presidente de la República, de conformidad con la Constitución Política del Perú de 1993.

García Roca señala que «... la pretensión de ‘blindar’ las constituciones frente al cambio y en general cualesquiera norma es tan ingenua como la de “poner puertas al campo” (...). Jefferson sostenía que ‘ninguna sociedad puede hacer constituciones perpetuas’»⁵⁷.

Considerando los avances en la globalización, así como en los medios de transportes y en las comunicaciones, ocurridos desde la vigencia de la norma constitucional en el año 1993 a la fecha, es importante que se inicie un debate nacional para la revisión y adecuación de la Constitución Política del Perú al siglo XXI. Proponemos, además, que se incluya en el debate la eliminación de las restricciones al Presidente de la República para salir del territorio nacional.

Como este debate se tomará un tiempo, en el presente trabajo se formula una propuesta más conservadora, que implica una reforma constitucional. Con la finalidad de agilizar y simplificar la salida del territorio nacional del mandatario, y ahorrar recursos al Estado, al eliminar la tramitación del 73% de las iniciativas legislativas referidas a viajes presidenciales, se propone que el Presidente de la República pida autorización parlamentaria cuando la salida del territorio nacional sea por un plazo mayor a cinco días, caso contrario únicamente informe al Congreso de la República. Como una medida inmediata, el Congreso de la República debe considerar la posibilidad de aprobar autorizaciones anuales o semestrales de los viajes del Presidente; previa modificación de la Ley 28334 (a la que nos referimos en el numeral 5.1).

4. Proyectos de resolución legislativa de autorización de salida del país al Presidente que no concluyeron el proceso legislativo

De agosto de 2001 a julio de 2016 se presentaron siete iniciativas legislativas de autorización presidencial para salir del territorio nacional, cuyos procesos no concluyeron.

Durante los primeros cinco meses del presente periodo presidencial, todas las iniciativas legislativas presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República sobre dicha materia fueron aprobadas.

⁵⁷ GARCÍA Roca, Javier. *De la revisión de las constituciones: constituciones nuevas y viejas*. p. 7.

En el Sistema de Proyectos de Ley de la Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República del Perú, correspondiente al quinquenio 2001-2006, se presentaron cuatro casos.

- Proyecto de Resolución Legislativa 698/2001-PE, presentado el 16.09.01 por el Poder Ejecutivo⁵⁸.

El Presidente de la República solicita autorización para ausentarse del país del 20 al 23 de setiembre de 2001, en razón del viaje a los Estados Unidos de América para participar en la Conferencia Nacional de la National Peace Corps Association —Asociación Nacional del Cuerpo de Paz— y la reunión académica programada por la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

Estado procesal: presentado.

De acuerdo al sistema, esta iniciativa legislativa no se tramitó.

- Proyecto de Resolución Legislativa 2678/2001-PE, presentado el 25.04.02 por el Poder Ejecutivo⁵⁹.

El Presidente de la República solicita autorización para ausentarse del país los días 7 y 8 de mayo de 2002, para ir a la ciudad de San José, Costa Rica, para asistir a la ceremonia de transmisión de mando de dicho país; y del 9 al 10 de mayo de 2002 ir a las ciudades de Nueva York y Washington, Estados Unidos de América, para participar, respectivamente, en la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas para la Infancia y como expositor en el Foro «Challenges in a Changed World» en la reunión anual del Comité Judío Americano.

Estado Procesal: el 30.04.02 fue retirado por el autor.

El Poder Ejecutivo presenta el 30 de abril de 2002 una nueva iniciativa legislativa, el Proyecto de Ley 2717/2001-PE⁶⁰, por el cual solicita autorización para que el Presidente pueda salir del país; siendo aprobada por el Congreso de la República el mismo 30 de abril; dando origen a la Resolución Legislativa 27713. Esta Resolución Legislativa dispone «... acceder a la petición formulada por el Presidente Constitucional de la República y, en consecuencia, autorizarlo para salir del país del 7 al 10 de mayo del presente año [2002], con la finalidad de participar en las ceremonias de transmisión del mando en la ciudad de San José, Costa Rica, durante los días 7 y 8; y en la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia, y celebrar reuniones relacionadas con la Ley de Preferencias Arancelarias y cumplir con actividades académicas, en las ciudades de Nueva York y Washington, Estados Unidos de América, durante los días 9 y 10».

⁵⁸ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 698.

⁵⁹ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 2678.

⁶⁰ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 2717.

Ello significa que, igualmente, se realizó el viaje del Presidente, pero se cambiaron las actividades que debía realizar en los Estados Unidos de América, al sustituir la exposición en el Foro «Challenges in a Changed World» en la reunión anual del Comité Judío Americano, por las reuniones relacionadas con la Ley de Preferencias Arancelarias y las actividades académicas.

- Proyecto de Resolución Legislativa 9426/2003-PE, presentado el 16.01.04 por el Poder Ejecutivo⁶¹.

El Presidente de la República solicita salir del territorio nacional del 21 al 26 de enero de 2004, para asistir a la 34° Reunión Anual del Foro Económico Mundial, en la ciudad de Davos, Confederación Suiza.

Estado procesal: presentado.

De acuerdo con el sistema, esta iniciativa legislativa no se tramitó.

- Proyecto de Resolución Legislativa 10862/2003-PE, presentado el 23.06.04 por el Poder Ejecutivo⁶².

El Presidente de la República solicita salir del país durante los días 3 al 10 de julio de 2004, con la finalidad de efectuar una visita al Reino de España y una visita oficial al Estado de Israel.

Estado procesal: el 28.06.04 fue retirado por el autor.

El Poder Ejecutivo presentó el 28 de junio de 2004 una nueva iniciativa legislativa, el Proyecto de Ley 10899/2003-PE⁶³, por el cual solicitó la salida del país del Presidente, la que fue aprobada por el Congreso de la República el 30 de junio de 2004, dando origen a la Resolución Legislativa 28265.

Esta Resolución Legislativa dispone «... acceder a la petición formulada por el Presidente Constitucional de la República y, en consecuencia, autorizarlo para salir del país durante los días 3 al 8 de julio del presente año [2004], con la finalidad de efectuar la Visita de Estado al Reino de España».

Ello significa que, igualmente el Presidente salió del territorio nacional, pero se eliminó la visita oficial al Estado de Israel, reduciendo el viaje en dos días. Inicialmente solicitó la autorización del 3 al 10 de julio, pero en la segunda iniciativa legislativa se cambió y se aprobó del 3 al 8 de julio.

⁶¹ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 9426.

⁶² <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 10862.

⁶³ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 10899.

De acuerdo con el Sistema de Proyectos de Ley de la Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República, durante el periodo presidencial 2006- 2011 se presentó un caso.

- Proyecto de Resolución Legislativa 2765/2008-PE, presentado el 08.10.08 por el Poder Ejecutivo⁶⁴.

El Presidente de la República solicitó salir del territorio nacional, entre los días 20 y 22 de octubre de 2008, para viajar a la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos de América, atendiendo una invitación del Presidente George Bush, para participar y copresidir la Reunión sobre Política de Desarrollo Sustentable e Inclusión Social.

Estado procesal: el 16.10.08 fue retirado por el autor.

De acuerdo con el Sistema de Proyectos de Ley de la Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República, durante el periodo presidencial 2011- 2016 se presentaron dos casos.

- Proyecto de Resolución Legislativa 2793/2013-PE, presentado el 17.10.13 por el Poder Ejecutivo⁶⁵.

El Presidente de la República solicita salir del territorio nacional entre los días 19 y 20 de octubre de 2013, para asistir a la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a realizarse en la ciudad de Panamá del 18 al 19 de octubre del 2013.

Estado procesal: presentado.

Esta iniciativa legislativa contiene un error material: las fechas de salida del país no coinciden con los días de la Cumbre en Panamá.

Según el sistema, esta iniciativa no fue tramitada.

- Proyecto de Resolución Legislativa 4130/2014-PE, presentado el 23.01.15 por el Poder Ejecutivo⁶⁶.

El Presidente de la República solicita autorización para asistir a la III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericano y Caribeños (CELAC), en Costa Rica, ciudad de San José, del 27 al 30 de enero de 2015.

