



UNIVERSIDAD
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL
PIRHUA

LA CRISIS TOTAL DEL GABINETE MINISTERIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO

Marco Torralba-López

Lima, diciembre de 2018

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho

Torralba, M. (2018). *La crisis total del gabinete ministerial en el constitucionalismo peruano* (Tesis para optar el título de Abogado). Universidad de Piura. Facultad de Derecho. Programa Académico de Derecho, Lima, Perú.



Esta obra está bajo una licencia

[Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

[Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura](https://repositorio.institucional.pirhua.edu.pe/)

UNIVERSIDAD DE PIURA
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO



**La crisis total del gabinete ministerial
en el constitucionalismo peruano**

Tesis para optar al Título de Abogado

Marco Rodrigo Torralba López

Asesor: Erick Edwin Urbina Lovón

Lima, diciembre 2018

APROBACIÓN

Tesis titulada “La crisis total del gabinete ministerial en el constitucionalismo peruano”, presentada por Marco Rodrigo Torralba López en cumplimiento con los requisitos para optar el Título de Abogado. Fue aprobada por el Director Máster Erick Urbina Lovón.

Director de Tesis

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL.....	3
1. La teoría de separación de poderes.....	3
1.1. La separación de poderes en la historia.....	3
1.2. La doctrina de <i>checks and balances</i>	10
2. Principales formas contemporáneas de gobierno.....	11
2.1. El parlamentarismo.....	11
2.2. El presidencialismo.....	12
3. La forma de gobierno en el Perú.....	13
3.1. Elementos presidencialistas y parlamentaristas.....	13
3.2. La forma de gobierno según la Constitución de 1993.....	15
CAPÍTULO II: LA CRISIS TOTAL DEL GABINETE.....	19
1. Antecedentes de la crisis total del gabinete en Constituciones extranjeras.....	19
1.1. Constituciones europeas.....	19
1.1.1. La Constitución francesa.....	19
1.1.2. La Constitución española.....	19
1.1.3. La Constitución alemana.....	20
1.1.4. La Constitución italiana.....	20
1.2. Constituciones latinoamericanas.....	20
1.2.1. La Constitución uruguaya.....	20
1.2.2. La Constitución argentina.....	21
1.2.3. Otras Constituciones latinoamericanas.....	21
2. Antecedentes de la crisis total del gabinete en el constitucionalismo peruano.....	22
2.1. La Constitución de 1823.....	22
2.2. La Constitución de 1826.....	22
2.3. La Constitución de 1828.....	23
2.4. La Constitución de 1834.....	23
2.5. La Constitución de 1839.....	24
2.6. La Constitución de 1856.....	24
2.7. La Constitución de 1860.....	25
2.8. La Constitución de 1867.....	25
2.9. La Constitución de 1920.....	25

2.10. La Constitución de 1933.....	26
2.11. La Constitución de 1979.....	26
3. La crisis total del gabinete en la Constitución de 1993.....	28
3.1. Artículos conexos a la crisis total del gabinete del artículo 133.....	28
3.1.1. El artículo 130.....	28
3.1.2. El artículo 132.....	28
3.1.3. El artículo 134.....	29
3.1.4. El artículo 136.....	30
3.2. El artículo 133.....	30
3.2.1. Literalidad del artículo.....	30
3.2.2. Supuestos para la crisis total del gabinete.....	31
4. El concepto de crisis total del gabinete.....	32
4.1. Literalidad terminológica.....	32
4.2. La intención de los constituyentes de 1993.....	33
4.3. El concepto.....	36
4.4. Reforma constitucional.....	41
CAPÍTULO III: MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	47
1. La resolución legislativa modificatoria del Reglamento del Congreso.....	47
1.1. El Proyecto de Ley N° 2084-2017-CR.....	47
1.2. Comentarios al proyecto de ley.....	48
1.3. La Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR.....	49
2. La Sentencia N° 0006-2018-PI/TC del Tribunal Constitucional.....	50
2.1. Constitucionalidad de la forma.....	51
2.2. Constitucionalidad del fondo.....	55
CONCLUSIONES.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	69

INTRODUCCIÓN

En 2018 se cumplen 25 años de promulgada la Constitución Política de 1993, periodo de vigencia que la convierte en la tercera ley fundamental más longeva en la historia del Perú, después de las cartas de 1867 y de 1933. Superando no pocos intentos de reforma constitucional total, y a pesar también de su cuestionada legitimidad de origen –fue producto del autogolpe de Alberto Fujimori acontecido el 5 de abril de 1992–, la carta magna de 1993 va sobrellevando el transcurrir del tiempo, una cuestión no menor, tomando en consideración la sempiterna convulsión política en el Perú republicano, padecimiento que nos ha llevado a tener once Constituciones previas a la vigente.

Sin embargo, la aparente perdurabilidad de la Constitución del 93 no disimula las graves deficiencias en su contenido, imperfecciones que generan confusión en la población e incluso en la doctrina constitucional peruana. El problema se agudiza si algunas de esas disposiciones defectuosas versan sobre las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, pues estos dos poderes son los que, en buena cuenta, determinan la gobernabilidad de un país. No porque al Legislativo le corresponda gobernar –claro está que no le compete esa función–, sino porque constitucionalmente tiene la potestad y la obligación de fiscalizar al Ejecutivo, poder-deber materializado en los mecanismos de control político que ostenta.

Una de las aludidas deficiencias será escudriñada en la presente investigación: la crisis total del gabinete, expresión recogida en el artículo 133 de la Constitución. La ambigüedad jurídica de dicho artículo no es solo teórica, sino que ha sido constatada en la práctica constitucional. Precisamente en este año se ha visto a congresistas de diferentes tendencias políticas discutir, entre otros asuntos, acerca de las implicaciones de la denegación de confianza o censura a un presidente del Consejo de Ministros y la consecuente crisis total del gabinete ministerial, desavenencias que han contribuido a tener relaciones políticas cada vez más convulsionadas en este lustro gubernamental (2016-2021).

Al respecto, a efectos de zanjar la controversia respecto de la interpretación que se le debe dar al artículo 133, el Congreso de la República promulgó a inicios de año una resolución legislativa que modificó el capítulo de su Reglamento concerniente a los procedimientos parlamentarios; en específico, el artículo 86, correspondiente a la moción de censura y la cuestión de confianza. La modificación, además de establecer requisitos de procedencia para la presentación de una cuestión de confianza por parte del Gobierno, plasmó una determinada interpretación de los artículos 133 y 134 de la carta magna (el último de los mencionados relativo a la posibilidad de disolución del Parlamento).

Con la promulgación de esa norma, el Congreso, lejos de despejar la incógnita, la complicó aún más, ya que inmediatamente surgió la interrogante acerca de si la regulación e interpretación recogidas en el Reglamento del Congreso eran constitucionalmente válidas no solo en cuanto al fondo, sino también a la forma, pues quedaba la duda sobre si la nueva reglamentación, al margen de la constitucionalidad de su contenido, podía ser vertida en una norma de rango infraconstitucional, como ocurrió. La problemática fue llevada al Tribunal Constitucional a través de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por un grupo de parlamentarios, proceso que concluyó hace poco tiempo atrás, con un veredicto contundente del supremo intérprete de la Constitución.

Las palmarias discrepancias constitucionales que padece la política peruana no solo evidencian un profundo desconocimiento de las instituciones del país por parte de los congresistas de la república, sino que demuestran también que los peruanos seguimos sin ponernos de acuerdo en los aspectos fundamentales para una nación –especialmente, el régimen político y el económico–, condición *sine qua non* para lograr una estabilidad que se concrete, en último término, en una mejor calidad de vida para la población. En ese sentido, el esclarecimiento de los asuntos planteados líneas arriba no es ocioso, sino que coadyuvará a una mejor *praxis* constitucional y, por ende, al fortalecimiento del constitucionalismo peruano, además de servir como insumo para la tan ansiada reforma política.

Por todo lo dicho, con la finalidad de dilucidar adecuadamente el tema materia de investigación en este trabajo, en primer lugar se expondrá brevemente las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el derecho constitucional, estudio que supone una concisa descripción histórica de la teoría de separación de poderes y el repaso de las principales formas de gobierno, incluyendo el sistema gubernamental implantado en el Perú. A continuación, se explicará el desarrollo histórico del asunto tomando como referencias algunas Constituciones foráneas y las antiguas Constituciones peruanas, para luego analizar sistemáticamente el artículo 133 y la intención de los constituyentes de 1993. Seguidamente, se interpretará el concepto y los alcances de la crisis total del gabinete, análisis que determinará la conveniencia o no de proponer una reforma constitucional. Finalmente, se describirán los términos de la resolución legislativa promulgada por el Congreso de la República y se comentará la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional.

CAPÍTULO I: LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL

1. La teoría de separación de poderes.

La separación de poderes es el cimiento sobre el que se erige el fenómeno del *constitucionalismo*. Actualmente, no existe ninguna democracia o Estado de derecho que no la incluya como mecanismo de distribución del poder¹. Empero, lo que hoy parece una obviedad, no lo fue siempre. Tuvieron que ocurrir numerosos y, a veces, brutales hechos para llegar a concebir la teoría de la separación de los poderes estatales. A continuación se realizará un sucinto recuento histórico.

1.1. La separación de poderes en la historia.

La monarquía –del prefijo griego *monos* (uno) y del sufijo también griego *arkhia* (poder o régimen), siguiendo un criterio etimológico– es la forma *clásica* de gobierno que consiste en la regencia de una sola persona, cuyo poder surge del vínculo hereditario². En específico, la monarquía absoluta –denominada también Antiguo Régimen por los revolucionarios franceses de 1789– fue una variante de dicha forma de gobierno que imperó en Europa en el periodo comprendido entre las guerras religiosas del siglo XVI –que tienen como origen la Reforma protestante iniciada en 1517– y la Revolución francesa, evento que marca simbólicamente el comienzo de la Edad Contemporánea³.

El absolutismo monárquico se extendió por casi todo el continente europeo y se caracterizó por la concentración del poder político en la figura del monarca y la plena sumisión del pueblo a su investidura, de manera que aquel encarnaba la soberanía del Estado, desempeñando todas las funciones estatales –elaborar leyes, dirigir ejércitos, crear o suprimir impuestos, conducir la administración de justicia, entre otras–, aunque, por motivos de practicidad, las delegaba a sus ministros y demás funcionarios y súbditos⁴.

Durante el Antiguo Régimen, los monarcas usaban también su poderío para otorgar privilegios a la nobleza y al clero –estratos superiores de la sociedad de la época–, como exenciones fiscales y cobros de tributos feudales, que consistían en cargas impositivas que los vasallos exigían a los campesinos que trabajaban los feudos. Todo ello con la finalidad de que los estamentos en mención continúen solventando los cada vez mayores gastos gubernamentales del reino⁵.

Asimismo, las libertades personales estaban sumamente mermadas, como la libertad de conciencia o de religión, cuya máxima era *cuius regio eius religio* –materializada en la Paz de Augsburgo–, que en traducción e interpretación española significa que la religión del rey es la del pueblo. En el caso de Francia –en aquella etapa histórica, la monarquía absolutista por antonomasia–, la libertad individual se encontraba en constante riesgo debido a la existencia, por ejemplo, de la *lettre de cachet*, por la que una persona podía ser detenida en razón de la sola

¹ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. (Barcelona: Editorial Planeta, 1965), 50-51.

² Víctor García Toma, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional* (Lima: Adrus Editores, 2014), 294-298.

³ David Ogg, *La Europa del Antiguo Régimen* (Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1974), 3.

⁴ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 57.

⁵ Eric Hobsbawm, *Historia del mundo contemporáneo* (Barcelona: Editorial Planeta, 2012), 61.

voluntad del rey⁶, y de la *lettre de jussion*, usada por este para ordenar a los tribunales el registro de edictos o decretos reales⁷.

La justificación del poder absoluto del monarca residía en su supuesto origen divino: era Dios quien había conferido sumo poder a los monarcas, por lo que su autoridad provenía de la voluntad del Supremo Creador y no de una autoridad terrenal –y, por ende, temporal–. En ese sentido, no cabía rendición de cuentas ante el pueblo ni ante ninguna institución estatal, sino solo ante el mismo Ser Supremo. Así, la voluntad divina se instauraba como el principal límite a la autoridad monárquica, habiendo algunos otros fundamentados en la moral cristiana –religión preponderante en Europa– y en la costumbre estatal, como el respeto a las reglas de sucesión en el trono⁸.

A pesar de las pocas limitaciones que se le imponían, queda claro que el poder del monarca no tenía restricciones en el plano gubernativo. Esto puede verse sintetizado en las famosas palabras atribuidas a Luis XIV, rey francés entre 1643 y 1715, quien, supuestamente, en una exposición ante el Parlamento de Francia, dijo: «El Estado soy yo»^{9 10 11}. Monarcas como él encontraron apoyo en diversos pensadores de la época, como Jacques Bossuet, quien afirmaba que «Dios estableció a los jefes de los pueblos como ministros de él y que ellos reinan bajo su patronazgo»¹². No obstante, el más distinguido teórico del absolutismo fue Thomas Hobbes, filósofo inglés en cuya magistral obra *Leviatán* señaló que los individuos renunciaban a algunos de sus derechos de naturaleza, como la libertad, y se los cedían al poder soberano –al monarca–, obteniendo como contraprestación la paz¹³.

Con el advenimiento de la Ilustración –movimiento cultural e intelectual desarrollado en Europa a lo largo del siglo XVIII, también llamado el *Siglo de las Luces*, y definido por Immanuel Kant como el escape por parte del hombre respecto de su propia minoría de edad¹⁴; es decir, la preponderancia del conocimiento y del espíritu crítico frente al oscurantismo y a la ignorancia, ambas características del Antiguo Régimen–, y con la intención de mejorar la cohesión y eficacia estatales, los monarcas implementaron planes de modernización económica y social¹⁵ –los cuales produjeron el incremento del gasto gubernativo aludido líneas arriba–, que muchos veces rayaban con el paternalismo, noción resumida en el aforismo «todo para el pueblo pero sin el pueblo».

En este contexto, los monarcas adoptaron el nombre de ilustrados, generando la concepción historiográfica denominada *despotismo ilustrado*. Sin embargo, en palabras del historiador Eric Hobsbawm, los programas de las autoridades monárquicas quedaron muchas veces solo en intenciones, y aquellos que los ejecutaron, lo hicieron por dar la apariencia de ser monarcas eficientes y de estar inspirados en la Ilustración, y no por un real convencimiento de los beneficios que provocarían la revolución cultural e intelectual: el aumento de la riqueza y

⁶ Ogg, *La Europa del Antiguo Régimen*, 16.

⁷ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 81-82.

⁸ García Toma, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 297.

⁹ *Ibíd.*, 300.

¹⁰ Cfr. Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*, 6ª ed. (Madrid: Editorial Tecnos, 2006), 268-269.

¹¹ Cfr. Ogg, *La Europa del Antiguo Régimen*, 60.

¹² García Toma, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 303.

¹³ José Hernández, coord., *Hobbes* (Madrid: Editorial Gredos, 2012), 347-348.

¹⁴ Maximiliano Hernández, coord., *Kant*, vol. 2 (Madrid: Editorial Gredos, 2010), 3.

¹⁵ Hobsbawm, *Historia del mundo contemporáneo*, 31.

del poder de la población, y, sobre todo, la liberación del hombre de las cadenas que lo oprimían, como las supersticiones religiosas y la irracionalidad de las jerarquías sociales¹⁶.

Es justamente con la Ilustración que aparecieron filósofos que argumentaron en favor de la desconcentración del poder político y de la instauración de una serie de libertades inherentes al ser humano, en razón de los enormes peligros que acarreaban para la población y para el propio Estado la sujeción de las decisiones gubernamentales a la mera discrecionalidad de una única autoridad; es decir, se buscaba sustituir el imperio de los hombres por el imperio de la ley. De este modo empezaba a surgir una nueva doctrina filosófica: el *liberalismo*.

El movimiento liberal fue una corriente de pensamiento concebida a fines del siglo XVII que propugnaba la autodeterminación del ser humano en todos los aspectos de su vida; ergo, promovía la libertad de la persona, solo subordinada al imperio de la ley –nunca bajo el imperio del monarca– y, adicionalmente, la igualdad de todos los individuos, también únicamente ante la ley. Estos dos conceptos son precisamente las premisas de la república moderna: forma *clásica* de gobierno de aquellos ciudadanos que son libres e iguales ante la ley, en la que el poder soberano recae en el pueblo, no en el monarca, y en la que, por ende, las autoridades son electas únicamente a través de votación popular, no mediante sucesión hereditaria.