⁶⁴ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2006-2011. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 2765.

⁶⁵ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 2793.

⁶⁶ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 4130.

Estado procesal: el 26.01.15 el Poder Ejecutivo comunica que se deja sin efecto los proyectos de ley presentados al Congreso de la República, cuyos procedimientos legislativos no concluidos fueron siete, los que, sumados a los aprobados, hacen un total de 177 requerimientos de viajes, desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2016, por un total de 723 días de viaje.

De los siete procedimientos que no concluyeron, tenemos que cuatro de las iniciativas fueron retiradas por el Poder Ejecutivo y tres proyectos no se tramitaron. De las cuatro iniciativas que fueron retiradas, dos de ellas fueron presentadas nuevamente por el Poder Ejecutivo; en el primer caso se modifica parte de la finalidad del viaje y en el segundo, se elimina uno de los países a visitar, reduciendo el plazo del viaje en dos días.

Del 100% de solicitudes de autorizaciones de viaje del Presidente presentadas en el Congreso de la República, se aprobaron el 98,3%, si consideramos que únicamente se dejaron de tramitar tres iniciativas (una de las cuales por error material), ya que las cuatro iniciativas restantes fueron retiradas por el Poder Ejecutivo; por ello, sólo al 1,69% de iniciativas no se les dio trámite en el Congreso de la República.

5. Autorizaciones para la salida del país del Presidente de la República, sometidas a debate en la Comisión Permanente o en el Pleno del Congreso

Se presentan siete casos del periodo anual de sesiones 2015-2016, quinquenio 2011- 2016, donde fueron sometidas a debate en la Comisión Permanente o en el Pleno del Congreso de la República iniciativas legislativas sobre viaje presidencial. Seis de estos casos fueron aprobados sin debate alguno, pero el último que exponemos ocasionó un debate interesante.

- Proyecto de Resolución Legislativa 5030/2015-PE⁶⁷, por el que se solicita autorización para que el Presidente salga del país del 28 de noviembre al 3 de diciembre de 2015, para ir a Francia. La iniciativa fue tratada en la 26.^a Sesión vespertina del Pleno, de la Primera Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 25 de noviembre de 2015. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, como se desprende del Diario de los Debates de la mencionada sesión⁶⁸.
- Proyecto de Resolución Legislativa 5093/2015-PE⁶⁹, por el que se solicita autorización para que el Presidente salga del país del 19 al 24 de enero de 2016, para ir a la Confederación Helvética. La iniciativa fue tratada en la 28.^a B. Sesión Sesión matinal del Pleno, de la Primera Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 15 de diciembre de 2015. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, como se desprende del Diario de los Debates de la citada sesión⁷⁰.

⁶⁷ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley, Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5030.

⁶⁸ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 10.30 horas del jueves 26 de noviembre de 2015, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5030/2015-PE.* <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 40- 42.

⁶⁹ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley, Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5093.

⁷⁰ Diario de los Debates. *Transcripción de versión magnetofónica en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5093/2015-PE.* <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 2-6.

- Proyecto de Resolución Legislativa 5094/2015-PE⁷¹, por el que se solicita autorización para que el Presidente salga del país del 26 al 28 de enero de 2016, para ir al Ecuador. La iniciativa fue tratada en la 28.^a B. Sesión matinal del Pleno, de la Primera Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 15 de diciembre de 2015. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, como se consigna en el Diario de los Debates de la citada sesión⁷².
- Proyecto de Resolución Legislativa 5206/2015-PE⁷³, por el que se solicita autorización para que el Presidente salga del país del 20 al 24 de abril de 2016, para ir a los Estados Unidos de América. La iniciativa fue tratada en la 4.^a Sesión matinal del Pleno, de la Segunda Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 14 de abril de 2016. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, como observamos en el Diario de los Debates de la sesión⁷⁴.
- Proyecto de Resolución Legislativa 5257/2015-PE⁷⁵, por el que se solicita autorización para salir del territorio nacional durante los días 27 y 28 de abril de 2016, para ir a la República del Ecuador. La iniciativa fue tratada en la 7.^a Sesión vespertina de la Comisión Permanente, de la Segunda Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 26 de abril de 2016. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, de conformidad con el Diario de los Debates⁷⁶.
- Similar situación se presenta con el Proyecto de Resolución Legislativa 5262/2015-PE⁷⁷, mediante el cual se solicita autorización para que el Presidente de la República salga del territorio nacional del 5 al 8 de mayo de 2016 para visitar el Reino de España. La iniciativa fue tratada en la 8.^a Sesión matinal de la Comisión Permanente correspondiente a la Segunda Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 4 de mayo de 2016. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, como vemos en el Diario de los Debates de la sesión⁷⁸.

⁷¹ www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5094.

⁷² Diario de los Debates. *Transcripción de versión magnetofónica en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5094/2015-PE*. <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 6-9.

⁷³ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5206.

⁷⁴ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 11 horas del viernes 15 de abril de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5206/2015-PE*. <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 8-11.

⁷⁵ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5257.

⁷⁶ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 18 horas del martes 26 de abril de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5257/2015-PE*. <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 4-7.

⁷⁷ www.congreso.gob.pe Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5262.

⁷⁸ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 13 horas del miércoles 4 de mayo de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5262/2015-PE*. <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 2-6.

- Proyecto de Resolución Legislativa 5329/2015-PE⁷⁹, por el que se solicita autorización para que el Presidente de la República salga del territorio nacional, del 30 de mayo al 3 de junio de 2016, para visitar la República Francesa. El debate se llevó a cabo en sesión del Pleno del Congreso.

En el Diario de los Debates del Congreso de la República, del 26 de mayo de 2016, correspondiente a la 11.ª Sesión matinal de la Segunda Legislatura Ordinaria de 2015⁸⁰, se transcribe al detalle el debate y el resultado de las votaciones realizadas con ocasión de esta iniciativa legislativa. Considerando la extensión del debate, haremos una pequeña reseña para mejor ilustración.

El relator da lectura al Oficio 79-2016-PR del 24 de mayo de 2016, del Presidente de la República al Presidente del Congreso, mediante el cual solicita autorización para salir temporalmente del territorio nacional del 30 de mayo al 3 de junio de 2016, para viajar a la ciudad de París, República de Francia, con la finalidad de atender las invitaciones y participar en los eventos siguientes:

1. «Lanzamiento y copresidencia del programa regional para América Latina y el Caribe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el marco de la Reunión Anual del Consejo de la OCDE; como parte de la estrategia nacional para reforzar el proceso de vinculación con la organización y la ratificación de los compromisos asumidos por nuestro país en el denominado Programa País 2015-2016 con la OCDE.

(...) El Perú representará a los países no miembros de la OCDE mientras que Chile asumirá la presidencia por parte de los estados miembros de esta organización. (...)

2. Reunión bilateral con el Presidente de la República Francesa, señor Francois Hollande, para abordar los temas principales de la relación bilateral con Francia; y agradecer la gestiones y apoyo por parte de Francia al logro del objetivo de exoneración de visado para estancias de corta duración de ciudadanos peruanos a la Unión Europea.
3. El viaje del suscrito a París será asimismo ocasión para imponer la condecoración de la Orden «El Sol del Perú» a los juristas internacionales que, desde sus respectivas responsabilidades, tuvieron una participación significativa en el proceso sobre delimitación marítima con Chile ante la Corte Internacional de Justicia⁸¹.

⁷⁹ www.congreso.gob.pe Sistema de Proyectos de Ley, Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5329.

⁸⁰ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 11.30 horas del viernes 27 de mayo de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5329/2015-PE.* <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 70-91.

⁸¹ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 11.30 horas del viernes 27 de mayo de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5329/2015-PE.* ob. cit. p. 71.

Luego se da lectura al Proyecto de Resolución Legislativa 5329/2015-PE, cuyo texto legal es el siguiente:

«El Congreso de la República, de conformidad con lo prescrito en los artículos 102.º, inciso 9), y 113.º inciso 4, de la Constitución Política del Perú; en el artículo 76.º inciso 1), literal j), del Reglamento del Congreso de la República; y en la Ley 28344, ha resuelto acceder a la petición formulada por el señor Presidente de la República y, en consecuencia, autorizarlo para salir del territorio nacional del 30 de mayo al 3 de junio de 2016, con el objeto de realizar un viaje a la ciudad de París, República Francesa, a fin de participar en el lanzamiento y copresidir el Programa Regional para América Latina y el Caribe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el marco de la Reunión Anual del Consejo de la OCDE; como parte de la estrategia nacional para reforzar el proceso de vinculación con la organización y la ratificación de los compromisos asumidos por nuestro país en el denominado Programa País 2015-2016 con la OCDE»⁸².

El debate se origina debido a que la exposición de motivos de la iniciativa legislativa difiere del texto legal propuesto para su aprobación. Éste último únicamente menciona el primer punto de la exposición de motivos, la copresidencia de la OCDE, del cual el Perú no es parte.

En el Pleno se cuestionan los aspectos siguientes:

- Los temas de la exposición de motivos no están contenidos en la fórmula legal propuesta.
- El Perú no es parte de la OCDE.
- No corresponde condecorar a abogados contratados y pagados por el Gobierno peruano para el ejercicio de su defensa.
- No se precisan los temas a tratar con el Presidente de Francia.

En el debate, congresistas de diversas bancadas formulan cuestionamientos sobre la necesidad o no de acceder a la petición formulada por el Presidente. Entre estos parlamentarios se encuentra el congresista oficialista Daniel Abugattás Majluf, (Presidente del Congreso de la República en el periodo anual de sesiones 2011-2012, por el Partido Nacionalista del cual es parte el Presidente de la República), quien abiertamente expresa su disconformidad con el requerimiento formulado por el titular del Ejecutivo.

⁸² *Ibidem.* p. 72.

Considera que, con relación al extremo de la OCDE, «... no hay voluntad seria y real de incorporarse y porque así nos lo han dicho en el Congreso de la República [el representante de Cancillería en la Comisión de Relaciones Exteriores]: No, no, esto es un simple acuerdo, no tiene ninguna obligación para el país. Por lo tanto, si no hay ninguna obligación para el país, nosotros no tenemos ninguna obligación tampoco para autorizar al Presidente que vaya a una organización que el Perú minimiza...»⁸³.

Con relación al otorgamiento de las condecoraciones, Abugattás señala que: «... creo que sería la primera vez que se le otorga condecoraciones a profesionales que tú has contratado para que te defiendan ¿no? O sea, la más alta condecoración a un profesional que ha cobrado ciento de miles de dólares, a mí me llama poderosamente la atención. (...), honestamente eso ya es un tema que en su momento tendrá que explicar⁸⁴».

El detalle de la votación de esta iniciativa legislativa está en la versión compendiada del Acta⁸⁵ de la sesión, donde observamos que, a pesar del largo debate y cuestionamiento al objeto del viaje propuesto, se aprueba la autorización de viaje al Presidente. Votaron a favor 44 congresistas, en contra 6 parlamentarios y se abstuvieron 24 representantes.

Por lo expuesto, se concluye que en la mayoría de los casos las iniciativas legislativas que autorizan la salida presidencial del territorio nacional son aprobadas sin debate alguno; esto es, sin que el Parlamento realice una acción de control efectiva sobre la política internacional, a cargo del Poder Ejecutivo.

Con relación al último debate presentado, se debe resaltar que no es usual que un parlamentario oficialista exprese públicamente su desacuerdo con una iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo, más aún si ésta es una autorización de viaje del Presidente de la República, cuestionando drásticamente el sustento y la finalidad del viaje presidencial.

La aprobación de los viajes evidencia que, a pesar de las inconsistencias que presentan las iniciativas legislativas sobre autorizaciones de salida del país del Presidente, el Congreso de la República aprueba los respectivos proyectos de resolución legislativa. Así se demuestra el poco respeto que el Ejecutivo le tiene al Congreso, al remitir iniciativas legislativas mal formuladas, con errores y omisiones palpables, que el Parlamento igualmente aprueba.

Es importante mencionar que, de la revisión del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, no hemos encontrado durante los meses revisados —de agosto de 2001 a diciembre de 2016—, que el Parlamento haya denegado alguna autorización de salida del país al Presidente de la República.

⁸³ *Ibidem.* p. 79.

⁸⁴ *Ibidem.* p. 79.

⁸⁵ Departamento de Relatoría, Agenda y Acta, Área de Redacción del Acta. *Versión compendiada del acta con la narración completa de los acuerdos adoptados, el resultado numérico de todas las votaciones y los textos aprobados. Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5329/2015-PE.* <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 47-50.

Para Gutiérrez⁸⁶, denegar la autorización para la salida del país al Presidente podría dar la apariencia de que el Congreso es opresor y que busca coactar la libertad del titular del Ejecutivo.

4. El costo de las leyes

El procedimiento de aprobación de una ley no ha sido cuantificado aún por el Parlamento peruano, pero ello implica el costo de horas/hombre y de recursos utilizados (luz, teléfono, internet, útiles de oficina, impresión, uso de equipos, etc.) en la elaboración de la iniciativa legislativa en el despacho parlamentario (congresista, asesores y asistentes), en la o las comisiones ordinarias a las que el proyecto de resolución legislativa hubiese sido decretado (secretario técnico, especialistas parlamentarios, técnicos, auxiliares y personal de confianza), en las diferentes oficinas del Congreso de la República que intervienen en la tramitación de la iniciativa legislativa y del dictamen (Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Departamento de Comisiones, Departamento de Relatoría y Agenda, Departamento de Tramite Documentario, la dependencia de Reproducción de Documentos, Consejo Directivo, etc.), y en el debate en el Pleno o en la Comisión Permanente (miembros de la Mesa Directiva, congresistas, asesores, Oficial Mayor, Director General Parlamentario, Relator, Oficina de Audio y Video, Oficina de Redacción del Acta, asesores parlamentarios, etc.), de ser el caso.

Si la iniciativa se convierte en ley⁸⁷ o en resolución legislativa deben valorarse también los recursos humanos y físicos que se requieren para su aplicación, con la finalidad de que tenga vigencia formal y cumpla su cometido y los efectos esperados; lo que puede implicar, en el Poder Ejecutivo, según sea el caso, su reglamentación, la creación o modificación de órganos estatales, la contratación de personal, la implementación de medidas administrativas, etc.; o, de ser el caso en los gobiernos regionales o municipales u otras entidades del Estado.

Además, deben considerarse⁸⁸ los costos económico-político, aquellos en los que se incurriría de aprobarse la propuesta normativa, los impactos en los actores involucrados y su utilidad en la sociedad.

Se concluye que la valorización de una norma legal no sólo implica la utilización de recursos humanos y físicos al interior del Congreso de la República y del Poder Ejecutivo, sino también los requeridos en su implementación en el caso de aprobarse, así como el impacto en los actores involucrados y su utilidad en la sociedad.

⁸⁶ GUTIÉRREZ, Walter (director). «La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo» *La Gaceta Jurídica*. Congreso de la República del Perú. Lima, 2005. p. 303.

⁸⁷ ELICE Navarro, José. *El costo de las leyes. Introducción al análisis económico de la creación legislativa*. <<http://transparenciale legislativa.org/wpp-content/uploads/2013/05/EL-COSTO-DE-LAS-LEYES-RLTL.pdf>> pp. 1-2.