En el modelo liberal, para alcanzar un terminante respeto a las libertades personales, debía desterrarse por completo la arbitrariedad del monarca, y ello solo iba a conseguirse, como se dijo líneas arriba, desconcentrando el poder político. Era imprescindible que las principales funciones estatales –el de hacer leyes, el de ejecutar leyes y el de impartir justicia– no sean retenidas en la misma autoridad.

John Locke fue el primer intelectual en proponer una división de las funciones estatales. Para él, la libertad era consustancial a la felicidad y esta era inviable sin garantías políticas¹⁷. Por ello, en su *Segundo tratado sobre el gobierno*, escrito en 1689, planteó la coexistencia de tres poderes estatales: un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Federativo. Respecto del Legislativo, encargado de hacer las leyes, el pensador inglés sostuvo que aquel debía ser el primer y fundamental poder en constituirse en una comunidad política, cuando afirmó que «siendo la alta finalidad de los hombres al entrar en sociedad el disfrute de sus propiedades en paz y seguridad, y constituyendo las leyes establecidas en esa sociedad el magno instrumento y medio para conseguirlo, la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es la del establecimiento del poder legislativo»¹⁸.

En referencia al Poder Ejecutivo, el denominado padre del liberalismo clásico manifestó que «por la misma razón de que las leyes se hacen de una vez, (...), siendo como es necesario aplicarlas sin interrupción y de una manera constante, se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide la ejecución de las mismas mientras estén vigentes»¹⁹. En otras palabras, concebía al Ejecutivo como el responsable de la aplicación de la ley. Por último, con respecto al Poder Federativo, expuso que era el poder que ostentaba «el derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas»²⁰.

¹⁶ Hobsbawm, *Historia del mundo contemporáneo*, 30-31.

¹⁷ Touchard, *Historia de las ideas políticas*, 293.

¹⁸ Agustín Izquierdo, coord., *Locke* (Madrid: Editorial Gredos, 2013), 200.

¹⁹ *Ibíd.*, 208-209.

²⁰ *Ibíd.*, 209.

Ahora bien, actualmente puede observarse que dicho Poder Federativo no existe, y que casi todas sus funciones han sido absorbidas por el Ejecutivo; en específico, por el presidente, aunque algunas con la previa o posterior aprobación del Legislativo. Esto vaticinaba ya Locke cuando decía que «si el poder ejecutivo y el poder federativo de cada comunidad son distintos en sí mismos, resulta, sin embargo, difícil el separarlos y ponerlos simultáneamente en manos de distintas personas»²¹, con lo cual, no parecía estar seguro de asignar a cada poder estatal un titular diferente.

No obstante, si bien consideraba que el Legislativo era el primer y fundamental poder en la sociedad, «compensaba» esa concesión adjudicando al Ejecutivo lo que él denominó la *prerrogativa*, que consistía en «(...) una autorización otorgada por el pueblo a sus gobernantes para adoptar diferentes iniciativas en casos no previstos en la ley y, en ocasiones, para obrar directamente en contra de la letra de la ley, mirando por el bien del pueblo (...)»²², debido a que «en ciertas clases de gobiernos, el poder legislativo no funciona constantemente y es, además, excesivamente numeroso por lo común, lo que lo hace también excesivamente lento para que las cosas se ejecuten con la debida rapidez»²³.

La obra lockeana –que no solo abarcaba su teoría política de división de poderes recién descrita, sino también cuestiones sobre la tolerancia humana, el empirismo como forma de adquirir conocimiento y una férrea defensa de la libertad y de la propiedad privada– tuvo gran impacto en Europa. Uno de los filósofos influenciados por ella fue el francés Charles Louis de Secondat, mejor conocido como el barón de Montesquieu.

Es conveniente hacer aquí una breve digresión a fin de explicar qué aconteció en Inglaterra en los últimos veinte años del siglo XVII y por qué los eventos allí ocurridos contrastaban con el resto del continente. Resulta que Inglaterra experimentó también el absolutismo. Uno de los monarcas ingleses más déspotas fue Jacobo II, rey apenas durante tres años –entre 1685 y 1688²⁴– y de marcada tendencia hacia la religión católica, habiendo designado a miembros de dicha confesión en altos cargos del Gobierno a pesar de estar vigente la Ley de Pruebas, que proscribía el ingreso de católicos a los cargos públicos²⁵. Una norma como esa era previsible en una Inglaterra que había roto relaciones con la Iglesia católica y en cuyo seno se había fundado una Iglesia propia –la Iglesia de Inglaterra, después renombrada como anglicana–, hechos acaecidos bajo el mandato del rey Enrique VIII, en la primera mitad del siglo XVI.

Durante el reinado de Jacobo II se cometieron diversos abusos, como los famosos juicios ante el Tribunal de Sangre o *juicios sangrientos* –procesos judiciales en los que se perseguía y juzgaba despiadadamente a los opositores a su régimen²⁶– y los constantes atropellos a la ley, al Parlamento, a la Iglesia de Inglaterra y a cuanto obstáculo se le pusiera enfrente²⁷. Empero, los eventos que en 1687 desencadenaron su caída final fueron la promulgación de la Declaración de Indulgencia –norma que determinaba el inicio de la tolerancia religiosa y el fin

²¹ Izquierdo, *Locke*, 210.

²² *Ibíd.*, 222.

²³ *Ibíd.*, 220.

²⁴ George Trevelyan, *La revolución inglesa: 1688-1689*, 1ª ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1951), 37.

²⁵ *Ibíd.*, 47-48.

²⁶ *Ibíd.*, 42-43.

²⁷ *Ibíd.*, 49-58.

de la persecución contra los católicos²⁸– y el nacimiento de un nuevo hijo, suceso que alarmó a los anglicanos, ya que ello significaba un heredero católico al trono inglés²⁹.

Estos hechos provocaron que los parlamentarios anglicanos –tanto *whigs* (liberales), cuanto *tories* (conservadores), quienes temporalmente apartaron sus diferencias en aras de un objetivo común– y miembros de la Iglesia anglicana conspiraran en contra de Jacobo II, solicitando a Guillermo de la casa Orange –neerlandés crítico de la reforma religiosa del rey en mención y esposo de la hija de este³⁰– reunir un ejército, derrocar al monarca inglés y convertirse en el nuevo rey de Inglaterra³¹, lo cual finalmente ocurrió en 1688³², en la historiográficamente denominada *Revolución Gloriosa*³³.

Para la proclamación de Guillermo y María, su esposa, el Parlamento les solicitó en 1689 la aprobación de una Declaración de Derechos –el célebre Bill of Rights–, por la que se redujeron las atribuciones del rey y se restituyeron al Parlamento algunas de sus antiguas competencias³⁴. A partir de ese episodio, Inglaterra mutaba a una monarquía parlamentaria o constitucional³⁵; esto es, una monarquía regida por el principio de separación de poderes, pero en la que el Parlamento detentaba una mejor posición. Como puede apreciarse, el constitucionalismo inglés no se forjó premeditadamente, sino como consecuencia de hechos espontáneos y, en buena cuenta, del devenir histórico³⁶.

Todo lo mencionado impresionó a Montesquieu, quien, en su obra cumbre *El espíritu de las leyes*, que data de 1748, elogió el sistema político inglés –aparentemente, sin haberlo entendido de forma adecuada³⁷– y, en consecuencia, se adhirió a la teoría de división de funciones esbozada por Locke –cuya intención era precisamente justificar la Revolución Gloriosa³⁸ y proponer un conjunto de reglas inferidas tras ese acontecimiento³⁹–, aunque disintió sutilmente en lo que respecta a los poderes estatales que recogían dichas funciones: mantuvo al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo –asimilando sus principales características–, suprimió al Poder Federativo –cuyas atribuciones las asignó al Ejecutivo⁴⁰– y creó el Poder Judicial, encargado de sancionar los delitos y dirimir los pleitos ciudadanos⁴¹.

Se podría achacar a Locke la deliberada omisión del Poder Judicial en su teoría, pero en su defensa puede esgrimirse el argumento según el cual el *Act of Settlement* –norma que estableció en Inglaterra las bases de la independencia judicial, específicamente de la inamovilidad de los jueces⁴²– es del año 1700 o 1701 (no hay acuerdo en la doctrina); es decir, once o doce años después de la publicación de la obra en la que expuso su teoría de la división

²⁸ *Ibíd.*, 58.

²⁹ *Ibíd.*, 71-72.

³⁰ *Ibíd.*, 60.

³¹ *Ibíd.*, 74-75.

³² *Ibíd.*, 94-95.

³³ *Ibíd.*, 7-10.

³⁴ *Ibíd.*, 116-117.

³⁵ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 59-60.

³⁶ Antonio-Carlos Pereira Menaut, *El ejemplo constitucional de Inglaterra* (Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992), 62-63.

³⁷ Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, 12ª ed. (Madrid: Marcial Pons, 2010), 581.

³⁸ Touchard, *Historia de las ideas políticas*, 293.

³⁹ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 60.

⁴⁰ Montesquieu, *El espíritu de las leyes* (Madrid: Ediciones Itsmo, 2002), 246.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Pereira Menaut, *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, 246.

de funciones estatales, de modo que no tuvo elementos ni indicios que lo lleven a concebir a la judicatura como un poder del Estado⁴³.

El pensador francés, por su parte, tuvo al Poder Judicial en una apreciación bastante disminuida en comparación con los otros dos poderes, habiéndolo incluso llamado en un comienzo «el Poder Ejecutivo de lo que depende del derecho civil»⁴⁴, y haber sostenido que «de los tres poderes (...), el de juzgar es, en cierto sentido, nulo (...)»⁴⁵ y que «los jueces de la nación (...) no son más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni su fuerza ni su severidad»⁴⁶.

Sin embargo, el gran aporte de Montesquieu a la teoría de separación de poderes, y, en gran medida, la razón por la que se le considera el autor de su clásica y elemental concepción, fue la idea de que los tres poderes del Estado deben gozar de autonomía e independencia. A este respecto, aseveró que «nada cabría hacer si el mismo hombre o el mismo cuerpo de notables, o de nobles o del pueblo ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o los litigios entre particulares»⁴⁷; en otros términos, propuso una división de poderes no únicamente *funcional*, sino también *orgánica*: cada poder del Estado debía ser detentado por una autoridad diferente, garantizando de esta manera la libertad individual, objetivo ideológico de la teoría de separación de poderes⁴⁸.

Esta definitiva teoría de separación de poderes y, en general, el liberalismo político, tuvieron un enorme influjo en los memorables acontecimientos ocurridos en la segunda mitad del siglo XVIII. En primer lugar, la *Declaración de Independencia de los Trece Estados Unidos de América* de 1776, por parte de las denominadas trece colonias británicas⁴⁹, en cuyo texto se incluyó la siguiente afamada cita: «Sostenemos como evidentes estas verdades: que los hombres son creados iguales, que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad».

Luego, en 1777, las excolonias implementaron una legislación que reguló los aspectos fundamentales de gobierno, desde la modificación del nombre de la confederación –ahora Estados Unidos de América–, hasta el método de admisión de nuevos Estados. Aun así, no eran pocas las discrepancias entre los exterritorios coloniales sobre diversos asuntos como el comercio y el gasto público, situación que evidenciaba la necesidad de aprobar una norma fundamental de la unión, lo cual se consumó en la Convención de Filadelfia de 1787, desembocando en la Constitución de los Estados Unidos de América⁵⁰, que optó por centralizar el poder en una persona que conduzca o *presida* a la confederación de forma temporal, con poderes limitados y sin carácter hereditario⁵¹, siendo esa persona el *presidente*⁵². Dicha carta magna estuvo terminantemente influenciada por la teoría política de Montesquieu, reflejándose

⁴³ Víctor García Toma, *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*, t. II (Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998), 201.

⁴⁴ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 245.

⁴⁵ *Ibíd.*, 250.

⁴⁶ *Ibíd.*, 253.

⁴⁷ *Ibíd.*, 246.

⁴⁸ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 55.

⁴⁹ Antonio-Carlos Pereira Menaut, *La Constitución de los Estados Unidos* (Santiago de Compostela: Tórculo, 1998), 18.

⁵⁰ Pereira Menaut, *La Constitución de los Estados Unidos*, 18-19.

⁵¹ Domingo García Belaúnde, *La Constitución y su dinámica*, 2ª ed. (Lima: Palestra Editores, 2006), 301.

⁵² Pereira Menaut, *La Constitución de los Estados Unidos*, 18-20.

en sus artículos 1, 2 y 3, que crean y regulan el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, respectivamente.

Por otro lado, en Francia, la clase media burguesa se encontraba sumamente descontenta debido a los numerosos privilegios concedidos por el monarca despótico Luis XVI a la nobleza, y la clase menos favorecida permanecía en su condición miserable. En realidad, eso ocurría desde muchísimos años atrás, pero la particularidad de la penúltima década del siglo XVIII fue que la Corona francesa padecía inmensos problemas financieros a causa de su involucramiento en la Guerra de Independencia estadounidense, conflicto armado en el que Francia derrotó a Inglaterra –su principal competidor y adversario–, aunque, al mismo tiempo, llevó al Estado francés a la bancarrota⁵³.

Ante ello, los burgueses ofrecieron al monarca contribuir económicamente con el reino a cambio de un aumento de sus privilegios, proposición que este no aceptó. Por el contrario, la crisis gubernamental llevó a Luis XVI a convocar a los Estados Generales, rezago feudal que consistía en el llamamiento que en tiempos de crisis hacía el rey a los estamentos del Antiguo Régimen: nobleza, clero y el tercer estado, compuesto por burgueses, campesinos y obreros. En la sesión, el tercer estado argumentó en favor de que los Estados Generales se transformen en una especie de Asamblea de Diputados en la que cada individuo tenga derecho a un voto y, consecuentemente, se suprima el sufragio en conjunto por estamento, porque la nobleza y el clero eran aliados, lo cual dejaba siempre en minoría al estamento inferior⁵⁴.

La propuesta no prosperó y los miembros del tercero estado –profundamente influenciados por la independencia estadounidense y por autores ilustrados como François-Marie Arouet (Voltaire) y Jean-Jacques Rousseau^{55 56}–, se sublevaron, constituyendo una Asamblea Nacional paralela al Parlamento oficial, hecho que dio inicio a la *Revolución francesa*. Los panfletos repartidos criticando a la realeza y a los altos estamentos, y el progresivo aumento del descontento popular devinieron en movilizaciones a lo largo y ancho del territorio francés. La revuelta tuvo su momento más álgido cuando los revolucionarios tomaron la prisión estatal de la Bastilla, recinto que personificaba a la autoridad monárquica. Este suceso simbolizaba el fin del Antiguo Régimen⁵⁷.

En agosto de ese mismo año, las exigencias liberales de la clase burguesa⁵⁸ se concretaron formalmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano⁵⁹, documento en el que también se comprueba el influjo de la teoría de separación de poderes, ya que su artículo 16 estipula que «una sociedad en la que no esté establecida la garantía de derechos, *ni determinada la separación de poderes*, carece de constitución» (*énfasis mío*), precepto del que se desprende la definición de Constitución: norma fundamental de un ordenamiento jurídico estatal que tiene por finalidad limitar el poder político a través de la instauración del principio de separación de poderes y asegurar un conjunto de derechos a los ciudadanos^{60 61}. En ese orden de ideas, la separación de poderes se erigía como el pilar fundamental del constitucionalismo.

⁵³ Hobsbawm, *Historia del mundo contemporáneo*, 61-63.

⁵⁴ *Ibíd.*, 63-65.

⁵⁵ Cfr. Touchard, *Historia de las ideas políticas*, 354-356.

⁵⁶ Cfr. Ogg, *La Europa del Antiguo Régimen*, 318.

⁵⁷ Hobsbawm, *Historia del mundo contemporáneo*, 65-66.

⁵⁸ Touchard, *Historia de las ideas políticas*, 357-359.

⁵⁹ Hobsbawm, *Historia del mundo contemporáneo*, 63.

⁶⁰ Antonio-Carlos Pereira Menaut, *En defensa de la Constitución* (Lima: Palestra Editores, 2011), 41-43.

⁶¹ Carlos Hakansson, *Curso de Derecho Constitucional* (Lima: Palestra Editores, 2009), 76.

1.2. La doctrina de *checks and balances*.

Como se mencionó en el apartado anterior, la primera Constitución en recoger la teoría de separación de poderes fue la de los Estados Unidos de América, convirtiéndose dicho país en el primer receptor de la teoría en cuestión⁶². En efecto, para la redacción del texto constitucional, los constituyentes estadounidenses, incluyendo a Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, autores de *El federalista* –obra en la que expusieron sus comentarios a la novísima Constitución–, se inspiraron, sobre todo, en Montesquieu, pero interpretaron la autonomía e independencia estatales de una forma ligeramente distinta.