⁸⁸ HARO Carranza, Julio E. «Análisis Costo Beneficio. Sincerando las propuestas legislativas en el Perú». En: *CCEP – Cuadernos Parlamentarios I*. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4CFBCAFC63077AD05257ED5006EB981/\\$FILE/15_pdfsam_1ra.E dicion_Cuadernos_Parlam_Final.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4CFBCAFC63077AD05257ED5006EB981/$FILE/15_pdfsam_1ra.E%20dicion_Cuadernos_Parlam_Final.pdf)> p. 16.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La Constitución de Cádiz de 1812 influyó en las constituciones del siglo XIX de los territorios españoles de ultramar, en la limitación para la salida del país del Presidente de la República; restricción que se incluyó en todas las Constituciones peruanas y que en la actualidad está contenida en quince de las diecinueve constituciones latinoamericanas, con diversas variantes. El Perú se encuentra entre los cuatro países que no permiten la salida del Presidente sin la previa autorización del Parlamento.
2. La ley peruana que desarrolla las autorizaciones de viajes presidenciales es sumamente burocrática, que implica el uso de recursos en la tramitación de cada uno de los viajes presidenciales, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Parlamento. La norma derogada era más expeditiva, ya que permitía autorizaciones por eventos o por plazos no mayores a tres meses; pero lamentablemente la actuación de Fujimori en el año 2000 creó desconfianza para el otorgamiento de este tipo de autorizaciones.
3. Del total de las solicitudes de autorización de viaje al Presidente presentadas en el Congreso de la República de agosto de 2001 hasta diciembre de 2016, se aprobaron el 98,3%, mientras que el 1,69% de iniciativas no fueron tramitadas.
4. El Congreso de la República, durante el plazo estudiado, no denegó solicitud alguna de autorización de salida del país para el Presidente de la República, ya que estos viajes son para el cumplimiento de su función en el ámbito de las relaciones internacionales.
5. En la mayoría de los casos, las iniciativas legislativas para la autorización de viajes presidenciales son aprobadas por el Congreso de la República sin debate alguno; cuando en realidad lo que deben hacer los parlamentarios es legislar y ejercer su función de control sobre las acciones del Gobierno, referidas a las relaciones internacionales.
6. Habiendo transcurrido casi 25 años desde la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993, y considerando los cambios que se han dado desde entonces, es necesario iniciar un debate nacional para su adecuación al siglo XXI, la que debe considerar la eliminación de las restricciones para la salida presidencial del territorio nacional.

7. Como ello tomará algún tiempo considerando que el 73% de los viajes realizados por los tres últimos Presidentes de la República y durante los primeros cinco meses de la actual gestión presidencial son de hasta cinco días; que la función que realiza el titular del Ejecutivo durante los viajes es en cumplimiento de las relaciones internacionales; que la norma vigente está obsoleta y que ocasiona gastos innecesarios al Estado; y que el Perú es de los países más radicales en el otorgamiento de estas autorizaciones a nivel de la región latinoamericana, se debe flexibilizar la legislación sobre autorizaciones de viaje del Presidente de la República para ahorrar recursos humanos y materiales al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo, así como y adecuar esta atribución presidencial a las necesidades del siglo XXI.
8. Por ello se formulan dos propuestas:
 - Modificar la Ley de salida del país del Presidente de la República, para que el Congreso pueda aprobar autorizaciones semestrales o anuales, de acuerdo con la programación de las actividades internacionales del titular del Ejecutivo, así como hasta que se apruebe la reforma constitucional. Proponemos que el texto legal sea similar al contenido en la derogada Ley 26656.
 - Realizar una reforma constitucional para modificar los artículos 102 numeral 9, y 113, numeral 4, e incorporar el numeral 25 al artículo 118 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de que el Presidente de República pueda salir del territorio nacional hasta por cinco días, informando previamente al Congreso de la República; y, únicamente solicitar la autorización al Parlamento cuando la ausencia sea por más de cinco días. Se formula propuesta de iniciativa legislativa en el Anexo II.

• ANEXO 1

CUADRO 1

Constituciones latinoamericanas del siglo XIX: restricciones para la salida del país del Presidente de la República

<p>República del Perú - Constitución de 1823 Artículo 81, numeral 2, establece como una limitación del Poder Ejecutivo, que el Presidente «no puede salir del territorio de la República sin permiso del Congreso».</p>
<p>Estados Unidos Mexicanos - Constitución de 1824 Artículo 112, numeral V, dispone que: «las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes: el Presidente, y lo mismo que el Vicepresidente, no podrá, sin permiso del Congreso, salir del territorio de la República durante su encargo, y un año después».</p>
<p>República Boliviana - Constitución de 1826 Artículo 84, numeral 5, contempla como una restricción del Presidente de la República que, «no podrá ausentarse del territorio de la República, sin permiso del Cuerpo Legislativo».</p>
<p>República Oriental del Uruguay - Constitución de 1830 Artículo 83 considera que, «el Presidente de la República no podrá salir de ella durante el tiempo de su mandato, ni un año después; solo cuando fuese absolutamente preciso en el caso, y con el previo permiso que exige el artículo 80, (...)». Además, el artículo 80 dispone que, el consentimiento de la Asamblea General debía ser por las dos terceras partes de los votos.</p>
<p>Venezuela - Constitución de 1830 Artículo 121, numeral 1, dispone que, «no puede el Presidente de la República: salir de su territorio mientras ejerza el Poder Ejecutivo, y un año después».</p>
<p>Estado del Ecuador - Constitución de 1830 Artículo 37, consigna que, «el Jefe del Estado no puede salir del territorio durante el tiempo de su administración, y un año después».</p>
<p>Estado de Nueva Granada - Constitución de 1832 Artículo 107, numeral 5, establece que, «no puede el Presidente de la República: salir del territorio de la República mientras ejerce el poder ejecutivo, ni un año después».</p>

Cuadro de elaboración propia, de acuerdo con la información de las Constituciones del siglo XIX.

CUADRO 2

Constituciones Latinoamericana: atribuciones presidenciales sobre política exterior

<p>Argentina Artículo 99. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) 11. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.(...)</p>
<p>Bolivia Artículo 172. Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley: (...) 5. Dirigir la política exterior; suscribir tratados internacionales; nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a la ley; y admitir a los funcionarios extranjeros en general. (...)</p>
<p>Brasil Artículo 84. Compete privativamente al Presidente de la República: (...) VII mantener relaciones con los Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos. (...)</p>
<p>Chile Artículo 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República: (...) 15° Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N°. 1°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere. (...)</p>
<p>Colombia Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso. (...)</p>
<p>Costa Rica Artículo 140. Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...) 12) Dirigir las relaciones internacionales de la República; (...)</p>
<p>Cuba Artículo 98.- Son atribuciones del Consejo de Ministros: (...) 3. dirigir la política exterior de la república y las relaciones con otros gobiernos; (...)</p>

Ecuador

Artículo 147. Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: (...)

10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión. (...)

El Salvador

Artículo 168. Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: (...)

5.- Dirigir las relaciones exteriores; (...)

Guatemala

Artículo 183. Funciones del Presidente de la República Son funciones del Presidente de la República: (...)

o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución; (...)

Honduras

Artículo 245.- El Presidente de la República tiene la administración general del Estado; son sus atribuciones: (...)

12. Dirigir la política y las relaciones internacionales. (...)

Estados Unidos Mexicanos

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: (...)

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacional. (...)

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. (...)

Nicaragua

Artículo 150. Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes: (...)

8) Dirigir las relaciones internacionales de la República. Negociar, celebrar y firmar los tratados, convenios o acuerdos y demás instrumentos que establece el inciso 12) del artículo 138 de la Constitución Política para ser aprobados por la Asamblea Nacional. (...)

Panamá

Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: (...)

9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares. (...)

<p>Paraguay</p> <p>Artículo 238. De los deberes y de las atribuciones del Presidente de la República Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República:(...)</p> <p>7. dirigir el manejo de las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales; recibir a los jefes de misiones diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules y designar embajadores, con acuerdo del Senado;(…)</p>
<p>Perú</p> <p>Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República: (...)</p> <p>11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.(…)</p>
<p>República Dominicana</p> <p>Artículo 128.- Atribuciones del Presidente de la República</p> <p>La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.(…)</p> <p>3) Como Jefe de Estado y de Gobierno le corresponde: (...)</p> <p>b) Dirigir las negociaciones diplomáticas y recibir a los Jefes de Estado extranjeros y a sus representantes;(…)</p>
<p>Uruguay</p> <p>Artículo 168. Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde:</p> <p>1) La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior. (...)</p> <p>12) Nombrar el personal consular y diplomático, con obligación de solicitar el acuerdo de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente hallándose aquella en receso, para los Jefes de Misión. Si la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente no dictaran resolución dentro de los sesenta días el Poder Ejecutivo prescindirá de la venia solicitada. (...)</p> <p>15) Recibir Agentes Diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a os Cónsules extranjeros. (...)</p> <p>20) Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo. (...)</p>
<p>Venezuela</p> <p>Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: (...)</p> <p>4. Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar o ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales. (...)</p>

Cuadro de elaboración propia, en base a las constituciones contenidas en las páginas web de las asambleas, congresos o parlamentos, de cada uno de los mencionados países.