Este pensador, famoso también por sus *Cartas persas*, propugnaba un control y colaboración recíprocos entre los poderes estatales, mas ello no podía suponer la invasión de las competencias correspondientes al poder que está siendo controlado o con el que se está colaborando⁶³, pues esa situación significaría inequívocamente la vulneración de la separación de poderes, principio devenido ahora en constitucional. A pesar de esto, en *El federalista*, los coautores alegaron que Montesquieu nunca tuvo la intención de proscribir todo tipo de intervención en las facultades de otro poder estatal, sino que, por el contrario, su voluntad era admitir la posibilidad de que la mencionada cooperación entre poderes implicaba también la posibilidad de que un poder asuma parcialmente las funciones de otro, teniendo en consideración que el sistema político inglés así lo permitía y que fue este el régimen que inspiró al filósofo francés⁶⁴.

Esta parcial adjudicación de las atribuciones de otro poder del Estado podía plantearse con el único ánimo de asegurar un verdadero equilibrio y contrapeso de poderes; usando otras palabras, con el solo propósito de estatuir como regla que únicamente un poder estatal puede frenar, contrarrestar, controlar y equilibrar a otro poder estatal, en correcta aplicación del principio de separación de poderes. Esto es lo que la doctrina llama *checks and balances* (frenos y contrapesos, en traducción e interpretación española).

Los *checks and balances* consisten en el otorgamiento de potestades a un poder del Estado que inciden directamente en la actuación y desempeño de otro poder estatal, equilibrando de este modo la «balanza de poder». En otros términos, hacen referencia a la concesión de ciertas competencias a cada órgano con el propósito de detener los eventuales excesos que pudieran cometer los otros dos⁶⁵. El maestro Karl Loewenstein, en su renombrada *Teoría de la Constitución*, calificó a esta dinámica como *interdependencia por coordinación*⁶⁶, y, en *El Federalista*, los coautores afirmaron también que «(...) la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales (...) necesarios para resistir las invasiones de los demás (...)»⁶⁷.

En la Constitución estadounidense, los *checks and balances* se manifiestan de la siguiente manera: si bien, valga la redundancia, el Poder Legislativo es el encargado de legislar⁶⁸, el presidente –personificación del Poder Ejecutivo– puede vetar las leyes aprobadas

⁶² *Ibíd.*, 259.

⁶³ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 252-254.

⁶⁴ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, 2ª ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001), 205-206.

⁶⁵ Hakansson, *Curso de Derecho Constitucional*, 261.

⁶⁶ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 131-133.

⁶⁷ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, 220.

⁶⁸ Constitución de los Estados Unidos (Santiago de Compostela: Tórculo, 1998), artículo 1, sección 1.

por el Congreso⁶⁹; análogamente, aunque el presidente tiene la facultad de celebrar tratados⁷⁰, para su aprobación necesita el voto de los dos tercios de la Cámara de Senadores⁷¹ –cámara alta del Parlamento–. De igual modo, si, por un lado, el Legislativo tiene la atribución de crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo⁷² –máxima corte del Poder Judicial de ese país–; por otro, la judicatura puede revisar la constitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso. Sin embargo, es importante indicar que la última potestad mencionada no está reconocida en la carta estadounidense, sino que fue establecida por el juez John Marshall en el emblemático caso de *William Marbury contra James Madison* de 1803^{73 74}, el cual, adicionalmente, instauró el principio de supremacía de la Constitución.

Que no se malinterprete: estos frenos y contrapesos que ostenta un poder estatal no constituyen una invasión o entrometimiento en las atribuciones de otro. Por el contrario, suponen candados que conducen a una rigurosa separación de poderes, ya que impiden la imposición o el despotismo de cualquiera de los tres poderes del Estado. Las consecuencias de esta tajante división de poderes son el establecimiento de principios hoy incuestionables en la tradición estadounidense, como la irresponsabilidad del presidente ante el Congreso –al ser elegido por el pueblo y no por el Parlamento–, la inamovilidad del presidente, los congresistas y los jueces –salvo juicio político–, y la consecuente incompatibilidad del cargo de secretario –denominación equivalente a ministro, usada en el país norteamericano para los colaboradores del presidente– con el de parlamentario⁷⁵.

2. Principales formas contemporáneas de gobierno.

Aristóteles y Montesquieu, autores de distintas épocas pero hoy convertidos en clásicos, clasificaron al Gobierno de dos maneras diferentes: monarquía, aristocracia y democracia; y monarquía, república y despotismo, respectivamente⁷⁶. No obstante, con el advenimiento del constitucionalismo –que supone la desconcentración del poder político (separación de poderes) y el respeto de las libertades individuales–, las fronteras entre monarquías y repúblicas se desvanecieron, pues actualmente ambas son igual de democráticas. En ese sentido, la doctrina constitucional considera que, en función de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, las formas *contemporáneas* de gobierno son principalmente dos: el parlamentarismo y el presidencialismo.

2.1. El parlamentarismo.

Pese a que en los sistemas contemporáneos de gobierno se aplica la división de poderes, no en todos se manifiesta con igual intensidad. El parlamentarismo es la forma de gobierno en la que la separación de poderes se expresa de forma menos rígida, ya que el Ejecutivo deriva del Legislativo, de manera que este último es el poder que goza de supremacía^{77 78}. He aquí sus principales características:

⁶⁹ *Ibíd.*, artículo 1, sección 7, numeral 2.

⁷⁰ *Ibíd.*, artículo 2, sección 2, numeral 2.

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² *Ibíd.*, artículo 1, sección 8, numeral 9.

⁷³ Pereira Menaut, *La Constitución de los Estados Unidos*, 68-69.

⁷⁴ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 308-315.

⁷⁵ Pereira Menaut, *La Constitución de los Estados Unidos*, 48.

⁷⁶ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 42-46.

⁷⁷ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994), 116.

⁷⁸ Cfr. Pereira Menaut, *En defensa de la Constitución*, 315-316.

- a. Separación de poderes relativa o atenuada: El Gobierno no es elegido por votación popular, sino que surge del Parlamento. Los ciudadanos votan por un partido político al Legislativo y son los parlamentarios los que eligen al jefe de Gobierno de entre los mismos miembros del Parlamento, aunque, en la práctica, el pueblo sufraga conociendo quién es el aspirante al Ejecutivo, porque los partidos políticos dan a conocer al candidato previamente a las elecciones.
- b. Distinción entre jefe de Estado y jefe de Gobierno: El jefe de Estado es la máxima autoridad estatal (generalmente un monarca, en cualquiera de sus títulos: rey, sultán, etcétera), pero no gobierna («el rey reina pero no gobierna»⁷⁹), lo que equivale a decir que es un poder neutro, una figura más de *auctoritas* que de *potestas*. Por su parte, el jefe de Gobierno (primer ministro, canciller, etcétera, denominación que varía según el país del que se trate) es el encargado de llevar el curso del Ejecutivo, con la colaboración de sus ministros, a quienes designa y que, como él, son simultáneamente parlamentarios electos.
- c. Indeterminación del periodo de gobierno: El mandato gubernamental no tiene duración definida, sino que depende de los resultados de la siguiente elección legislativa (si es vencedor el partido del Gobierno en funciones, posiblemente el jefe de Gobierno continúe en el cargo) y del apoyo del Parlamento, para cuya obtención y preservación el jefe de Gobierno debe exhibir liderazgo y destreza política.
- d. Existencia de controles condicionantes: Como el jefe de Gobierno recibe su poder del Legislativo, existen mecanismos de control que crean una relación fiduciaria entre ambos. Por una parte está *la moción de censura, de iniciativa legislativa*, que se plantea en contra del gabinete de ministros o de un ministro en particular cuando existe una situación política grave, y, por otra, *la cuestión de confianza, de iniciativa ejecutiva*, que el Gobierno solicita al Parlamento para recibir su apoyo en algún tema en específico. Asimismo, convergen tanto el voto de investidura que el Ejecutivo pide al Legislativo para poder ejercer funciones, cuanto la facultad que tiene el primero de disolver el segundo.

Puede apreciarse, entonces, que la monarquía es el régimen en el que se aplica por antonomasia el parlamentarismo. Empero, su aplicación es posible también en repúblicas. En estas, el jefe de Estado no es un monarca –cuyo poder, como ya se sabe, surge por sucesión hereditaria–, sino un presidente elegido, al igual que el jefe de Gobierno, por el Parlamento.

2.2. El presidencialismo.

El presidencialismo –nacido en los Estados Unidos de América– es la forma de gobierno que consiste en una separación tajante de poderes estatales, toda vez que el Gobierno no dimana del Parlamento. Es imperioso precisar que, en contraste con el parlamentarismo, en el que mayoritariamente se reconoce la hegemonía del Legislativo, el presidencialismo no supone la superioridad del presidente, sino que solo expresa la encarnación de la jefatura de Estado y de Gobierno en una sola persona⁸⁰. A continuación se expondrán sus principales características:

⁷⁹ García Toma, *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*, t. II, 215.

⁸⁰ Carlos Hakansson, *La forma de gobierno de la Constitución peruana* (Piura: Colección Jurídica de la Universidad de Piura, 2001), 41.

- a. Separación de poderes absoluta o consolidada: El presidente y los parlamentarios son elegidos por votación popular; en consecuencia, el mandatario no recibe su poder del Legislativo. Esta división terminante de poderes se evidencia en la irresponsabilidad política del presidente ante el Parlamento –pero, ciertamente, no frente al pueblo que lo eligió y que decidirá si es reelegido o no–, y en la imposibilidad de ocupación simultánea de los cargos de parlamentario y secretario de Estado.
- b. Igualdad entre jefe de Estado y jefe de Gobierno: El presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez, configurando así un Ejecutivo unipersonal; esto es, un presidente como principio y fin del Ejecutivo, que ejerce real y efectivo gobierno, aunque con la colaboración de secretarios de Estado, a quienes nombra libremente y que no tienen la envergadura constitucional de los ministros de los parlamentarismos. En ese sentido, goza tanto de *auctoritas*, cuanto de *potestas*.
- c. Determinación del periodo de gobierno: La duración del mandato presidencial está predeterminada en alguna norma, impidiendo de esta manera el cese de funciones sin haber culminado el ciclo para el que fue elegido, salvo en caso de muerte o renuncia del presidente, o de juicio político en su contra que derive en su destitución definitiva del cargo.
- d. Existencia de controles no condicionantes: Como el Ejecutivo no surge del Legislativo, la independencia de los poderes es total. No hay cuestiones de confianza ni mociones de censura, mucho menos existe la posibilidad de disolución del Parlamento. Sin embargo, a pesar de que no hay relación fiduciaria, esto no acarrea una nula fiscalización entre ellos; por el contrario, ostentan frenos y contrapesos, como el juicio político y los que se citaron en el punto 1.2. del presente trabajo.

Puede colegirse entonces que la forma de gobierno presidencialista es aplicable únicamente en repúblicas, jamás en monarquías, habida cuenta de que en estas no existen las condiciones para una rígida separación de poderes. Adicionalmente, cabe señalar que la sola presencia de la figura del presidente no hace presidencialista a un Estado, ya que, como se mencionó en el apartado anterior, una república podría optar por un modelo parlamentarista.

3. La forma de gobierno en el Perú.

Luego de exponer brevemente la teoría básica sobre el principio de separación de poderes y mostrar su trascendencia en el constitucionalismo, se procederá a dilucidar cuál es la forma de gobierno en el Perú, asunto fundamental a efectos de comprender el tema para la que fue pensada esta investigación. Lo primero que se debe puntualizar es que las Constituciones no se adhieren expresamente a ninguna forma *contemporánea* de gobierno, puesto que el parlamentarismo y el presidencialismo son denominaciones resultantes del previo estudio de la historia política de un país y del análisis de las disposiciones sobre el sistema gubernamental recogidas en un determinado texto constitucional. En los párrafos siguientes se expondrán las características de la forma de gobierno en nuestro país.

3.1. Elementos presidencialistas y parlamentaristas.

En conformidad con lo manifestado líneas arriba, la Constitución Política del Perú de 1993 no estipula la sujeción del Estado peruano a una forma *contemporánea* de gobierno, pero sí a una forma *clásica*: la república. Este mandato puede ser localizado en diversas

disposiciones de la carta magna; por ejemplo, en su artículo 43, que, al respecto, prescribe lo siguiente: «La *República* del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y *se organiza según el principio de separación de poderes*» (*énfasis mío*). Como puede observarse, el artículo en mención determina también la subordinación del Perú a la separación de poderes estatales.

No obstante, el artículo 3 del texto constitucional peruano –conocido por ser aquel que dispone la cláusula abierta de derechos fundamentales; es decir, la no taxatividad de la lista de derechos fundamentales enunciados en el artículo 2 de la Constitución– es el que lo manifiesta explícitamente: «La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la *forma republicana de gobierno*» (*énfasis mío*). Esta última alusión no es ociosa, sino que, en detrimento del régimen monárquico, establece el modelo republicano en el Perú.

Ahora bien, lo recién mencionado no es una cuestión menor. De acuerdo con lo estudiado en los puntos 1 y 2 del capítulo en curso, la instauración de una república conlleva necesariamente la creación de la figura del presidente y, además, la facultad de optar por un sistema presidencialista o por uno parlamentarista –a diferencia de una monarquía, en la que solo es aplicable el parlamentarismo–. En el Perú, efectivamente, existe un presidente de la república. Así lo preceptúa el artículo 110 de la Constitución: «El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación». Con esta norma, es indubitable que el mandatario peruano ostenta la calidad de jefe de Estado, lo cual es corroborado también al advertir las atribuciones de representar al Estado peruano dentro y fuera del territorio de la república⁸¹, otorgar condecoraciones en nombre de la nación⁸² y ser el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional⁸³, entre otras.

Adicionalmente, la Constitución del 93 le ha asignado al presidente una lista de competencias propias de gobierno, como el nombramiento de los ministros de Estado⁸⁴, la administración de la hacienda pública⁸⁵ y la negociación de empréstitos⁸⁶, solo por poner tres ejemplos. Esto posibilita inferir que el presidente peruano es también jefe de Gobierno, reuniendo en su cualidad, por ende, no solo la máxima autoridad estatal en el Perú, sino también efectivas y ordinarias potestades gubernativas.

Con todo lo manifestado, parece evidente que la Constitución peruana vigente adopta la forma presidencialista de gobierno, por haber incorporado, con variantes, tres elementos esenciales procedentes de la carta estadounidense –el presidencialismo por antonomasia–: la elección del presidente por sufragio universal directo⁸⁷ –indirecto en los Estados Unidos de América–, la implantación de un límite temporal de cinco años a su mandato⁸⁸ –cuatro años en el país norteamericano–, y el otorgamiento a este de competencias propias de jefe de Estado y de jefe de Gobierno; es decir, la reunión de ambas calidades en sí mismo.

⁸¹ Constitución Política del Perú (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2017), artículo 118, numeral 2.

⁸² *Ibíd.*, artículo 118, numeral 22.

⁸³ *Ibíd.*, artículo 167.

⁸⁴ *Ibíd.*, artículo 122.

⁸⁵ *Ibíd.*, artículo 118, numeral 17.

⁸⁶ *Ibíd.*, artículo 118, numeral 18.

⁸⁷ *Ibíd.*, artículo 111.

⁸⁸ *Ibíd.*, artículo 112.

Sin embargo, el artículo 121 de la Constitución del 93 indica lo siguiente: «Los ministros, reunidos, forman el *Consejo de Ministros*. La ley determina su organización y funciones. *El Consejo de Ministros tiene su Presidente*. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones» (*énfasis mío*). En otras palabras, la ley fundamental instituye una especie de jefe de gabinete *coexistente* al presidente, una situación que ocurre en Francia, en donde, como se examinará más adelante, se practica un *semipresidencialismo* –forma de gobierno que tiene una lógica diferente–, y en *repúblicas parlamentarias* como Alemania e Italia, países en los que existen sendos presidentes en calidad de jefes de Estado, pero en los que también se desenvuelven jefes de Gobierno, cargo que recae en el canciller y en el primer ministro, respectivamente.

Asimismo, dicho artículo establece también un Consejo de Ministros, institución propia del parlamentarismo. No siendo ello suficiente, otros artículos constitucionales insertan también elementos de esa forma de gobierno, como las cuestiones de confianza⁸⁹, las interpelaciones⁹⁰, las censuras a ministros⁹¹, el refrendo ministerial⁹² y la posible disolución del Congreso⁹³. En ese sentido, la interrogante que surge automáticamente es la que sigue: si nuestro sistema cuenta con elementos presidencialistas y parlamentaristas, ¿cuál es la forma de gobierno en el Perú?