CUADRO 3

Constituciones latinoamericanas: autorizaciones a Presidente para salir del país

<p>Argentina</p> <p>Artículo 99. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...)</p> <p>18. Puede ausentarse del territorio de la Nación, con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por razones justificadas de servicio público. (...)</p>
<p>Bolivia</p> <p>Artículo 173. La Presidenta o el Presidente del Estado podrá ausentarse del territorio boliviano por misión oficial, sin autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, hasta por un máximo de diez días.</p>
<p>Brasil</p> <p>Artículo 49. Es de competencia exclusiva del Congreso Nacional: (...)</p> <p>III autorizar al Presidente y al Vicepresidente de la República a ausentarse del País, cuando la ausencia excediese de quince días. (...)</p> <p>Artículo 83. El Presidente y el Vicepresidente de la república no podrán ausentarse del país por un periodo superior a quince días, sin licencia del Congreso Nacional, bajo pena de pérdida del cargo.</p>
<p>Chile</p> <p>Artículo 25. (...) El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional por más de treinta días ni en los últimos noventa días de su periodo, sin el acuerdo del Senado.</p> <p>En todo caso, el Presidente de la República comunicará con la debida anticipación al Senado su decisión de ausentarse del territorio y los motivos que la justifican.</p> <p>Artículo 53. Son atribuciones exclusivas del Senado: (...)</p> <p>6) Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país por más de treinta días o a contar del día señalado en el inciso primero del artículo 26; (...)</p>
<p>Colombia</p> <p>Artículo 136. Se prohíbe al Congreso y a cada una de las Cámaras: (...)</p> <p>6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo el cumplimiento de misiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara.</p> <p>Artículo 196. El Presidente de la República o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin previo aviso al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>La infracción de esta disposición implica abandono del cargo. El Presidente de la República, o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso pre vio del Senado. Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno. El Ministro Delegatario pertenecerá al mismo partido o movimiento político del Presidente.</p>

<p>Costa Rica Artículo 139. Son deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República: (...) 5. Comunicar de previo a la Asamblea Legislativa, cuando se proponga salir del país, los motivos de su viaje.</p>
<p>Cuba No menciona.</p>
<p>Ecuador No menciona.</p>
<p>El Salvador Artículo 158. Se prohíbe al Presidente de la República salir del territorio nacional sin licencia de la Asamblea Legislativa.</p>
<p>Guatemala Artículo 165. Atribuciones Corresponde al Congreso de la República: (...) e) Conocer con anticipación, para los efectos de la sucesión temporal, de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República. En ningún caso podrán ausentarse simultáneamente el Presidente y Vicepresidente. (...) Artículo 183. Funciones del Presidente de la República Son funciones del Presidente de la República: (...) v) Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo; (...)</p>
<p>Honduras Artículo 205.- Corresponde al Congreso Nacional, las atribuciones siguientes: (...) 13. Conceder o negar permiso al Presidente y Vicepresidente de la República para que puedan ausentarse del país por más de quince días; (...) Artículo 208.- Son atribuciones de la Comisión Permanente: (...) 13. Conceder o negar permiso al Presidente y Vicepresidente de la República por más de quince (15) días para ausentarse del país; (...) Artículo 241.- El Presidente de la República, o quien haga sus funciones, no podrá ausentarse del territorio nacional por más de quince días sin permiso del Congreso Nacional o de su Comisión Permanente.</p>
<p>Estados Unidos Mexicanos Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.</p>

Nicaragua

Artículo 138. Son atribuciones de la Asamblea Nacional: (...)

23) Autorizar la salida del territorio nacional al Presidente de la República cuando su ausencia sea mayor de quince días, y la del Vicepresidente, cuando se produzca simultáneamente. (...)

Artículo 149. El Presidente de la República podrá salir del país en ejercicio de su cargo, por un periodo menor de quince días sin ninguna autorización. Para un periodo mayor de quince días y menor de treinta días requerirá previa autorización de la Asamblea Nacional. En este último caso corresponderá al Vicepresidente de la República el ejercicio de la función de Gobierno de la Presidencia.

También podrá salir del país el Presidente de la República por un tiempo no mayor de tres meses con permiso de la Asamblea Nacional, siempre que deposite el ejercicio de la Presidencia en el Vicepresidente; pero si la ausencia pasare de tres meses, cualquiera que fuere la causa, perderá el cargo por ese solo hecho, salvo que la Asamblea Nacional considere el caso de fuerza mayor y prorrogue el permiso por un tiempo prudencial.

La salida del país del Presidente de la República in autorización de la Asamblea Nacional por un periodo en que esta autorización fuera necesaria o por un periodo mayor que el autorizado se entenderá como abandono de su cargo.

En caso de falta temporal del Presidente de la República, el Vicepresidente no podrá salir sin previa autorización de la Asamblea Nacional. Su salida sin dicha autorización se entenderá como abandono del cargo.

Si el Vicepresidente de la República estuviera ausente del país, y el Presidente de la República también tuviera que salir del territorio nacional en ejercicio de su cargo, las funciones administrativas las asumirá el Ministro correspondiente, según el orden de precedencia legal.

En ningún caso podrá salir del país el Presidente de la República que tuviere causa criminal pendiente que mereciere pena más que correccional.

Son faltas temporales del Presidente de la República:

1) Las ausencias temporales del territorio nacional por más de quince días. (...)

Panamá

Artículo 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional: (...)

3. Conceder licencia al Presidente de la República cuando se la solicite, y autorizarlo para ausentarse del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en esta Constitución. (...)

Artículo 188. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional, en cada ocasión, sin pedir licencia de su cargo:

1. Por un periodo máximo de hasta diez días, sin necesidad de autorización alguna.

2. Por un periodo que exceda de diez días y no sea mayor de treinta días, con autorización del Consejo de Gabinete.

3. Por un periodo mayor de treinta días, con la autorización de la Asamblea Nacional.

Si el Presidente se ausentara por más de diez días, se encargará de la Presidencia el Vicepresidente y, en defecto de este, lo hará un Ministro de Estado, según lo establecido en esta Constitución. Quien ejerza el cargo tendrá el título de Encargado de la Presidencia de la República.

<p>Paraguay</p> <p>Artículo 219. De los Deberes y de las Atribuciones Son deberes y atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso: (...)</p> <p>5. autorizar al Presidente de la República, durante el receso del Congreso, a ausentarse temporalmente del territorio nacional, en los casos previstos en esta Constitución; (...)</p> <p>Artículo 233. De las ausencias El Presidente de la República, o quien lo esté sustituyendo en el cargo, no podrá ausentarse del país sin dar aviso previo al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia. Si la ausencia tuviere que ser por más de cinco días, se requerirá la autorización de la Cámara de Senadores. Durante el receso de las Cámaras, la autorización será otorgada por la Comisión Permanente del Congreso. En ningún caso, el Presidente de la República y el Vicepresidente podrán estar simultáneamente ausentes del territorio nacional.</p>
<p>Perú</p> <p>Artículo 102. Son atribuciones del Congreso: (...)</p> <p>9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país. (...)</p> <p>Artículo 113. La Presidencia de la república vaca por: (...)</p> <p>4. salir del territorio de la nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. (...)</p>
<p>República Dominicana</p> <p>Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia:</p> <p>1) Atribuciones generales en materia legislativa: (...)</p> <p>ñ) Conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días; (...)</p> <p>Artículo 131.- Autorización para viajar al extranjero El o la Presidente (sic) de la República no puede viajar al extranjero por más de quince días sin autorización del Congreso Nacional.</p>
<p>Uruguay</p> <p>Artículo 170. El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional por más de cuarenta y ocho horas sin autorización de la Cámara de Senadores.</p>
<p>Venezuela</p> <p>Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional: (...)</p> <p>17. Autorizar la salida del Presidente o Presidenta de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos. (...)</p> <p>Artículo 196. Son atribuciones de la Comisión Delegada: (...)</p> <p>2. autorizar al Presidente o Presidenta de la República para salir del territorio nacional. (...)</p> <p>Artículo 235. La ausencia del territorio nacional por parte del Presidente o Presidenta de la República requiere autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, cuando se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.</p>

Cuadro de elaboración propia, en base a las constituciones contenidas en las páginas web de las asambleas, congresos o parlamentos, de cada uno de los mencionados países.