3.2. La forma de gobierno según la Constitución de 1993.

Como se dijo, la Constitución de 1993, siguiendo lo estipulado por anteriores Constituciones peruanas, instauró la figura del presidente del Consejo de Ministros –también llamado consuetudinariamente primer ministro, nomenclatura que se utilizará en adelante–, mas no le adjudicó la condición de jefe de Gobierno, fundamentalmente porque es elegido por el presidente de la república⁹⁴ –no por el Congreso–, pero también debido a que las potestades gubernamentales propiamente dichas son expresamente atribuidas al mandatario, especialmente las reguladas en el artículo 118, aunque también las contempladas en otros artículos, como el 104 y el 122.

En cambio, la carta confiere al primer ministro específicas funciones de cooperación: ser el segundo portavoz del Gobierno –después del presidente–, coordinar las actividades del Consejo de Ministros y refrendar los decretos legislativos, decretos de urgencia y demás normas que señalen la Constitución y la ley⁹⁵. Su carácter de soporte del presidente es confirmado en el numeral 1 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que además de las competencias atribuidas constitucionalmente, le corresponde *apoyar* al presidente en la gestión de la política general del Gobierno. En ese sentido, su posición en el Ejecutivo es la de un colaborador privilegiado⁹⁶.

Ahora bien, dependiendo del talante del presidente de turno y de la personalidad del primer ministro, es posible que en la práctica política peruana se le delegue ciertas funciones de gobierno, por lo que podría plantear al mandatario medidas gubernativas concretas, provocando una alteración de la institución del refrendo ministerial: no sería el primer ministro

⁸⁹ *Ibíd.*, artículo 130, 132 y 133.

⁹⁰ *Ibíd.*, artículo 131.

⁹¹ *Ibíd.*, artículo 132.

⁹² *Ibíd.*, artículo 120.

⁹³ *Ibíd.*, artículo 134.

⁹⁴ *Ibíd.*, artículo 122.

⁹⁵ *Ibíd.*, artículo 123.

⁹⁶ Víctor García Toma, *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*, 3ª ed. (Arequipa: Editorial Adrus, 2011), 412.

el que estaría refrendando los actos del presidente, sino que este, con su firma, estaría validando las propuestas gubernamentales del primer ministro⁹⁷. Así, el primer ministro podría ejercer también reales competencias de gobierno, pero en el marco de la *praxis* constitucional, no como resultado de la interpretación del contenido de la Constitución.

Este supuesto difiere de lo que ocurre en Francia. La naturaleza del primer ministro peruano no es equivalente a la del primer ministro francés instituido en la Constitución de la República Francesa de 1958. En ese país, luego de la determinante reforma constitucional de 1962, el presidente es elegido por votación popular directa, según el artículo 6 de su carta magna; no obstante, el artículo 21 de la misma ley fundamental preceptúa que es el primer ministro quien *conduce la acción del Gobierno*⁹⁸; es decir, es un pleno jefe de Gobierno, cuestión que puede ser comprobada en otras disposiciones del texto constitucional francés, entre las que resalta el artículo 22, que estipula la refrendación de los actos del primer ministro⁹⁹.

La dinámica gubernamental francesa fue denominada como *semipresidencialismo* por la doctrina constitucional, en razón de la división del presidencialismo en dos: por un lado, un jefe de Estado –el presidente de la república– y, por otro, un jefe de Gobierno –el primer ministro–¹⁰⁰. Ergo, el Poder Ejecutivo francés no es unipersonal, sino bicéfalo¹⁰¹; el presidente ostenta también funciones de gobierno, aunque estas tienen carácter excepcional, como la potestad de someter a referéndum aquellos proyectos de ley destinados a modificar la organización de los poderes públicos, reconocida en el artículo 11 de la Constitución francesa. Hay muchas más consideraciones acerca de la forma de gobierno semipresidencialista, pero bastará con lo dicho para los fines del presente trabajo.

Retornando al análisis de la forma de gobierno peruana, puede comprobarse entonces que esta ha tomado los aspectos fundamentales del sistema presidencialista estadounidense, mas, paralelamente, los constituyentes de 1993 introdujeron una serie de instituciones y mecanismos pertenecientes al parlamentarismo, y, en adición, fortalecieron las facultades presidenciales en detrimento de las correspondientes al Legislativo, siendo esta última una situación generalizada en el constitucionalismo de esta parte del mundo¹⁰².

En efecto, el presidente latinoamericano ha sido investido de grandes poderes por las Constituciones de esta región. Un rasgo común es la proliferación de competencias legislativas¹⁰³, fenómeno muy particular, tomando en consideración que se trata nada menos que de la concesión temporal al mandatario de una de las funciones exclusivas y excluyentes del Parlamento, y que el presidente norteamericano –modelo presidencial–, respecto de dichas potestades, solo tiene la facultad de reglamentar las leyes y de emitir órdenes ejecutivas¹⁰⁴.

A este respecto, la Constitución peruana vigente ha admitido la posibilidad de que el gobernante expida normas legales como decretos de urgencia, pero, especialmente, *decretos legislativos*, que el Congreso de la República le autoriza a emitir sobre determinadas materias y por un tiempo definido¹⁰⁵. Dicha situación parece, en realidad, no ser tan ocasional, ya que ha

⁹⁷ Hakansson, *Curso de Derecho Constitucional*, 326-327.

⁹⁸ *Ibíd.*, artículo 21.

⁹⁹ *Ibíd.*, artículo 22.

¹⁰⁰ Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, 136.

¹⁰¹ *Ibíd.*, 138.

¹⁰² Hakansson, *Curso de Derecho Constitucional*, 332.

¹⁰³ *Ibíd.*, 280.

¹⁰⁴ Hakansson, *La forma de gobierno de la Constitución peruana*, 40-41.

¹⁰⁵ Constitución Política del Perú (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2017), artículo 104.

ocurrido 128 veces entre los años 1980 y 2009, produciéndose un total de 1093 decretos legislativos en dicho periodo¹⁰⁶.

Teniendo en cuenta que el presidente estadounidense está fuertemente limitado en razón de los *checks and balances*, lo descrito en el párrafo anterior, más los abundantes elementos parlamentaristas introducidos en el Perú, imposibilita concluir que la forma de gobierno peruana sea un presidencialismo *puro*. Empero, es importante destacar en este punto la opinión del profesor Karl Loewenstein, quien afirmó que «la existencia de instituciones (...) parlamentaristas en un Estado, no significa, a la vez, que en dicho Estado exista una forma de gobierno parlamentario»¹⁰⁷.

En el mismo sentido, el maestro italiano Giovanni Sartori sostuvo que en caso de que un país presidencialista conceda al Parlamento la capacidad de censurar ministros, obligándolos a renunciar, este no devendría en parlamentarismo, pues subsistiría la potestad del presidente de nombrar a los ministros de su gabinete, tal y como manda la teoría presidencial¹⁰⁸. Agregó luego que no se debería asumir que se está ante un nuevo sistema gubernamental cada vez que se toma «prestado» un elemento de otro sistema¹⁰⁹.

En suma, desterrada la opción de un parlamentarismo en el Perú según lo mencionado líneas arriba, es viable afirmar que, dada la comprobación de una separación de poderes atenuada¹¹⁰, la forma peruana de gobierno es un *presidencialismo frenado*, un *presidencialismo parlamentarizado* o un *neopresidencialismo*, término utilizado por Loewenstein para expresar la supremacía política del presidente, situación constatada en diversas disposiciones constitucionales que determinan su predominio sobre otros poderes estatales, convirtiéndose de este modo el sistema en un *autoritarismo*¹¹¹. Un rasgo autoritario de la Constitución de 1993, por ejemplo, es la atribución presidencial de disolución del Congreso en caso de que se haya censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros, dos supuestos que originan la denominada *crisis total del gabinete*.

¹⁰⁶ Henry Pease, *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?* (Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010), 24.

¹⁰⁷ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 104.

¹⁰⁸ Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, 98.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, 100.

¹¹⁰ Hakansson, *Curso de Derecho Constitucional*, 274.

¹¹¹ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 85.

CAPÍTULO II: LA CRISIS TOTAL DEL GABINETE

1. Antecedentes de la crisis total del gabinete en Constituciones extranjeras.

El punto en común entre las cartas magnas que regulan mecanismos de control político como mociones de censura y cuestiones de confianza –especialmente, como es natural, en las de países parlamentaristas– es la admisión de la posibilidad de la caída de un gabinete ministerial, de modo que algún indicio acerca del concepto y de los efectos de la expresión «crisis total del gabinete» puede ser rastreado en Constituciones extranjeras. A continuación se citarán algunas de ellas, exceptuando la eminente Constitución no escrita de Inglaterra, carta madre del sistema parlamentarista.

1.1. Constituciones europeas.

1.1.1. La Constitución francesa.

En Francia, la Constitución de 1958 –una de las máximas influencias de la carta peruana– estipula en el primer párrafo de su artículo 49 lo que sigue: «El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea General la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general». Aunque el texto del artículo no lo menciona expresamente, queda claro que el primer ministro plantea la responsabilidad del Gobierno mediante una cuestión de confianza.

El artículo siguiente determina que «cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura *o cuando desapruebe el programa o una declaración de política general del Gobierno*, el Primer Ministro deberá presentar la *dimisión del Gobierno* al Presidente de la República» (*énfasis mío*), disposición que debe ser concatenada con el artículo 20 de dicha ley fundamental, que ordena la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento según los artículos 49 y 50 de la carta magna francesa, que son las disposiciones antes citadas. Es relevante precisar que en ese país el Gobierno engloba al primer ministro y, aun cuando no lo mencionen expresamente los artículos 21 y 22, se entiende que también incluye a los demás ministros miembros del Consejo. Ergo, la desaprobación de la confianza solicitada por el primer ministro francés acarrea la renuncia del Gobierno completo.

1.1.2. La Constitución española.

En España, la Constitución de 1978 regula la cuestión de confianza de una manera bastante clara y precisa. En primer lugar, su artículo 112 afirma que el presidente –jefe de Gobierno de ese país– puede plantear ante la Cámara de Diputados una cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. Asimismo, el numeral 1 del artículo 114 sostiene que «*si el Congreso niega su confianza al Gobierno, este presentará su dimisión al Rey*, procediéndose a continuación a la designación del Presidente del Gobierno, conforme con lo dispuesto en el artículo 99» (*énfasis mío*).

Ahora bien, dicho artículo 99, referente a la elección del presidente del Gobierno español y al subsecuente voto de investidura, indica que los diputados otorgan confianza al *candidato a presidente*, no al Gobierno en su totalidad –compuesto por el presidente, los vicepresidentes y los ministros, en conformidad con el numeral 1 del artículo 98 de la carta española–, con lo cual se advierte una aparentemente contradicción entre el artículo 99 y el 114. Sin embargo, la confusión es esclarecida por dos preceptos constitucionales: el numeral 1 del

artículo 101, que establece que «*el Gobierno cesa* tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o *por dimisión* o fallecimiento de su Presidente» (*énfasis mío*); y por el artículo 108, que dispone que «el Gobierno responde *solidariamente* en su gestión política ante el Congreso de los Diputados» (*énfasis mío*). Así, es indubitable que la denegación de confianza al presidente español ocasiona la renuncia del Gobierno completo.

1.1.3. La Constitución alemana.

En Alemania, la Constitución de 1949 –mejor conocida como la Ley Fundamental de Bonn, por haber sido aprobada en esa ciudad– incorpora también, como todo parlamentarismo, la cuestión de confianza, pero su eventual desestimación no genera la obligación de dimisión ni del canciller federal –jefe de Gobierno alemán–, ni del Gobierno federal en conjunto –integrado por el canciller y los ministros federales, de acuerdo con el artículo 62 de la carta alemana–, sino que, por el contrario, el numeral 1 del artículo 68 faculta al presidente federal a disolver el Parlamento: «Si una solicitud de voto de confianza del Canciller Federal no fuere aprobada por la mayoría de los miembros del Parlamento Federal, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el Parlamento, en un plazo de veintiún días. *El derecho a la disolución expirará tan pronto como el Parlamento, por mayoría de sus miembros, elija otro Canciller*» (*énfasis mío*).

La oración resaltada es conflictiva en el derecho constitucional alemán, pues, luego de autorizar al presidente a disolver el *Bundestag* en caso de que el canciller recibiera un voto de desconfianza, el artículo en cuestión confiere a ese órgano la potestad de elegir un nuevo canciller. Pese a ello, lo que es indiscutible en Alemania es que, si la denegación de confianza implicase alguna renuncia, esta es la del canciller en conjunto con los demás ministros, en aplicación del numeral 2 del artículo 69, que estipula la culminación del mandato de los miembros del Gobierno ante cualquier forma de terminación del periodo de gobierno del canciller federal.

1.1.4. La Constitución italiana.

En Italia, la Constitución aprobada en 1947 y vigente desde 1948 implanta la confianza en su artículo 94, diferenciando en la misma disposición constitucional la confianza requerida por asunción de nuevo Gobierno –el voto de investidura– y la solicitada para la aprobación de una específica proposición gubernamental. En el primer caso, se obliga al Gobierno a obtener la confianza de las dos cámaras legislativas (la de diputados y la de senadores), mientras que en el segundo supuesto, el voto de desconfianza no supone para el Gobierno la obligación de dimisión, conforme con el artículo 94 de la carta italiana. En ese sentido, habida cuenta de que el artículo 92 informa que el Gobierno italiano está compuesto por el presidente del Consejo de Ministros encargado de la jefatura de Gobierno de ese país– y los ministros, se infiere que la permanencia del Consejo está supeditada únicamente a la obtención del voto de investidura, sin perjuicio de la posibilidad de renuncia o muerte de su presidente.

1.2. Constituciones latinoamericanas.

1.2.1. La Constitución uruguaya.

La Constitución uruguaya de 1967 es una de las cartas magnas latinoamericanas que más elementos parlamentaristas incluyen en su contenido y, además, es una de las dos

Constituciones de esta región –junto a la peruana– que admite el mecanismo de la confianza. Al respecto, el tercer párrafo de su artículo 174 prescribe que el presidente *puede* solicitar a la Asamblea General un voto de confianza al Consejo de Ministros, sin precisar si se trata de un voto de investidura –el que se pide para que el gabinete ministerial pueda ejercer funciones– o de una cuestión de confianza a una iniciativa ministerial. En cualquier caso, no existe en Uruguay la obligación constitucional de que el Consejo obtenga el beneplácito del Parlamento. No obstante, si el presidente decidiera usar esta facultad, pero el Consejo no obtuviese los votos de la mayoría de la Asamblea, el mandatario declarararía que aquel no goza del respaldo del Legislativo, *pudiendo reemplazar uno o varios ministros*, en conformidad con el artículo 175 de la ley fundamental uruguaya. En otros términos, ante la desconfianza del Parlamento, el presidente uruguayo no está compelido a sustituir a sus ministros, y si lo hiciera, tampoco estaría obligado a reemplazarlos en su totalidad.

1.2.2. La Constitución argentina.

La Constitución argentina de 1853 –ampliamente reformada– no contempla la cuestión de confianza ni como voto de investidura al gabinete, ni como cuestión de confianza propiamente dicha a una política gubernamental determinada. Sin embargo, al igual que la Constitución peruana, instaura en su artículo 101 un jefe de gabinete contra el cual se puede presentar una moción de censura: «El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, (...), para informar la marcha del gobierno, (...). Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras».

Según lo manifestado en el párrafo precedente, el Parlamento argentino, después de aprobada la censura al jefe de gabinete, está *facultado* para votar su destitución, mas no compelido a ello. Esto se desprende del tenor literal del artículo citado: «El jefe de gabinete de ministros (...) Puede ser interpelado (...), y *ser removido* por (...) las cámaras» (*énfasis mío*). Empero, al no ser la moción de censura el tema por estudiar en el presente trabajo, no se ahondará en sus alcances conceptuales. Lo trascendente en este apartado es resaltar que dicha disposición constitucional atribuye la obligación de dimisión *únicamente* al jefe de gabinete, no al resto de ministros.

1.2.3. Otras Constituciones latinoamericanas.

En el ámbito latinoamericano, solo el Perú y Uruguay asimilan las cuestiones de confianza en sus respectivas Constituciones, aunque las regulan de forma distinta. Argentina no la incorpora, pero, al igual que nuestro país, ha insertado la figura de un jefe de gabinete pasible de censura, hecho que determina que merezca un tratamiento diferente.

Los demás países latinoamericanos no consideran el mecanismo de la cuestión de confianza en sus respectivas Constituciones, aunque algunos sí admiten el de la moción de censura a los ministros. Entre estos últimos están Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay, la República Dominicana y Venezuela. Ecuador y Nicaragua también la suscriben, pero mientras el primero la confunde con el juicio político (artículo 131 de la Constitución ecuatoriana), el país centroamericano, con intención o sin ella, no le otorga el nombre de «censura», ni le pone nombre alguno (numeral 4 del artículo 138 de la Constitución nicaragüense). Asimismo, Guatemala la regula como «voto de falta de confianza» (artículos 166 y 167 de la Constitución guatemalteca), mas lo cierto es que se trata de un voto de censura, puesto que es reglado como un mecanismo de iniciativa legislativa, no ejecutiva.

Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Honduras y México no acogen ni la cuestión de confianza, ni la moción de censura. De ellos, solo Chile recoge en el numeral 1 del artículo 48 de su texto constitucional una expresa proscripción relativa a la posibilidad de que los ministros asuman responsabilidad política derivada de acuerdos adoptados por la Cámara de Diputados: «(...) la Cámara puede (...) adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán al Presidente de la República (...). *En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros (...)*» (*énfasis mío*).

2. Antecedentes de la crisis total del gabinete en el constitucionalismo peruano.

Luego de citar algunas Constituciones que admiten la responsabilidad política de un gabinete ministerial mediante el rechazo o la denegación de una solicitud de confianza, corresponde estudiar la historia constitucional peruana con el objetivo de encontrar algún atisbo de dichos mecanismos y de la crisis total del gabinete. A tales efectos, se analizarán las once Constituciones que tuvo el Perú antes de la carta de 1993.

2.1. La Constitución de 1823.

Considerando como punto de partida la proclamación de la independencia del Perú, el 28 de julio de 1821, la primera Constitución peruana fue la sancionada en 1823. Ella estableció la separación de poderes estatales¹¹² y la imposibilidad de asunción de las funciones de cada poder¹¹³, pero no adjudicó al Congreso ni al Senado competencias para atribuir o no responsabilidad política a los ministros de Estado, que no estaban agrupados bajo ninguna denominación (gabinete, Consejo de Ministros, etc.), quizá debido a que eran únicamente tres¹¹⁴. Solo hay una vaga referencia sobre la atribución de responsabilidad a los ministros en el artículo 84, aunque sin mencionar de qué tipo: «Son responsables *in solidum* los Ministros por las resoluciones tomadas en común, y cada uno en particular por los actos peculiares a su departamento».

2.2. La Constitución de 1826.

La segunda Constitución del Perú fue promulgada solo tres años después, en 1826, y dispuso también la separación de poderes contemplada en la ley fundamental anterior¹¹⁵. Asimismo, determinó un Legislativo compuesto por tres cámaras: la cámara de tribunos, la de senadores y la de censores. A esta última le atribuyó la facultad de «pedir al Senado la suspensión del vice-presidente y secretarios de Estado, si la salud de la República la demandare con urgencia»¹¹⁶ (en esta carta magna, los secretarios de Estado sustituyeron a los ministros). No obstante, esta norma fue complementada por el artículo 53: «Si el Senado estimare fundada la *acusación* hecha por la Cámara de Censores, tendrá lugar el juicio nacional; y si por el contrario el Senado estuviere por la negativa, pasará la acusación a la Cámara de Tribunos» (*énfasis mío*).

¹¹² Constitución Política de la República Peruana de 1823 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículo 28.

¹¹³ *Ibíd.*, artículo 29.

¹¹⁴ *Ibíd.*, artículo 82.

¹¹⁵ Constitución para la República Peruana de 1826 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículos 9 y 10.

¹¹⁶ *Ibíd.*, artículo 51, numeral 3.

El término «acusación» hace que esa disposición se refiera a una forma de control político, pero no en el sentido de los mecanismos de la confianza y la censura, pues la desconfianza o censura a un ministro no implican necesariamente la comisión de infracciones a la ley o de delitos, sino que basta con un desempeño ineficiente o negligente en el cargo. En realidad, el articulado en cuestión –desde el artículo 51 hasta el 59 de la carta de 1826– representa el origen constitucional del juicio político en el Perú, que supone la comisión de infracción a las leyes o a la Constitución. Esto fue confirmado por el artículo 52, cuyo texto es el siguiente: «A la Cámara de Censores pertenece exclusivamente acusar al vice-presidente y secretarios de Estado ante el Senado, *en los casos de traición, concusión, o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado*» (énfasis mío).

Únicamente el artículo 94 hizo mención a la responsabilidad de los secretarios de Estado, aunque siempre en el sentido del artículo 52: «Los secretarios del despacho serán responsables con el vice-presidente, de todas las órdenes que autoricen contra la Constitución, las leyes y los tratados públicos».

2.3. La Constitución de 1828.

La tercera Constitución peruana fue sancionada apenas dos años después, en 1828, y, en palabras del egregio jurista Manuel Vicente Villarán, es la carta magna que sienta las bases constitucionales del Perú¹¹⁷. La carta de 1828 mantuvo el principio de separación de poderes¹¹⁸, pero revocó la triple cámara implantada en la ley fundamental anterior, instaurando un Legislativo bicameral: una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores¹¹⁹. Confirió a la primera la potestad de acusar, entre otros funcionarios, a los ministros, por infracciones a la Constitución y por delitos cometidos en el ejercicio del cargo¹²⁰, debiendo el Senado calificar la acusación y emitir un pronunciamiento¹²¹.

La carta de 1828 retiró la alusión a la responsabilidad de los ministros, reemplazándola por una redacción que prescribía que los ministros «darán razón a cada Cámara en la apertura de las sesiones, del estado de su respectivo ramo, e igualmente los informes que se les pidan»¹²², aunque sin recoger consecuencias ante la negativa u omisión de hacerlo.

2.4. La Constitución de 1834.

La Constitución peruana de 1834 siguió la regulación de la ley fundamental de 1828 acerca de la responsabilidad política de los altos funcionarios¹²³. Con respecto a los ministros de Estado, precisó la previa reglamentación e indicó lo siguiente: «En la apertura de las sesiones del Congreso le presentarán una memoria del estado de su respectivo ramo, y los correspondientes proyectos de ley; e igualmente darán los informes que se les pidan»¹²⁴.

¹¹⁷ Domingo García Belaúnde, *Las Constituciones del Perú*, t. I (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), 16.

¹¹⁸ Constitución Política de la República Peruana de 1828 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículos 8 y 9.

¹¹⁹ *Ibíd.*, artículo 10.

¹²⁰ *Ibíd.*, artículo 22.

¹²¹ *Ibíd.*, artículo 31.

¹²² *Ibíd.*, artículo 98.

¹²³ Constitución Política de la República Peruana de 1834 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículos 23 y 32.

¹²⁴ *Ibíd.*, artículo 89.

2.5. La Constitución de 1839.

Posteriormente al fracaso de la Confederación Perú-Boliviana, se adoptó la Constitución de 1839, cuyo texto, siempre respecto del asunto bajo análisis, continuó lo preceptuado por la carta magna de 1834¹²⁵, incluyendo lo concerniente al deber impuesto a los ministros con el Congreso, sobre presentación de memorias, de informes sobre proyectos de ley y, en general, sobre cualquier tema gubernamental¹²⁶.

2.6. La Constitución de 1856.

Antes de mencionar el contenido de la carta que corresponde a este punto, y a efectos de seguir un orden cronológico, es imprescindible manifestar que, si bien la moción de censura no fue constitucionalmente plasmada, como se verá más adelante, hasta la Constitución de 1867, durante el primer Gobierno de Ramón Castilla –entre 1845 y 1851– sí se utilizó, de facto, ese mecanismo de control político. Así lo contó el analista político y escritor Pedro Planas:

«En cuanto a la censura ministerial, en agosto de 1849, al debatirse un empréstito solicitado por su ministro de Hacienda, Manuel del Río, la Cámara colocó una disposición condicionante: “Esta autorización tendrá lugar si el ejecutivo nombra otro Ministro que reúna la confianza pública”. Al aprobarse el empréstito, el Ministro presentó su renuncia y Ramón Castilla aceptó su dimisión, en un oficio donde reconocía la censura ministerial como facultad implícita del Congreso: “Atendiendo a que la renuncia del Ministro de Hacienda está motivada en el mal estado de salud y en la proposición adoptada por la Cámara de Diputados para que se nombre otro Ministro, y considerando que se ha puesto en duda su conducta con perjuicio del honor del Gobierno y del mismo Ministro, y que el esclarecimiento de los cargos que se le hacen interesa al crédito de la Administración, admítase la referida renuncia y dígase a la Cámara de Diputados que en su oportunidad y con arreglo a las leyes puede hacerse efectiva la responsabilidad que resultare...”. Es decir, cuando los textos legales y constitucionales no concebían la censura y sin estar obligado a aceptar la renuncia del Ministro, el propio Presidente de la República, Ramón Castilla, asumió expresamente que la censura expresada por una de las cámaras era un “derecho del Parlamento”, facilitándole, incluso, la indagación de la presunta responsabilidad aludida contra su ministro»¹²⁷.

Recién después de ese suceso, el voto de censura tuvo concreción normativa en la Ley de Ministros de 1856¹²⁸ –y, luego, en la efímera carta de 1867–, norma que no solo admitió dicho mecanismo de control político, sino que también creó el cargo de presidente del Consejo de Ministros¹²⁹, que no vería cristalización constitucional hasta la carga magna de 1933.

¹²⁵ Constitución Política de la República Peruana de 1839 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículos 35 y 42.

¹²⁶ *Ibíd.*, artículo 92.

¹²⁷ Pedro Planas, *Democracia y tradición constitucional en el Perú. Materiales para una historia del derecho constitucional en el Perú* (Lima: Editorial San Marcos, 1998), 86-87.

¹²⁸ *Ibíd.*, 87.

¹²⁹ *Ibíd.*, 59.

Es con la Constitución de 1856 –promulgada durante el segundo Gobierno de Ramón Castilla– que se incorporó al Perú una institución empleada, también de facto, por Castilla en su primer Gobierno¹³⁰: el Consejo de Ministros¹³¹. Esta inclusión fue trascendental, no solo porque en posteriores Constituciones el Consejo de Ministros será pasible de responsabilidad política mediante votos de censura o de confianza, sino, fundamentalmente, porque determinó la integración de un elemento constitutivo de la historia constitucional peruana.

2.7. La Constitución de 1860.

La segunda Constitución sancionada bajo el mandato de Ramón Castilla fue la Constitución de 1860. Respecto de los mecanismos de control político, esta carta magna adoptó uno novedoso: las interpelaciones a los ministros¹³². Las interpelaciones consisten en el interrogatorio que los parlamentarios hacen a los ministros sobre algún tema en específico y, al igual que el Consejo de Ministros, son un mecanismo de origen parlamentarista que en la actualidad se encuentra presente en el derecho constitucional peruano.

2.8. La Constitución de 1867.

Como se dijo líneas arriba, la Constitución de 1867 constitucionalizó –valga la redundancia– en el Perú uno de los mecanismos parlamentaristas de control político más severos: el voto de censura. En efecto, su artículo 88 ordenó lo que sigue: «El Presidente no puede despachar en ningún Departamento de la administración pública, sin la concurrencia oficial de los Ministros responsables. *Tampoco puede despachar con el Ministro contra quien el Congreso haya emitido un voto de censura*» (*énfasis mío*).

Ahora bien, la ley fundamental en cuestión estipuló una variante del voto de censura: «El Ministro de Hacienda presentará además con la memoria, la cuenta general del año anterior y el presupuesto para el siguiente. La falta de cumplimiento de esta disposición produce *de hecho* los efectos del voto de censura a que se refiere el artículo 88»¹³³ (*énfasis mío*). La inclusión de la frase «de hecho» parece indicar, solo para este caso en concreto, un voto de censura automático e inmediato; esto es, sin que sea necesaria una votación en ese sentido, bastando solo la comprobación del incumplimiento de dicho ministro.

Es relevante señalar que la Constitución de 1867 solo rigió durante un brevísimo periodo de tiempo –estuvo en vigor menos de seis meses–, pues en enero de 1868, tras una revuelta ocasionada por el rechazo popular a la nueva carta magna, se reinstauró la vigencia de la Constitución de 1860.

2.9. La Constitución de 1920.

La Constitución de 1920, promulgada por el expresidente Augusto Leguía, mantuvo el Consejo de Ministros y acogió también el voto de censura, aunque con el nombre de voto de

¹³⁰ *Ibíd.*, 86.

¹³¹ Constitución de la República Peruana de 1856 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículo 93.

¹³² Constitución Política del Perú de 1860 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículo 103.

¹³³ Constitución Política del Perú de 1867 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículo 94.

falta de confianza: «No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza»¹³⁴.

2.10. La Constitución de 1933.

La Constitución peruana de 1933, al igual que las dos que le preceden, introdujo la censura ministerial¹³⁵. Asimismo, como se manifestó previamente, fue la que consagró a nivel constitucional en el Perú la figura del presidente del Consejo de Ministros¹³⁶, componente primordial también de la historia constitucional peruana. Empero, lo que interesa destacar respecto de esta carta magna es la implantación del mecanismo de la cuestión de confianza en su artículo 174: «La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza» (*énfasis mío*).

La disposición no lo menciona expresamente, pero de la literalidad del artículo se puede inferir que se está ante una cuestión de confianza propiamente dicha, que es aquella que el gabinete presenta *voluntariamente* al Parlamento. En ese sentido, no debe ser confundida con la cuestión de confianza en el sentido de *voto de investidura*, que el presidente del Consejo de Ministros solicita a nombre de todo el gabinete ministerial para que este pueda ejercer funciones. Es preciso indicar que el texto constitucional no especificó si la obligación de dimisión del presidente del Consejo de Ministros por voto de censura o por denegación de confianza podía extenderse a todo el Consejo.

2.11. La Constitución de 1979.

Finalmente, la Constitución de 1979, además de persistir en el cargo del presidente del Consejo de Ministros¹³⁷, agrupó los mecanismos de la moción de censura y la cuestión de confianza en un mismo artículo, el cual, por su trascendencia, se transcribe íntegramente:

«La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados.

El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión.

¹³⁴ Constitución para la República del Perú de 1920 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículo 133.

¹³⁵ Constitución Política del Perú de 1933 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículo 172.

¹³⁶ *Ibíd.*, artículo 157.

¹³⁷ Constitución Política del Perú de 1979 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículo 215.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados»¹³⁸.

De la literalidad del artículo en cuestión, exactamente de los párrafos primero y quinto, se confirmó, en primer lugar, que la cuestión de confianza es solicitada voluntariamente por el Consejo de Ministros, representado por su presidente, o por un ministro en particular. Adicionalmente, se advierte que, en contraste con lo estipulado por la Constitución anterior, esta norma constitucional sí contempló explícitas consecuencias ante la censura del presidente de Consejo de Ministros: «El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar». La única forma de que el Consejo entero sea censurado es a través de un voto de censura en contra de su presidente.

En cuanto a una solicitud de confianza rehusada, el quinto párrafo no diferenció los efectos de un voto de desconfianza a un determinado ministro de los de uno al presidente del Consejo de Ministros. Sin embargo, puede interpretarse que el rechazo de una petición de confianza requerida por el presidente del Consejo acarrea no solo su renuncia, sino la del Consejo de Ministros.

El motivo de esa interpretación reside en el artículo 224 de la misma ley fundamental:

«El Presidente del Consejo concurre a las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás Ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión.

La exposición no da lugar a voto del Congreso» (énfasis mío).

La oración enfatizada es esencial: la exposición que hace el presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso sobre el programa general del Gobierno no implicaba una posterior cuestión de confianza, en el sentido de voto de investidura al gabinete ministerial. No obstante, a pesar de esta norma, el tercer párrafo del artículo 226 previamente citado señaló que el Consejo de Ministros censurado debe renunciar, y, como se apuntó, el Consejo es personificado por su presidente.

En otros términos, si la Constitución del 79 no dispuso un voto de investidura del Congreso al gabinete ministerial, y, pese a esto, obligaba al Consejo de Ministros a renunciar en caso de censura a su presidente, la denegación de confianza a este podía ocasionar también la dimisión de todo el gabinete. Este razonamiento no es ocioso, sino que resultará fundamental para la interpretación de los artículos sobre la materia en cuestión en la Constitución peruana en vigor.