CUADRO 4

Constituciones peruanas: autorizaciones para la salida del territorio nacional del Presidente

<p>Constitución Política de la República Peruana de 1823 Artículo 81°.- Limitaciones del Poder Ejecutivo: (...) 2.- No puede salir del territorio de la República sin permiso del Congreso. (...)</p>
<p>Constitución para la República Peruana de 1826 Artículo 84°.- Son restricciones del Presidente de la República: (...) 5.- No podrá ausentarse del territorio de la República, ni tampoco de la capital, sin permiso del Cuerpo Legislativo.</p>
<p>Constitución Política de la República Peruana de 1828 Artículo 91°.- Son restricciones del Poder Ejecutivo: (...) 2.- No puede salir sin permiso del Congreso del territorio de la República durante su encargo, y seis meses después. (...)</p>
<p>Constitución Política de la República Peruana de 1834 Artículo 86°.- Son restricciones del Poder Ejecutivo: (...) 2.- No puede salir sin permiso del Congreso del territorio de la República, durante el periodo de su mandato; y después, hasta que no haya concluido la sesión de la Legislatura inmediata. (...)</p>
<p>Constitución Política de la República Peruana de 1839 Artículo 88°.- Son restricciones: (...) 3.- No puede salir del territorio de la República, sin permiso del Congreso. (...)</p>
<p>Constitución de la República Peruana de 1856 Artículo 90°.- Son restricciones: 1. No puede salir del territorio de la República sin permiso del Congreso durante el periodo de su mando, ni concluido éste, mientras dure su juicio de residencia. (...)</p>
<p>Constitución Política del Perú de 1860 Artículo 95.- El Presidente no puede salir del territorio de la República, durante el periodo de su mando, sin permiso del Congreso, y en su receso de la Comisión Permanente; ni concluido dicho periodo, mientras este sujeto al juicio que prescribe el artículo 66°. Artículo 66.- Corresponde a la Cámara de Senadores: 1. Declarar si hay o no lugar a formación de causa, a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados; quedando el acusado, en el primer caso, suspenso del ejercicio de su empleo, y sujeto a juicio según la ley. 2. Resolver las competencias que se susciten entre las Cortes Superiores y la Suprema, y entre ésta y el Poder Ejecutivo.</p>

Constitución Política del Perú de 1867

Artículo 86°.- El Presidente no puede salir del territorio de la República, durante el período de su mando, sin permiso del Congreso; ni concluido dicho período, mientras esté sujeto al juicio que prescribe el artículo 77°.

Artículo 77°.- El Presidente de la República, al concluir su período, dará cuenta detallada al Congreso de sus actos administrativos para los efectos de la atribución 25, artículo 59°.

Artículo 59°.- Son atribuciones del Congreso: 25.- Examinar después de cada período constitucional y durante la primera Legislatura Ordinaria del nuevo período, los actos administrativos del Jefe del Poder ejecutivo; y aprobarlos, si fueren conformes a la Constitución y a las leyes. En caso contrario, se hará efectiva la responsabilidad, con arreglo a ley.

Constitución para la República del Perú de 1920

Artículo 123°.- El Presidente no puede salir del territorio de la República durante el período de su mando, sin permiso del Congreso.

Constitución Política del Perú de 1933

Artículo 144. La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: (...)

4. Por salir del territorio de la República sin permiso del Congreso; y

5. Por no reincorporarse al territorio de la República vencido el permiso que le hubiere concedido el Congreso.

Constitución Política del Perú de 1979

Artículo 206°.- La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte por: (...)

3. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no reincorporarse al vencimiento de éste, y (...)

Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 102°.- Son atribuciones del Congreso: (...)

9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país. (...)

Artículo 113°.- La Presidencia de la República vaca por: (...)

4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y (...)

Cuadro de elaboración propia, de acuerdo con la información de las Constituciones peruanas contenidas en la página web <www.congreso.gob.pe>

• **ANEXO 2**

PROYECTO DE LEY

Los congresistas de la República..., integrantes del Grupo Parlamentario..., en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en el artículo 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan la iniciativa legislativa siguiente:

Fórmula Legal

El Congreso de la República Ha dado la siguiente Ley:

Ley de reforma de los artículos 102°, 113° y 118° de la Constitución Política del Perú

Artículo Único. Modificación de los artículos 102° y 113° e incorporación de numeral al 118° de la Constitución Política del Perú Modifíquense los artículos 102°, numeral 9, y 113°, numeral 4, e incorpórese el numeral 25 al artículo 118° de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

«Artículos 102°.- Son atribuciones del Congreso: (...)

9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país, cuando deba ausentarse por más de cinco días.

...

Artículo 113°.- La Presidencia de la República vaca por: (...)

4. Salir del territorio nacional por más de cinco días sin permiso del Congreso; o no regresar al territorio nacional dentro de los cinco días calendario o dentro del plazo fijado por el Congreso. Y,

...

Artículo 118°.- Corresponde al Presidente de la República: (...)

25. Requerir autorización al Congreso para salir del territorio nacional, cuando su ausencia sea mayor a cinco días. Cuando la ausencia sea por un plazo de hasta cinco días debe informar previamente al Congreso de su salida».

I. Exposición de Motivos

La Constitución Política del Perú dispone que, el Presidente de la República requiere de la autorización del Congreso para salir del país.

Para que se otorgue dicha autorización, el Consejo de Ministros debe autorizar la iniciativa legislativa de salida del Presidente de la República, la misma que mediante un proyecto de resolución legislativa es presentado al Congreso de la República.

Si bien esta iniciativa debiera seguir el trámite de los demás proyectos de ley presentados, pero como se formula a través de un requerimiento de urgencia, la Junta de Portavoces lo exonera de todo trámite y pasa directamente al Pleno del Congreso o a la Comisión Permanente, según sea el caso; donde en la mayoría de los casos es aprobado sin debate.

Tenemos que, de los 170 viajes presidenciales aprobados por el Congreso de la República desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2016, el 73% ha sido de hasta 5 días (125 viajes); el 24% ha sido de 6 a 10 días (41 viajes); el 2% ha sido de 11 a 15 días (3 viajes); y, el 1% ha sido de 16 a 20 días (1 viaje).

La iniciativa de reforma constitucional propone la modificación de los artículos 102°, numeral 9, y 113, numeral 4, así como la incorporación del numeral 25 al artículo 118°, con la finalidad de que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional hasta por cinco días, previa comunicación al Congreso de la República; y, únicamente pida autorización al Poder Legislativo cuando deba salir del territorio nacional por más de cinco días.

Esta propuesta permitirá disminuir la carga documentaria y laboral en el Poder Ejecutivo, ya que es el Ministerio de Relaciones Exteriores el responsable de la documentación y tramitación de los viajes presidenciales, por estar a cargo de las relaciones internacionales; el Consejo de Ministros, donde debe aprobarse el proyecto de ley de autorización de salida del país del titular del Ejecutivo; la Presidencia de la República, para la firma de la autógrafa, conjuntamente con el Presidente del Consejo de Ministros; y, la Presidencia del Consejo de Ministros, para la numeración y publicación de la norma legal, luego de su aprobación por el Congreso de la República.

Así como en el Congreso de la República, donde se realiza el procedimiento de ingreso, registro, publicación, copias, exoneraciones, etc., de la iniciativa legislativa; la sustentación y debate en el Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente; y, la elaboración y tramitación de la autógrafa de ley.