¹³⁸ *Ibíd.*, artículo 226.

3. La crisis total del gabinete en la Constitución de 1993.

Habiendo ya descrito y analizado el historial constitucional peruano de la crisis total del gabinete, corresponde adentrarse en la regulación sobre el asunto en cuestión en la carta peruana vigente, teniendo en cuenta que esta no solo ha adoptado las instituciones incorporadas al Perú en previas cartas magnas, sino que las ha consolidado. Este punto comenzará con el estudio de los preceptos que están íntimamente relacionados con el artículo bajo investigación en el presente trabajo.

3.1. Artículos conexos a la crisis total del gabinete del artículo 133.

3.1.1. El artículo 130.

El artículo 130 de la Constitución de 1993 establece lo siguiente:

«Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre al Congreso, en compañía de los demás Ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. *Plantea al efecto cuestión de confianza.*

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria» (*énfasis mío*).

Como puede observarse, la redacción de este mandato es diametralmente opuesta a la del artículo análogo de la carta magna de 1979, pues mientras esta manifestó expresamente la imposibilidad de un voto del Congreso luego de la exposición del presidente del Consejo de Ministro, la ley fundamental en vigor le ordena al primer ministro –denominación que volverá a usarse en adelante– hacer una cuestión de confianza de su declaración como máximo a los treinta días de su asunción en el cargo. Esa cuestión de confianza no puede tomarse sino como un voto de investidura al gabinete ministerial, de manera que, en caso de obtenerlo, el Consejo de Ministros se mantendrá en ejercicio, pero en el supuesto de que no, deberá dimitir.

3.1.2. El artículo 132.

El artículo 132, por su parte, decreta lo que sigue:

«El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación».

En contraste con lo señalado en el apartado anterior, esta norma constitucional sí es bastante similar al artículo equivalente en la Constitución del 79. Resulta pertinente manifestar nuevamente que el Consejo de Ministros puede ser censurado en su totalidad únicamente mediante un voto en ese sentido a su representante, el primer ministro. Asimismo, es indispensable resaltar que la actual carta magna revocó el Parlamento bicameral y se inclinó por uno unicameral, razón por la cual se retiraron de la disposición las menciones relativas a la Cámara de Diputados. Por último, al haber voto de investidura, resulta incluso más evidente que la confianza rehusada al primer ministro tiene las mismas consecuencias que un voto de censura en su contra: la obligación de dimisión del Consejo de Ministros.

3.1.3. El artículo 134.

El artículo 134 regla una contingencia límite en el derecho constitucional peruano:

«El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto».

Al igual que la regla comentada en el punto precedente, este artículo está influenciado por la carta del 79. Esta prescribió que el presidente de la República estaba facultado para disolver la Cámara de Diputados si esta había censurado o rechazado confianza a tres Consejos de Ministros. Las diferencias esenciales respecto de la Constitución vigente radican en que el Congreso actual es unicameral, por lo que la disolución no sería de una cámara, sino del Parlamento completo; para la disolución parlamentaria se exigen dos gabinetes caídos, no tres; y el órgano que se mantendría en funciones luego de disuelto el Congreso sería la Comisión Permanente, ya que no existe Senado¹³⁹.

Es imprescindible indicar que la posibilidad que se le da al presidente de disolver el Congreso –con una regulación flexibilizada, pasando de tres a dos Consejos de Ministros caídos para desplegar sus efectos–, parece ser una concesión excesiva al mandatario peruano, a pesar

¹³⁹ *Ibíd.*, artículos 227 y 230.

de ser incorporada a la Constitución supuestamente con la finalidad de equiparar el poder otorgado al Parlamento respecto del Gobierno: censurar ministros o rehusarles confianza.

Empero, cabe recordar el contexto en que fue promulgada la carta de 1993. El presidente de turno, Alberto Fujimori, había quebrantado el orden constitucional en el año previo, fundamentalmente por el agudo conflicto con la oposición parlamentaria, disputa que para el gobernante significaba una disyuntiva: o sobrevivía él, o sobrevivía el Congreso opositor¹⁴⁰. De modo que, a pesar de la solvente argumentación del partido oficialista en cuanto a este asunto en el Congreso Constituyente Democrático (CCD)¹⁴¹, es una incógnita si la decisión de relajar el requisito del número de gabinetes caídos para la disolución del Parlamento fue unilateral y de conciencia por parte de los congresistas oficialistas, o fue una orden dictada por el Gobierno con la finalidad de que el mandatario pueda disolver el Legislativo nuevamente –sí así lo ameritaban las circunstancias–, pero ahora con habilitación constitucional, como lo mencionó un congresista opositor en los debates de ese momento¹⁴².

3.1.4. El artículo 136.

En último término, el artículo 136 es trascendente para los fines del presente trabajo, por una específica oración:

«Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. *Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.*

El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto» (*énfasis mío*).

Esta norma constitucional es sustancial en tanto y en cuanto el apartado destacado prohíbe explícitamente la posibilidad de que, en el supuesto de reagrupamiento del Congreso disuelto y de la consecuente destitución del Consejo de Ministros en funciones, algún ministro depuesto pueda volver al Consejo, eliminándose esta proscripción recién al término del período presidencial del que se trate. Lo dicho tiene capital importancia a efectos de las interpretaciones que se esbozarán en las siguientes páginas, con respecto al concepto de la crisis total del gabinete y sus consecuencias.

3.2. El artículo 133.

3.2.1. Literalidad del artículo.

El artículo 133 de la Constitución Política del Perú de 1993 dispone lo siguiente:

¹⁴⁰ Yusuke Murakami, *El Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*, 2ª ed. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Center for Integrated Area Studies de la Universidad de Kioto, 2012), 289-296.

¹⁴¹ Congreso Constituyente Democrático, *Diario de Debate de la Constitución de 1993*, t. II (Lima: Congreso de la República), 1123-1130.

¹⁴² *Ibíd.*, 1167.

«El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete».

Solo para fines didácticos el artículo en mención será dividido en dos. La primera parte abarcará desde «el Presidente» hasta «a nombre del Consejo»; la segunda, desde «si la confianza» hasta «crisis total del gabinete». La primera frase regula la cuestión de confianza *voluntaria* del primer ministro; es decir, aquella que el primer ministro plantea con el fin de obtener el respaldo parlamentario a una determinada iniciativa ministerial. Esta expresión no debe ser confundida con la cuestión de confianza, también voluntaria, reglamentada en el primer párrafo del artículo 132, así como en el último párrafo del mismo, disposición constitucional que permite implícitamente la presentación de solicitudes de confianza por parte de ministros distintos del presidente del Consejo. Mucho menos debe ser confundida con la cuestión de confianza reglada en el artículo 130, que, en realidad, hace referencia a un voto de investidura de consecución obligatoria para el gabinete ministerial.

La segunda parte del precepto recoge los casos en que se desencadena una crisis ministerial: si la solicitud es rehusada por el Congreso, o si el primer ministro es censurado, o si renuncia, o si es removido por el presidente, se produce la *crisis total del gabinete*. En primer lugar, no se han contextualizado correctamente los supuestos para que se produzca esa crisis, y, sobre todo, no se ha delimitado su concepto.

3.2.2. Supuestos para la crisis total del gabinete.

Según el artículo 133 de la carta magna vigente, son cuatro los casos que ocasionan la crisis total del gabinete: a) denegación de la confianza solicitada por el primer ministro a nombre del Consejo de Ministros, b) censura al primer ministro, c) renuncia del primer ministro, y d) remoción del primer ministro por parte del presidente de la república. Cada uno de ellos es bastante claro y tiene la misma jerarquía e importancia con respecto a los demás.

Lo curioso es que esos supuestos han sido estipulados en un artículo aparentemente pensado para establecer los parámetros de la cuestión de confianza que puede solicitar el primer ministro al Congreso. En otros términos, una disposición constitucional pensada para reglar la cuestión de confianza –así como el artículo 132 está referido, en su mayoría, a la moción de censura–, termina incorporando en su tenor literal los casos que originan dicha crisis del gabinete, y que van más allá de una confianza rehusada.

Esto no es un problema en sí mismo; sin embargo, como tantas otras normas constitucionales, su literalidad puede llevar a confusión. Podría pensarse, por ejemplo, que la primera parte del artículo marca el contexto del precepto, de manera que los supuestos que aparecen después tendrían que ser interpretados en ese marco. Si se siguiesen estrictamente las reglas sintácticas, podría colegirse, sin ningún inconveniente, que la consecuencia denominada «crisis total del gabinete», desencadenada por cualquiera de esos cuatro casos, tiene como premisa la presentación de una cuestión de confianza por parte del primer ministro. Dicho de otra manera: la crisis total del gabinete se manifestaría ante la confianza rehusada o censura al primer ministro, o frente a su renuncia o remoción, cualquiera de ellas, pero en el contexto de la presentación de una cuestión de confianza.

No obstante, se observa que eso no es así: la crisis del gabinete no se fundamenta únicamente en la confianza denegada, sino en otros tres casos adicionales, vistos los cuatro de forma aislada; esto es, ciertamente en el contexto de una cuestión de confianza, pero también en el contexto de una moción de censura, o, sin haber de por medio ningún mecanismo de control político, tan solo por la renuncia o remoción del primer ministro por cualquier motivo. En ese orden de ideas, hubiese sido conveniente reservar el artículo 133 para la regulación de todo lo concerniente a la cuestión de confianza, y especificar en otra disposición los presupuestos para la crisis del gabinete. Otra opción viable hubiese sido regular en un solo artículo los mecanismos de la cuestión de confianza y la moción de censura, y agrupar en otro los supuestos de la crisis del gabinete, de ser necesario hacerlo.

4. El concepto de crisis total del gabinete.

Sin perjuicio de lo recién manifestado, persiste aún el problema fundamental: la noción de la crisis total del gabinete. Una lectura literal puede brindar indicios sobre su naturaleza y alcance, mas no es suficiente. Su vaguedad puede llevar no solo a error, sino, como se dijo en la introducción de este trabajo, a inútiles y virulentas confrontaciones entre las diferentes fuerzas políticas. ¿Por qué se optó por esa denominación? Y, esencialmente, ¿qué significa que la totalidad del gabinete ministerial está en crisis?

4.1. Literalidad terminológica.

Para examinar el tenor literal del concepto es inevitable recurrir al Diccionario de la Lengua Española (DLE). Con respecto a la palabra «crisis», el DLE admite varias acepciones. La que interesa para los fines de la presente investigación es aquella que denota una «situación política en que uno o más miembros del Gobierno han dimitido o han sido sustituidos», como se puede constatar en la versión web del Diccionario. Esta acepción es, sin lugar a dudas, la que desearon implantar los constituyentes del 93 llevándola a la realidad peruana, pues en nuestro país el Gobierno está conformado por el presidente y los ministros. Ahora bien, nótese que la definición de la Academia dice «uno o más», de modo que esa crisis, si se hubiese atendido al mandato semántico, no hubiese implicado la renuncia del gabinete ministerial completo.

Precisamente en atención a ese detalle, los legisladores de la Constitución incluyeron el término «total», adjetivo definido por el DLE de la siguiente manera: «General, universal y que lo comprende todo en su especie», según se observa también en su página web. Este vocablo complementa el sentido de la anterior, dándole una dirección más amplia: la situación política en la que dimiten uno o más integrantes del Gobierno y que en el contexto peruano se extiende a todo el gabinete ministerial. Esta última denominación no supone complicaciones. Al conjunto de ministros se le llama gabinete ministerial o simplemente gabinete, en alusión al lugar en que se reunían los ministros del monarca inglés¹⁴³.

En suma, los vocablos «crisis» y «total» no parecen ser términos conflictivos, sino que, por el contrario, delimitan el alcance de los cuatro supuestos mencionados líneas arriba respecto del primer ministro; ergo, en caso de que le sea rehusada la solicitud de confianza, se apruebe una moción de censura en su contra, renuncie o sea removido por el presidente, el gabinete ministerial por completo deberá renunciar. Así también lo expresaron los constituyentes de la carta magna del 93.

¹⁴³ Hakansson, *La forma de gobierno de la Constitución peruana*, 19.

4.2. La intención de los constituyentes de 1993.

Efectivamente, en el diario de los debates de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático consta que la voluntad de los legisladores de la carta de 1993 era la manifestada en el punto precedente. En específico, fueron las participaciones de los otrora congresistas Carlos Torres y Torres Lara (quien hacía las veces de presidente de la sesión¹⁴⁴), Enrique Chirinos Soto, Henry Pease, y Raúl Ferrero las que zanjaron el asunto en el CCD. Para una mejor ilustración, primero se transcribirán los diálogos y luego serán comentados. Las intervenciones son las siguientes:

«(...) El señor PRESIDENTE.— Tiene la palabra el doctor Pease García.

El señor PEASE GARCÍA (MDI).— Señor Presidente: (...) Yo tengo otra preocupación, señor Presidente, sobre la cual le preguntaría por su intermedio al doctor Chirinos Soto. Hay muchos casos según los cuales, cuando cae el Presidente del Consejo, en la práctica no cae el gabinete, porque si bien tienen todos que renunciar al día siguiente, con otro Presidente del Consejo de Ministros entran todos de nuevo. Entonces, puede darse la siguiente situación. Está discutiéndose la censura del Ministro de Economía, y el Presidente del Consejo hace cuestión de confianza para el gabinete; por tanto, lo que se vota es la censura al gabinete. Cae el gabinete, el Presidente acepta la renuncia del gabinete, pone otro Presidente del Consejo de Ministros y vuelve a nombrar al mismo Ministro de Economía, que era el que en su origen estaba con la moción de censura. No sé si hay manera de prever esa situación. Yo le preguntaría al señor Chirinos Soto.

El señor CHIRINOS SOTO (R).— Le contesto con todo gusto. Por ejemplo, cuando fue censurado el doctor Trelles, es verdad que fue censurado en su capacidad de Ministro del Interior, pero como era Presidente del Consejo, la censura arrastró a todo el gabinete, que fue sustituido de inmediato, con los mismos ministros, por el doctor Schwalb como Presidente del Consejo. Es el juego parlamentario. En Francia se censura a un Presidente del Consejo y ese mismo Presidente del Consejo regresa a la combinación ministerial como Vicepresidente del Consejo, y todo depende ahí de la confianza que le dé o no la Cámara.

El señor PEASE GARCÍA (MDI).— Pero por lo menos cambió de puesto. En el ejemplo que he dado, al ministro que iba a ser censurado lo sacaron de plano y luego lo mantuvieron en el mismo ministerio.

El señor CHIRINOS SOTO (R).— No pues, a tanto detalle no podemos entrar. Pero si el Congreso, a propósito de una censura al Ministro de Economía, se vuelva al Presidente del Consejo, se habrá volado también

¹⁴⁴ Congreso Constituyente Democrático, *Diario de Debate de la Constitución de 1993*, t. III (Lima: Congreso de la República), 1359.

al Ministro de Economía. Eso no se va a repetir, sería un desafío del Presidente de la República. No, eso no (...)»¹⁴⁵.

«(...) El señor FERRERO COSTA (NM-C90).— Señor Presidente, una pregunta. ¿Para la Comisión es igual que un Presidente del Consejo renuncie o que lo remuevan o que lo censuren? Es decir, ¿para la Comisión es una misma situación? Yo no he podido estar presente en los antecedentes de este debate, como explicaré después; pero me parece que en el caso de un Presidente del Consejo que renuncia por propia voluntad, porque desea renunciar, porque quiere apartarse, que no ha tenido una crítica del Parlamento, que no ha sido censurado y cuya remoción tampoco ha sido solicitada por el Presidente de la República, me parece, digo, que ello configura una situación distinta. En el caso de un Presidente del Consejo que se va por razones de salud, por ejemplo, ¿eso quiere decir que todo el gabinete desaparece porque el Presidente del Consejo se va por razones de salud? Yo no estoy de acuerdo con esa tesis.

El señor PRESIDENTE.— Señor Ferrero Costa, la crisis total del gabinete no significa que cambien necesariamente todos los ministros. Lo que pasa es que el gabinete es nombrado a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros. Entonces, si se va el Presidente del Consejo de Ministros, tienen que juramentar todos nuevamente, sean los antiguos o sean los nuevos. Ésa es la razonabilidad del artículo. Puede hacer uso de la palabra el doctor Chirinos Soto.