A nivel de la región, de las diecinueve constituciones latinoamericanas revisadas, observamos que: los presidentes de Cuba y Ecuador pueden salir del país sin requerir autorización; los Presidentes de Costa Rica y Guatemala deben informar sobre su salida del territorio nacional; el Presidente de Chile requiere autorización cuando va a salir del país por más de 30 días; los presidentes de Brasil, Honduras, Nicaragua y República Dominicana requieren autorización para salir del territorio nacional por más de 15 días; los presidentes de Bolivia y Panamá requieren autorización para ausentarse del país por más de 10 días; el Presidente de México requiere autorización para salir del territorio nacional por más de 7 días; los Presidentes de Paraguay y Venezuela requieren autorización para salir del país por más de 5 días; el Presidente de Uruguay requiere autorización para ausentarse del país por más de 48 horas; y los presidentes de Argentina, Colombia, El Salvador y Perú requieren de autorización para salir del país.

Nuestra Constitución se encuentra entre las más radicales de América Latina, lo que no implica que los Presidentes dejen de salir del territorio nacional; así, por ejemplo, tenemos que: Alejandro Toledo, en los 57 viajes aprobados, salió del territorio nacional durante 279 días; Alan García, a través de los 42 viajes aprobados, salió del territorio nacional durante 109 días; Ollanta Humala, mediante los 65 viajes aprobados, salió del territorio nacional durante 282 días; y, a Pedro Pablo Kuczynski, de agosto a diciembre de 2016, le aprobaron 6 viajes por 22 días.

En el texto legal proponemos la modificación de los artículos 102°, numeral 9, y 113, numeral 4, así como la incorporación del numeral 25 al artículo 118° de la Constitución Política del Perú.

La finalidad de la presente reforma constitucional es que el Presidente de la República pueda salir del país hasta por cinco días informando previamente al Congreso de la República. Cuando el viaje sea mayor a cinco días, deberá contar con la autorización del Parlamento para poder salir del territorio nacional.

Asimismo, en relación con las causales de vacancia del Presidente de la República se precisa que, además de lo anteriormente mencionado y de lo establecido en el artículo vigente, se incluye la posibilidad de vacancia por no regresar al territorio nacional dentro de los cinco días, refiriéndose al plazo que tiene para salir del país sin requerir de la autorización correspondiente.

II. Relación con el Acuerdo Nacional

La Constitución Política establece en su artículo 118°, numeral 11, que, corresponde a Presidente de la República dirigir la política exterior y las relaciones internacionales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la política exterior; la que está contenida en el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021 y en las políticas del Acuerdo Nacional. La Política 6 del Acuerdo Nacional sobre política exterior está referida a la paz, la democracia, el desarrollo y la integración; busca consolidar «... las normas y principios del derecho internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano. (...), garantiremos una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad».

III. Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

Con la aprobación de la presente iniciativa legislativa se modifican los artículos 102°, numeral 9, y 113, numeral 4, y se incorpora el numeral 25 al artículo 118° de la Constitución Política del Perú; con la finalidad de permitir que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional hasta por cinco días, siempre que previamente lo haya comunicado al Congreso de la República y únicamente requerirá autorización parlamentaria cuando el viaje sea por un plazo mayor a cinco días.

IV. Análisis del Costo-Beneficio

La implementación de la presente reforma constitucional no ocasionará gasto al erario nacional; por el contrario, permitirá un ahorro significativo al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República, considerando que el 73% de los viajes que realiza el Presidente de la República son de hasta cinco días.

Los beneficios que se obtendrán con la aprobación de la propuesta son significativos, ya que permitirá ahorrar recursos en ambos poderes del Estado, al eliminarse la tramitación del 73% de los viajes del Presidente de la República, que corresponden a 125 iniciativas legislativas aprobadas desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2016, que corresponden a viajes de hasta cinco días.

Otro de los beneficios importantes será la posibilidad de facilitar las relaciones internacionales de nuestro país, a través de una mayor movilidad del Presidente de la República en el cumplimiento de esta atribución constitucional.

• BIBLIOGRAFÍA PRINCIPAL

AGUIRRE, Eduardo Luis

«Relaciones internacionales y globalización». En: *Derecho a Réplica. Espacio crítico sobre control social, sociedad y conflictos globales*. <<http://www.derechoareplica.org/index.php/derecho/486-relaciones-internacionales-y-globalización>>

ALVARADO Tapia, Katherine

«La responsabilidad del Presidente de la República en el régimen presidencialista peruano». En: *Revista de Investigación Jurídica. Volumen II*.

BUSTOS Gisbert, Rafael

2001 *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?* Editorial Colex. Madrid,

CÁCERES Crosa, Gonzalo

1934 *El refrendo ministerial*. Instituto González Posada de Derecho Público. Madrid.

CARPIZO, Jorge

2007 «Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina». En: *Anuario de Derechos Humanos*. Nueva Época. Vol. 8.

CHIRINOS Soto, Enrique

1997 *Constitución de 1993. Lectura y Comentarios*. Cuarta Edición corregida y aumentada. Perú, febrero 1997. p. 545.

DE LA CRUZ, Azucena

2015 *Globalización y su impacto en el manejo de las relaciones internacionales*. Recuperado: <<http://www.gestiopolis.com/globalización-y-su-impacto-en-el-manejo-de-las-relaciones-internacionales/>>

EGUIGUREN, Francisco

«La responsabilidad del Presidente de la República. Hacia una reforma constitucional». Palestra. En: *Portal de asuntos públicos de la PUCP*. <<http://palestra.pucp.edu.pe>>

EGUIGUREN Praeli, Francisco

2007 *La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República en el Perú: propuesta para su reforma*. Tesis para optar el grado académico de Doctor en Humanidades. Lima, marzo.

ELICE Navarro, José

El costo de las leyes. Introducción al análisis económico de la creación legislativa. <<http://transparencialegislativa.org/wpp-content/uploads/2013/05/EL-COSTO-DE-LAS-LEYES-RLTL.pdf>>

FERNÁNDEZ-MIRANDA Campoamor, Carmen

1998 «La irresponsabilidad del rey. El refrendo: evolución histórica y regulación». En *Revista de Derecho Político*. Núm. 44.

GARCÍA Roca, Javier

2016 «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo». En: *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 38, 2016.

2017 De la revisión de las constituciones: constituciones nuevas y viejas. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 40, 2017. pp 181-222

GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro

1998 «El refrendo». En: *Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Madrid.

GUTIÉRREZ, Walter (director)

2005 *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*. La Gaceta Jurídica. Congreso de la República del Perú. Lima, 2005. p. 1174.

HARO Carranza, Julio E

«Análisis Costo Beneficio. Sincerando las propuestas legislativas en el Perú». En: *CCEP - Cuadernos Parlamentarios I*. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4CFBCAFC63077AD05257ED5006EB981/\\$FILE/15_pdfsam_1ra.Edicion_Cuadernos_Parlam_Final.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4CFBCAFC63077AD05257ED5006EB981/$FILE/15_pdfsam_1ra.Edicion_Cuadernos_Parlam_Final.pdf)>

RAMÍREZ León, Lucero

«Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo». En: *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM. México.

RESTREPO Vélez, Juan Camilo.

2013 «La globalización en las relaciones internacionales: actores internacionales y sistema internacional contemporáneo». En: *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 43. N.º 119. Medellín - Colombia. Enero-Junio.

RÍOS Patio, Gino, Ernesto ÁLVAREZ Miranda y Omar SAR Suárez.

«Constitución Política del Perú. Sumillada, concordada y anotada artículo por artículo, con los precedentes y jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional». Centro de Estudios de Derecho Constitucional de la Universidad de San Martín de Porres. Lima.

RUBIO Correa, Marcial

1999 «Estudio de la Constitución Política de 1993». Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

SANTISTEBAN de Noriega, Jorge

2003. «El refrendo ministerial: naturaleza y responsabilidades derivadas del acto». En: *Diálogo con la Jurisprudencia. Especial sobre la responsabilidad de los ministros de Estado*. Mayo.

TORRES Muro, Ignacio

2009 «Refrendo y monarquía». En: *Revista Española de derecho Constitucional*. Núm. 87, septiembre-diciembre.

VILANOVA, Pere

1994 *El sistema político y la política exterior: el ciclo formal*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 1994.

- **BIBLIOGRAFÍA REVISADA PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO, PERO NO CITADA EXPRESAMENTE**

CARMONA Contreras, Ana María

2000 «Decreto Ley y relaciones internacionales: una compatibilidad constitucionalmente problemática». En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Número 110. Oct.-Dic.

CASTILLO Freyre, Mario

1977 *Todos los poderes del Presidente*. Biblioteca de Derecho Político Volumen IV. Fondo Editorial 1997 PUCP. Perú.

CORNAGO, Noe

2013 «Global political economy», state-fragmentation, and the transformation of diplomatic realm». En: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. N.º 2 Noviembre 2013. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza.

DE VEGA, Pedro

«El poder moderador». En: *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Número 7. Universidad Nacional Autónoma de México. <<http://revista.juridica.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5652/7384>>

FERNÁNDEZ-MIRANDA Alonso, Faustino

1976 *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid.

GACETA JURÍDICA

2005 *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo. Obra colectiva escrita por 117 destacados juristas del país. Tomo II*. Director Walter Gutiérrez. Lima, primera edición.

GUTIÉRREZ Fraile, Alba

2013 «Nota. El Congreso de los Diputados: Análisis de su papel en la respuesta de España a los retos y problemas del desarrollo internacional». En: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. N.º 5 Julio 2013. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza.

LAMOSO González, Paula

2014 «Nota. Política Exterior, ¿Europea?». En: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. N.º 8. Diciembre 2014. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza.

ROCA, María J.

1999 «El control parlamentario y constitucional del poder exterior. Estudio comparado del estado actual de la cuestión en el Derecho alemán y español». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 19. Núm. 56. Mayo-agosto 1999.

VILLENNA Changanaquí, José Francisco

«Panorámicas Perú. Control Parlamentario». En: *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamento 2º Semestre 2008 Número 8*. Congreso de los Diputados. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. CEDDET.

• BIBLIOGRAFÍA NORMATIVA

Congreso de la República del Perú

2016 *Reglamento del Congreso de la República*. Edición Oficial marzo. Lima.

Constitución 1830 promulgada el 28 de junio de 1830
Estado Oriental del Uruguay; dada en la ciudad de San Felipe y Santiago de Montevideo
a diez días del mes de setiembre de 1829.

Constitución de 1830 (Riobamba, 23 de septiembre de 1830), Estado del Ecuador.

Constitución de 1979.
Diario de los Debates Congreso de la República del Perú.
<www.congreso.gob.pe>

Constitución de la República. República Oriental del Uruguay
<<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
Con la enmienda N.° 1 del 15 de febrero de 2009.
<http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones2/bot_6fad357d2423ffb3b68b83336dc484512d51e49f.pdf>

Constitución de la República del Ecuador
Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011 y las Enmiendas Constitucionales publicadas en el Registro Oficial N.° 653 del 21 de diciembre de 2015.
<<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>>

Constitución de la República de Cuba
<<http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>>

Constitución de la República de El Salvador
http://www.asamblea.gob.sv/asamblea-legislativa/constitucion/Constitucion_Actualizada_Republica_El_Salvador.pdf>

Constitución de la República de Honduras
Decreto N.° 131 del 11 de enero de 1982.
<<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/constitucion.pdf>>

Constitución de la República Peruana. Dada el 13 de octubre de 1856 y promulgada el 19 del mismo mes.
<www.congreso.gob.pe>

Constitución del Estado de Venezuela

Formada por los diputados de las provincias de Cumana, Barcelona, Margarita, Caracas, Carabobo, Coro, Maracaybo, Mérida, Barinas, Apure y Guayana, aprobada en Valencia, octubre 7 de 1830.

Constitución Dominicana

<<http://www.senado.gob.do/senado/LinkClick.aspx?fileticket=S-1il0kP2vA%3d&tabid=475&mid=1342>>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

Aprobada por Decreto de 4 de octubre de 1824.

Constitución Nacional. Nación Argentina

<www.congreso.gob.ar>

Constitución Nacional del Paraguay

<http://www.diputados.gov.py/ww1/constitucion/constitucion_espanol1992.pdf>

Constitución para la República del Perú

Dictada por la Asamblea Nacional de 1919 y promulgada el 18 de enero de 1920.

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de 1826 (19 de noviembre de 1826), República Boliviana

<<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/download/Bolivia%201836.doc>>

Constitución Política de Colombia

Esta versión corresponde a la segunda edición corregida y publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

<http://senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf>

Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Cádiz en la Imprenta Real: MDCCCXII.

Constitución Política de la República de Costa Rica

<http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.asp?x?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC>

Constitución Política de la República de Guatemala

Decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, 31 de mayo de 1985.

<<http://www.congreso.gob.gt/manager/images/1188FE6B-B453-3B8C-0D00-549DA12F72CB.pdf>>

Constitución Política de la República de Nicaragua

<http://www.asamblea.gob.ni/constitucion/Libro_Constitucion.pdf>

Constitución Política de la República de Panamá

<http://www.asamblea.gob.pa/cep/contitucion_del_1972_reforma.pdf>

Constitución Política de la República Peruana 1828 (18 de marzo de 1828).

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de la República Peruana

Dada por la Convención Nacional el día 10 de junio de 1834.

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de la República Peruana

Dada por el Congreso General el día 10 de noviembre de 1839 en Huancayo.

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de la República Peruana

Sancionada por el Primer Congreso Constituyente, en Lima, el 12 de noviembre de 1823.

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017.

<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>

Constitución Política del Estado de la República Boliviana

Aprobada por la Asamblea Constituyente el 2007. Compatibilizada en el Congreso Nacional el 2008. Aprobada en Referéndum Nacional el 25 de enero el 2009. Promulgada por el Presidente Evo Morales Ayma el 7 de febrero el 2009.

<<http://www.diputados.bo/images/Docs/Institucion/cpe2014.pdf>>

Constitución Política del Estado de la Nueva Granada, Bogotá a primero de marzo de 1832

Constitución del Estado de la Nueva Granada, por José Ayarza. Bogotá. Tipología de Bruno Espinoza, 1832.

Constitución Política del Perú. 10 de noviembre de 1860

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política del Perú

Sancionada por el Congreso Constituyente de 1867 (29 de agosto de 1867).

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política del Perú. (29 de marzo de 1933)

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política para la República Peruana

Aprobada por el Consejo de Gobierno el 1 de julio de 1826 y sometida a los Colegios Electorales, fue ratificada el 30 de noviembre y juramentada el 9 de diciembre del mismo año.

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de la República de Chile

<http://www.senado.cl/constitucion-politica-capitulo-i-bases-de-lainstitucionalidad/prontus_senado/2012-01-16/093048.html>

Constituição Da República Federativa Do Brasil

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/Constituicao_TextoAtualizado_EC95.pdf>

Departamento de Relatoría, Agenda y Acta, Área de Redacción del Acta

Versión compendiada del acta con la narración completa de los acuerdos adoptados, el resultado numérico de todas las votaciones y los textos aprobados. Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5329/2015-PE.

<<http://www.congreso.gob.pe> pp. 64>

Diario de los Debates

Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Tomo IV. Publicación Oficial. Lima-Perú.

Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente 1978

Tomo VII. Publicación Oficial. República Peruana.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático

Comisión de Constitución y de Reglamento. Debate Constitucional -1993. Tomo II.

Redacción, Diseño, Diagramación y Edición: Diario de los Debates. Lima

<<http://www.congreso.gob.pe>>

Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático

Debate Constitucional Pleno - 1993. Tomo II. Redacción, Diseño, Diagramación y Edición: Diario de los Debates. Lima.

<<http://www.congreso.gob.pe>>

Diario de los Debates.

Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 10.30 horas del jueves 26 de noviembre de 2015, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5030/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Transcripción de versión magnetofónica en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5094/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Transcripción de versión magnetofónica en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5094/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 11 horas del viernes 15 de abril de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5206/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 18 horas del martes 26 de abril de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5257/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 13 horas del miércoles 4 de mayo de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5262/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 11.30 horas del viernes 27 de mayo de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5329/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)