El señor CHIRINOS SOTO (R).— Señor Presidente: No se trata de calificar; claro que la situación es políticamente muy distinta. De lo que se trata es que, no habiendo Presidente del Consejo, el gabinete es nuevo, porque viene otro señor que va a proponer al Presidente de la República los nombres de la nueva formación ministerial, que puede incluir los mismos nombres de la anterior. He citado el caso del doctor Óscar Trelles, que era Presidente del Consejo y Ministro de Gobierno, según se decía entonces. Fue censurado como Ministro de Gobierno, pero era Presidente del Consejo. Entonces, tuvo que renunciar y su caída arrastró la de todo el gabinete. ¿Qué hizo Belaúnde? Llamó a Schwalb y lo hizo Presidente del mismo gabinete. Era el mismo gabinete con otro Presidente, nada más. Eso es todo. El fenómeno jurídico que se produce en relación con las cuatro hipótesis es que no hay Presidente del Consejo; tiene que haber uno nuevo que proponga al Presidente de la República los nombres de los demás ministros (...)»¹⁴⁶.

De la lectura de los diálogos citados pueden colegirse cuatro cuestiones. En primer lugar, Pease consultó las posibles consecuencias de que el gobernante nombre nuevamente como ministro a aquel que iba a ser censurado, pero que fue «protegido» por el primer ministro, planteando una cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete en solidaridad con él, situación aceptada como posibilidad por Enrique Chirinos Soto¹⁴⁷. La respuesta de este fue que

¹⁴⁵ *Ibíd.*, 1374-1375.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, 1377.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, 1373-1374.

la carta magna no puede entrar en detalles, aunque se entendería que, bien vistas las cosas, el ministro cuestionado no debería volver al Consejo de Ministros, de modo que lo contrario «sería un desafío del Presidente de la República». Con esta réplica, el constituyente en mención dio a entender que *no existe obligación constitucional de que el presidente sustituya al controversial ministro*; a lo más existiría un «deber político».

En segundo lugar, para los legisladores de la Constitución la crisis total del gabinete implicaba la dimisión de todos los ministros. Torres y Torres Lara lo admitió cuando afirma que «si se va el Presidente del Consejo de Ministros, tienen que juramentar todos nuevamente», y Chirinos Soto se expresó en el mismo sentido, cuando aseveró que «no habiendo Presidente del Consejo, el gabinete es nuevo». Este es el asunto que goza de mayor consenso.

En tercer lugar, si bien no hubo unanimidad entre los constituyentes, del texto se desprende que los cuatro supuestos para la crisis total del gabinete ministerial fueron considerados idénticos en jerarquía y en su condición de elementos desencadenantes de dicha crisis, como se anticipó en el punto 3.2.2. Esto se vio reflejado cuando Ferrero cuestionó que la consecuencia sea la misma –la caída del gabinete– para supuestos tan desiguales, como cuando el primer ministro renuncia por voluntad propia; por ejemplo, por motivos de salud. A esa objeción Chirinos Soto replicó que «no se trata de calificar», aludiendo con ello a que la misión de la Constitución no es distinguir cada uno de los casos que pueden presentarse a este respecto –que son muchísimos–, sino que «el fenómeno jurídico que se produce en relación con las cuatro hipótesis es que no hay Presidente del Consejo», sea cual fuese la razón; por ende, lo que corresponde es que todo el gabinete renuncie.

Finalmente, en cuarto lugar, Torres y Torres Lara, ante el cuestionamiento mencionado en el párrafo anterior, manifiesta que «la crisis total del gabinete no significa que cambien necesariamente todos los ministros», sino que «el gabinete es nombrado a propuesta del Presidente del Consejo», de manera que «si se va (...), tienen que juramentar todos nuevamente, sean los antiguos o sean los nuevos». El nombramiento a proposición del primer ministro está regulado en el artículo 122 de la Constitución: «El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo». La posibilidad de cambio de ministros –o no– es la cuestión más polémica en la práctica constitucional peruana, por lo cual será comentada en el siguiente punto.

En definitiva, los constituyentes de 1993 estimaron que la crisis total del gabinete acarrea la dimisión de todos los ministros, que los cuatro supuestos para la crisis son equivalentes entre sí y que esta no implica la obligación de cambiar a todos los ministros para el siguiente Consejo, aunque, quizá, un «deber político» –mas no jurídico–, de sustituir al ministro que provocó un voto de desconfianza al primer ministro, sea en el contexto de una censura al gabinete, sea en el marco de una cuestión de confianza en solidaridad con el ministro pasible de censura.

Podría alegarse que en el debate no todos los legisladores constitucionales estuvieron de acuerdo con estas conclusiones; sin embargo, lo que en último término debe ser tomado en cuenta es la votación final del artículo: aprobado por seis votos a favor, ninguno en contra y una abstención¹⁴⁸.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, 1378.

4.3. El concepto.

Por si quedase aún alguna duda sobre la dimisión del gabinete ministerial como consecuencia principal de la crisis total mencionada en el artículo 133, a pesar de ser ese su sentido literal y la voluntad de los constituyentes, se citarán algunos autores que concuerdan con esa postura. Se empezará con el legislador Enrique Chirinos Soto, quien menciona que «el Presidente del Consejo puede, a nombre de este, plantear ante el Congreso la cuestión de confianza, y comprometer de ese modo la existencia del gabinete. Desechada que fuere la cuestión de confianza, el *gabinete es renunciante*»¹⁴⁹ (*énfasis mío*). En este caso en particular, se refiere únicamente a la denegación de la solicitud de confianza como supuesto causante de esa crisis.

De igual manera, el exsenador Enrique Bernaldes declara, en relación al artículo 133, que «el presente es un artículo inédito en el constitucionalismo peruano. Entendemos que al utilizar el rimbombante término “crisis total del gabinete” los constituyentes se están refiriendo a la *dimisión del gabinete*, que es la acepción correcta»¹⁵⁰ (*énfasis mío*). Asimismo, el jurista Raúl Chanamé enuncia que «(...) en el texto constitucional también se autoriza a solicitar la cuestión de confianza al primer ministro en nombre de todo su gabinete; si esta es rechazada *todo el gabinete en su conjunto debe presentar su renuncia al Presidente (...)*»¹⁵¹ (*énfasis mío*). No obstante, también hace alusión a los otros tres supuestos del artículo 133: «(...) la censura a un Presidente del Consejo de Ministros tiene como efecto la crisis total ministerial dado que *se ve obligado también a presentar su renuncia y la de todo su gabinete*. La misma situación se da si renuncia o es revocado por decisión del presidente (...)»¹⁵² (*énfasis mío*).

Por su parte, el profesor Carlos Hakansson sostiene que «si la cuestión de confianza es negada, se abre un proceso orientado a buscar una salida a la crisis y cuyas etapas subsiguientes son: la *dimisión del Gabinete* y la designación de un nuevo Primer Ministro (...)»¹⁵³ (*énfasis mío*). El supuesto deber de elegir a un nuevo presidente del Consejo de Ministros se analizará más adelante. Por último, César Landa, expresidente del Tribunal Constitucional, se ha manifestado en la misma dirección, indicando que «(...) si la cuestión de confianza es rechazada (...), se produce el mismo efecto que la censura; esto es, la crisis ministerial que lleva a la *dimisión de todo el gabinete (...)*»¹⁵⁴ (*énfasis mío*).

Como puede apreciarse, es indubitable que la crisis total del gabinete ministerial supone la renuncia de todos los ministros. Empero, llama poderosamente la atención que las publicaciones de derecho constitucional peruano consultadas no incluyan, en las secciones dedicadas a los mecanismos de control político o a las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, análisis pormenorizados o, cuando menos, algunas líneas adicionales sobre el artículo 133 de la Constitución. La gran mayoría solo hace referencia al deber de dimisión del Consejo de Ministros y quizá algún párrafo complementario con comparación internacional, o con un comentario sobre la espinosa situación política que significaría aplicar dicha disposición constitucional, pero siempre con un elocuente mutis acerca de las implicaciones de la crisis total del gabinete; específicamente, sobre la posibilidad de que el presidente nombre

¹⁴⁹ Enrique Chirinos Soto y Francisco Chirinos Soto, *La Constitución: Lectura y comentario*, 5ª ed. (Lima: Editorial Rhodas, 2006), 348.

¹⁵⁰ Enrique Bernaldes, *La Constitución de 1993: Análisis comparado* (Lima: ICS Editores, 1996), 525.

¹⁵¹ Raúl Chanamé, *La Constitución comentada*, t. II, 6ª ed. (Arequipa: Editorial Adrus, 2011), 180.

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ Hakansson, *La forma de gobierno de la Constitución peruana*, 421.

¹⁵⁴ César Landa, *Constitución y Fuentes del Derecho* (Lima: Palestra Editores, 2006), 259.

nuevamente a los ministros que integraron el gabinete caído por cualquiera de las cuatro causales ya conocidas.

Antes de examinar ese último asunto es importante hacer una precisión. La razón casi unánimemente esgrimida para la obligación de dimisión de todo el gabinete en caso de la crisis total del artículo 133, es el artículo 122 de la carta magna, que prescribe que el primer ministro propone al presidente los nombres de los ministros por designar, de modo que si aquel ya no forma parte del Consejo, el que lo sustituya debe hacer una nueva propuesta al gobernante, quedando sin efecto, por consiguiente, los nombramientos hechos a recomendación del primer ministro predecesor. Así también lo expresaron los constituyentes, como puede observarse en los diálogos citados en el punto 4.2.

Si bien esa es una justificación válida y correcta, no es la única. El otro motivo de que el distanciamiento del primer ministro acarree la renuncia de todos los ministros en conjunto es el artículo 130 de la ley fundamental, que dispone la necesidad de un voto de investidura del Congreso al gabinete ministerial para poder ejercer funciones. Enrique Bernales lo confirma de la siguiente manera: «(...) La importancia política de esta figura constitucional radica en la subordinación de la suerte del gabinete a la adopción o el rechazo del Congreso ante la cuestión de confianza planteada. Desde esa óptica, *si la confianza no es acordada, el gabinete no podría entrar en funciones*»¹⁵⁵ (*énfasis mío*).

De esta manera lo determina también el artículo 82 del Reglamento del Congreso de la República, que, respecto de la investidura al Consejo de Ministro indica que «si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República aceptará la *renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros*, que debe realizarse de inmediato» (*énfasis mío*).

Usando otras palabras, se está presente ante un voto de confianza que el primer ministro, por mandato constitucional, solicita obligatoriamente al Parlamento *en nombre de todo el gabinete*, de manera que el voto favorable del Legislativo *irradia* a todos y cada uno de los ministros. En ese orden de ideas, si ya no hubiese primer ministro –porque se le denegó la confianza, se le censuró, renunció o fue removido de su cargo– la investidura automáticamente se desvanecería y, en consecuencia, se dispararía también en todos los demás ministros, haciéndolos renunciar.

Siguiendo con el análisis del artículo 133, la posibilidad que tiene –o no– el presidente de nombrar como ministros a aquellos que fueron parte del gabinete disuelto por crisis total es el asunto más controversial. El tenor literal del artículo 133 no lo menciona, ni tampoco puede extraerse alguna connotación en ningún tipo de sentido. Sin embargo, ya se advirtió que los constituyentes de 1993 manifestaron que «la crisis total del gabinete no significa que cambien necesariamente todos los ministros»¹⁵⁶, aludiendo con esa afirmación a que el mandatario ostenta la potestad de mantener a algunos ministros en sus respectivas carteras ministeriales. Si esto fuese así, y si adicionalmente se toman en consideración los requisitos para ser ministro establecidos en el artículo 124 de la Constitución y los impedimentos implícitos de los artículos 33 –suspensión del ejercicio de ciudadanía– y 100 –inhabilitación para el ejercicio de función pública–, ¿cuáles son esos ministros que sí podrían retornar con el nuevo gabinete? O viceversa: ¿Quiénes estarían impedidos de ser nombrados para el siguiente Consejo de Ministros?

¹⁵⁵ Bernales, *La Constitución de 1993: Análisis comparado*, 519.

¹⁵⁶ Congreso Constituyente Democrático, *Diario de Debate de la Constitución de 1993*, t. III, 1377.

La doctrina constitucional tampoco brinda muchas luces al respecto. El también expresidente del Tribunal Constitucional Víctor García Toma asevera que «la crisis se supera con el nombramiento de un *nuevo* Consejo de Ministros»¹⁵⁷ (*énfasis mío*). En esa oración, el término «nuevo» es ambiguo, puesto que, por un lado, podría referirse a un gabinete cuyos miembros son distintos del anterior, pero, por otro, podría significar que el gabinete ministerial es nuevo solo en cuanto ha sido nombrado en reemplazo del precedente. Por su parte, el profesor Hakansson opina, como se citó líneas arriba, que el Gobierno se sobrepone de la crisis total del gabinete con la dimisión del Consejo de Ministros y la *designación de un nuevo primer ministro*¹⁵⁸, con lo cual estaría deslizando que bastaría con el cambio del presidente del Consejo para dejar atrás dicha crisis.

No obstante, en otro momento el referido profesor menciona lo siguiente: «Nos preguntamos si el Presidente de la República podría volver a nombrar como Primer Ministro a la misma persona que le fue denegada la confianza. *Si bien no encontramos impedimento*, pensamos que esa decisión política podría resultar desafortunada para el Jefe de Estado por sus efectos en el electorado»¹⁵⁹ (*énfasis mío*). La expresión destacada indica que, para el catedrático en mención, la crisis total del gabinete ministerial no implica ni siquiera que el primer ministro no pueda regresar al gabinete –reparando solo en repercusiones electorales–, por lo que mucho menos supondría que los demás ministros (los de cartera: el de salud, el de educación, etc.) no pudiesen ser designados nuevamente en sus respectivos despachos.

En contraste, el profesor Samuel Abad afirma lo que sigue: «Se ha discutido si en el nuevo Gabinete pueden estar *algunos* de los ministros de aquel que no contaron con la confianza del Congreso. A nuestro juicio, *el nuevo gabinete sí puede contar con la presencia de ministros del anterior*. Según la Constitución, el presidente de la República nombra y remueve a los ministros, *no existe ley que le establezca limitaciones o impida nombrar a quienes antes ejercieron el cargo de ministro*: el Congreso no tiene competencia en su nombramiento. Además, el Congreso puede censurar ministros, negarles la confianza o rechazar el voto de investidura al nuevo Gabinete. *Lo que no puede hacer el Congreso es establecer una “lista” de ministros que no pueden volver a integrar el gabinete*. El Congreso, si lo hace, estaría asumiendo funciones que no le corresponde»¹⁶⁰ (*énfasis mío*).

Es bastante patente la postura del profesor Abad. Sería una posición absolutamente prístina si no fuera por la palabra «algunos» –nótese el plural–, mencionada al inicio de la cita del párrafo precedente. Si, efectivamente, *algunos* de los ministros del gabinete en crisis pueden integrar el siguiente Consejo de Ministros, ¿quiénes y cuántos serían ellos? O, viéndolo en el sentido opuesto, ¿quién definitivamente no podría retornar al Consejo? ¿Solo el primer ministro? ¿El primer ministro y el ministro cuya poca diligencia o negligencia causó el voto de censura o de desconfianza a todo el gabinete?

Ninguna norma puede ser interpretada aisladamente, leyendo solo su contenido literal. Las normas deben ser leídas siguiendo también una interpretación sistemática y una teleológica. De acuerdo con la primera, una norma se enmarca en un contexto determinado, debiendo ser conjugada con otras normas análogas, de modo que se observe un conjunto normativo coherente. Conforme con la segunda, las normas deben ajustarse al propósito que perseguían los legisladores en el momento de su creación, a la finalidad pretendida para dar lógica a lo que

¹⁵⁷ Víctor García Toma, *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*, 3ª ed. (Arequipa: Editorial Adrus, 2011), 411.

¹⁵⁸ Hakansson, *La forma de gobierno de la Constitución peruana*, 421.

¹⁵⁹ *Ibíd.*, 424.

¹⁶⁰ Samuel Abad, *Constitución y procesos constitucionales*, 7ª ed. (Lima: Palestra Editores, 2018), 61-62.

se está concibiendo. En este caso, el artículo 133 debe ser enlazado con el artículo 136 de la misma Constitución y debe ser cotejado con la intención de los constituyentes de 1993.

Como se dijo en el punto 3.1.4., el artículo 136 de la carta magna introdujo una precisión fundamental para los efectos del concepto bajo estudio. Advertida su trascendencia, se reproducirá por segunda vez la norma, aunque solo su primer párrafo: «Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. *Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial*» (énfasis mío). La frase resaltada no es ociosa. No cabe pensar que los constituyentes incluyeron esa especificación accidentalmente u olvidaron colocarla también en el artículo 133.

Atendiendo únicamente a la primera parte del artículo 136, desde «si las elecciones» hasta «Consejo de Ministros», es posible deducir que la única manera de que el Congreso disuelto destituya al gabinete es mediante una *moción de censura*, pues esta es de iniciativa legislativa. Entonces, se presentará una moción de censura adecuándose a lo prescrito en el artículo 132, se debatirá, se votará, se aprobará con la mayoría requerida –absoluta– y se depondrá así al Consejo de Ministros, produciéndose la crisis total del gabinete del artículo 133. El presidente deberá nombrar uno nuevo, pero con la salvedad de que la segunda parte del artículo 136 proscribía que algún integrante del gabinete caído pueda componer el Consejo de Ministros por nombrar.

Si los artículos 133 y 136 de la Constitución se leen conjuntamente, se observa que, mientras el 136 estipula expresamente la prohibición de que un ministro del gabinete cesado participe en el nuevo Consejo de Ministros, el 133 no menciona nada al respecto, lo cual no puede ser tomado como un *silencio negativo*, sino que, por el contrario, evidencia que los legisladores constitucionales del 93 pretendieron dejar abierta la posibilidad de que, ante la crisis total del gabinete, los ministros renunciantes puedan retornar a sus respectivos despachos, o incluso «ser transferidos» a otro ministerio.

Con los altisonantes vocablos «crisis total del gabinete», los constituyentes no tuvieron la intención de impedir que los ministros del Consejo destituido estén aptos para ser escogidos nuevamente, asunto confirmado en el diario de debates del CCD. Tampoco ello tendría sentido, ya que en una sola disposición constitucional se aglutinaron cuatro supuestos disímiles entre sí: la renuncia del primer ministro por el advenimiento de una urgencia o tragedia familiar no puede ser igualmente valorada que la remoción del mismo por la comprobación de negocios entre el Estado y una empresa vinculada a él; tampoco son equivalentes su censura por haber determinado espionaje al partido político de la oposición, y la denegación de su solicitud de confianza por haber aprobado el Consejo de Ministros un proyecto de ley que admita la privatización de la educación pública escolar.

Al escoger esos términos, el objetivo de los constituyentes probablemente fue demostrar la grave situación que supone el quedarse un Consejo de Ministros sin su presidente, aludiendo a una coyuntura políticamente inestable, en el marco –es vital decirlo– de un *Gobierno de gabinete*, en el que el primer ministro tiene una posición fundamental, como en el sistema francés, y que, a mi parecer, era la voluntad definitiva de los legisladores del 93, aunque claramente no resultó como esperaban. Asimismo, pudo influir también el eventual impacto que podrían causar esas palabras en el lector de la carta magna.

Teniendo en cuenta todo lo dicho hasta aquí, ateniéndome únicamente a lo expresado en la Constitución, a la especificación del artículo 136, a la voluntad de los constituyentes del año 1993 y al principio jurídico de que «no se puede distinguir donde la ley no distingue» –que, análogamente empleado, denota que sí es posible distinguir donde la norma sí distingue; en este caso, la intencionalmente distinta regulación del artículo 136 en comparación con el 133–, *considero que la crisis total del gabinete, en los cuatro supuestos contemplados en el artículo 133, tiene como principal consecuencia, sin lugar a dudas, la dimisión de todos los miembros del gabinete caído, mas no implica, como consecuencia secundaria, el impedimento de que los ministros de cartera de ese mismo gabinete puedan conformar el nuevo Consejo de Ministros, por lo que la facultad atribuida al presidente en el artículo 122 de la carta magna permanece intacta.*

Mención aparte merece el primer ministro. Pienso que a este sí le alcanza ese impedimento, no porque la Constitución lo indique, sino por dos razones concretas: porque la praxis constitucional peruana nos informa que los ministros censurados, o aquellos a los que se les deniega la confianza –sean estos ministros de cartera o el primer ministro–, abandonan el gabinete y no son nombrados nuevamente por el gobernante; lo contrario configuraría una bravata del mandatario y se sospecharía la voluntad de forzar una disolución del Parlamento después de un segundo Consejo de Ministros destituido, en aplicación del artículo 134 de la ley fundamental. Y, primordialmente, porque el primer ministro encarna al gabinete ministerial; ergo, la exigencia de contar con un nuevo Consejo de Ministros por activación del artículo 133 se verá constitucionalmente satisfecha con la designación de un nuevo primer ministro.

Obsérvese que menciono el vocablo «constitucionalmente». Con ello intento plantear que, *tras la crisis total del gabinete, el nombramiento de un nuevo primer ministro será condición necesaria y suficiente para cumplir con el requerimiento constitucional de composición de un nuevo Consejo. Asunto distinto es responder si, por razones de oportunidad política, es conveniente para el presidente ratificar en el cargo al ministro o ministros involucrados en los hechos que desencadenaron la crisis.* Para tomar tal decisión, el mandatario de turno deberá analizar previamente una serie de elementos: su relación con el Congreso, su aprobación popular, el desempeño del ministro cuestionado, la pertinencia o no de la permanencia de ese ministro para la continuidad de una específica política pública, entre otros factores. Sin embargo, *debe quedar claro que todas estas son consideraciones políticas, por lo que no pueden ser comprendidas como exigencias derivadas del texto constitucional.*

A lo propuesto se podría cuestionar que se estaría omitiendo la precisión del constituyente Enrique Chirinos Soto: en caso de la cuestión de confianza que plantea el primer ministro en solidaridad con el ministro a quien el Congreso pretende censurar, habría un «deber político» de que ese ministro tampoco sea parte del gabinete por designar –«(...) sería un desafío del Presidente de la República (...)»¹⁶¹–, situación que no es ajena en la práctica política peruana (véase la cuestión de confianza que solicitó un reciente primer ministro ante la inminente censura de la ministra de Educación¹⁶²). No obstante, debe recordarse, asimismo, que dicho constituyente manifestó también que «a tanto detalle no podemos entrar»¹⁶³ y que

¹⁶¹ Congreso Constituyente Democrático, *Diario de Debate de la Constitución de 1993*, t. III, 1375.

¹⁶² «De poder a poder: Zavala presentó cuestión de confianza», *El Comercio*, 14 de septiembre de 2017, acceso el 15 de octubre de 2018, <https://elcomercio.pe/politica/pedido-cuestion-confianza-fernando-zavala-congreso-fotos-noticia-458186>.

¹⁶³ Congreso Constituyente Democrático, *Diario de Debate de la Constitución de 1993*, t. III, 1375.

«no se trata de calificar»¹⁶⁴, en referencia a los numerosos supuestos que podrían presentarse y que desencadenarían la crisis total del gabinete.

En efecto, si se tratase de examinar el asunto casuísticamente, no se arribaría a ninguna conclusión general, pues, por ejemplo, ¿qué ocurriría si, en el supuesto advertido por Chirinos Soto, no sea solo un ministro el causante de la crisis, sino dos? ¿No podrían reintegrar el nuevo gabinete aquellos dos, más el primer ministro, dejando indemnes a todos los demás? ¿Qué sucedería si son diez, once o doce ministros los que originaron esa crisis, mediante sus respectivos votos en el Consejo? ¿Aquellos ministros estarían inhabilitados para regresar al gabinete, mientras el resto sí quedaría presto para componerlo? ¿Y cómo se procedería en el caso de que ni siquiera sea posible identificar indubitadamente a todos los ministros gestores de la crisis, ya porque no hay información suficiente, ya porque, habiéndola, no es evidente que un determinado ministro sea responsable político en la crisis desatada? Como los hipotéticos casos pueden ser muchos y diversos, no podría plantearse una regla general; si se intentara agrupar todos los supuestos posibles, las dudas sobre la inclusión o no de ministros del gabinete disuelto en el siguiente Consejo no se disiparían, haciendo que esta investigación no cumpliera su objetivo. Este es uno de los problemas que genera la regulación constitucional vigente en lo concerniente a las relaciones en el Perú entre el Parlamento y el Gobierno.

Otra objeción podría consistir en que admitir la eventualidad de que los ministros puedan volver al nuevo gabinete, vetando el retorno solo del primer ministro, impugnaría lo mencionado párrafos atrás: los cuatro supuestos del artículo 133 son desemejantes, de modo que optar por una solución igual para todos ellos ni es proporcionado ni se ajusta a la realidad, y deja en ventaja al presidente frente a los mecanismos de control político correspondientes al Congreso. Coincido con que los supuestos son diferentes entre sí, como ya mencioné anteriormente, pero *fundamento mi interpretación en la regulación constitucional vigente, sin caer, como dije en el párrafo previo, en una interpretación casuística del artículo 133, pues la interminable enumeración de supuestos enmarañaría inútilmente el concepto, sabiendo que la Constitución debería ser un documento político-normativo apto para ser leído no solo por los especialistas en la materia, sino que también debería ser, en la medida de lo posible, un documento accesible a todos los ciudadanos.*

En suma, con base en todo lo manifestado, propongo el siguiente concepto de crisis total del gabinete: *Fase política que indica una situación compleja en el Poder Ejecutivo debido a la ausencia del presidente del Consejo de Ministros por cualquiera de las cuatro causales establecidas en el artículo 133 de la Constitución.* Sin embargo, una cosa es la interpretación que realice del artículo 133, y otra, muy distinta, es que concuerde con la redacción de dicha disposición constitucional. De hecho, considero que, en aras de que el constitucionalismo peruano tenga cohesión y no se preste a abusos de poder de ningún órgano y de ningún tipo, es imperiosa una reforma constitucional.

4.4. Reforma constitucional.

Aunque no es el propósito primordial de la presente investigación, estimo pertinente esbozar, *grosso modo*, una reforma constitucional que coadyuve a una mejor comprensión del Capítulo VI del Título IV de la Constitución Política del Perú, reconociendo que es una cuestión que podría ser examinada en un trabajo destinado íntegramente a esa finalidad.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, 1377.

Lo primero que se debe tener en cuenta es que no se puede hacer una reforma constitucional «en tropel»; esto es, de manera avasalladora, sin reparar en la historia constitucional del país del que se trate. En palabras de Domingo García Belaúnde, «(...) existen (...) instituciones que nacieron en determinado momento y que luego se han ido desarrollando a través de diversas acciones en un largo período. Estas son, líneas de tendencia que tienden a la repetición y a la acumulación, sobre todo, en lo referente a las instituciones: ellas constituyen lo que llamamos “*constitución histórica*” (...)»¹⁶⁵ (*énfasis mío*). La Constitución histórica peruana informa que algunas figuras parlamentaristas tienen más de 150 años de incorporadas en el Perú, como la moción de censura, que data legalmente del año 1856 y, constitucionalmente, de la carta magna de 1867. El Consejo de Ministros fue admitido en la carta de 1856; la cuestión de confianza voluntaria, en la de 1933. Revítese esta información en el punto 2 del capítulo en curso.

Podría replicarse que son instituciones cuyo espíritu reposa en el parlamentarismo –lo cual es cierto–, y que, por ende, no deberían existir en el régimen peruano, presidencialista en lo fundamental desde la primera Constitución del Perú: la de 1823 (elección universal del presidente¹⁶⁶, limitación temporal de su mandato¹⁶⁷ y funciones propias de gobierno a él otorgadas¹⁶⁸). La réplica a esta crítica consistiría en lo siguiente: ¿Es acaso necesario adoptar una forma *pura* de gobierno? La respuesta es no, por el simple aunque determinante hecho de que los países viven realidades y tradiciones diferentes. Por tanto, no hay una solución única y cerrada; no existe forma de gobierno correcta o incorrecta. Como asevera Giovanni Sartori: la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse¹⁶⁹.

Lo mencionado en el párrafo precedente no equivale a aceptar que la inclusión de ciertas instituciones o mecanismos propios de otro sistema gubernamental sean todos ellos beneficiosos para el Perú, o que, pudiendo serlo, hayan sido adecuadamente adaptados a nuestra realidad. Por el contrario, algunos de ellos podrían conllevar despropósitos constitucionales u, ocasionalmente, abusos de poder. Sobre la crisis total del gabinete, podría alegarse, por ejemplo, que, si únicamente el primer ministro abandonase el Consejo, manteniéndose a los demás ministros, no se estaría cumpliendo con el mandato del artículo 122 de la carta magna en vigor. Empero, el desatino no está en la interpretación que he elaborado acerca del artículo 133, sino en la disfunción de la institución ministerial en el Perú: es palmario que el primer ministro solo en teoría recomienda al presidente los nombres de los ministros de cartera, no en la práctica.

En cuanto al artículo 122 de la Constitución, Enrique Chirinos Soto sostiene lo que sigue: «En régimen parlamentario, el Presidente nombra, en verdad, al Primer Ministro, pero –una vez nombrado–, ya no puede removerlo, a menos que el Primer Ministro pierda la confianza del Parlamento, caso en el cual la remoción se ha operado por acción parlamentaria y no por acción presidencial. En régimen parlamentario, el Presidente es un prisionero de sus Ministros, en tanto éstos tengan la confianza parlamentaria. En el Perú, no. En el Perú, el Presidente no es prisionero de sus Ministros, porque los nombra libremente y libremente puede removerlos, aun si los Ministros contaran con la plena confianza del Parlamento. La necesidad de esa doble confianza –confianza del Presidente y confianza de las Cámaras–

¹⁶⁵ García Belaúnde, *La Constitución y su dinámica*, 268.

¹⁶⁶ Constitución Política de la República Peruana de 1823 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006), artículos 74 y 77.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, artículo 74.

¹⁶⁸ *Ibíd.*, artículo 80.

¹⁶⁹ Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, 153.

hacía un extremo precaria la posición constitucional de los Ministros en el Perú, según observaba lúcidamente Manuel Vicente Villarán»¹⁷⁰ (*énfasis mío*).

Precisamente, el eximio escritor Manuel Vicente Villarán explica en su estudio sobre los ministros en el Perú que «(...) la institución de la Presidencia del Consejo de Ministros no tiene la utilidad ni la importancia en que pensaron sus autores en 1856 y 1862. *El volumen político del Presidente de la República no deja sitio al Presidente del Consejo*. La Presidencia del Consejo, débil de nacimiento, está casi atrofiada. El caso se haya dentro de la lógica del sistema de gobierno presidencial, que excluye como exótica e inadaptable la existencia de un Jefe de Gabinete que posea algo más sustancial que un título de honor y precedencia. *Al lado de un Presidente que es Jefe Supremo del Poder Ejecutivo no cabe un Primer Ministro con poderes de verdadero Jefe de Ministerio, so pena de crear una dualidad intolerable y nociva (...)*»¹⁷¹ (*énfasis mío*).

Respecto de la misma norma constitucional de la carta de 1993, Raúl Chanamé asevera que «(...) si lo que se pretendía era frenar el exceso de poder que la Constitución le ha otorgado al Presidente de la República, este objetivo no se cumple ya que basta que exista una discrepancia entre ellos para que el Presidente remueva al ministro. *Es así que el Primer Ministro hace el papel de un freno inútil en la configuración del régimen político, incapaz de oponerse a la voluntad del Presidente*. Es por eso que la real función de los ministros se configura sólo como secretarios colaboradores del Presidente de la República; siendo así la labor más significativa del Premier la de coordinar entre los diversos ministros entre sí y entre éstos y el Mandatario (...)»¹⁷² (*énfasis mío*).

Retornando a la noción de crisis total del gabinete, opino, como el profesor Bernal, que es una frase rimbombante¹⁷³, innecesaria en un texto constitucional. Sin perjuicio de ello, si se optase por mantener la redacción actual del artículo 133, me inclinaría por un tenor literal mucho más reglamentista, a pesar de la comprensible postura según la cual una Constitución debe ser lo suficientemente abierta y «dúctil» para propiciar la interpretación jurídica y el influjo de la tradición política, como enseña la Constitución inglesa no codificada. No obstante, la historia política peruana muestra que hemos padecido tantos vaivenes –derrocamientos de presidentes, cierres de Parlamentos, constantes enfrentamientos derivados en inestabilidad nacional–, que nos deberían llevar a pensar dos veces si es conveniente para el Perú dejar ciertos asuntos a la interpretación o a la tradición.

Sin embargo, no es una reglamentación más profunda de la crisis total del gabinete lo que vengo a plantear en este apartado. Mi propuesta de reforma está orientada hacia otra dirección y no pretende desconocer la Constitución histórica del Perú, en la que se hallan elementos parlamentaristas desde hace muchísimos años atrás. Tampoco intenta modificar la totalidad de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo plasmadas en la carta magna vigente, no porque no lo crea necesario, sino porque, como mencioné líneas arriba, habría material suficiente para dedicarle todo un proyecto independiente. En contraste, mi sugerencia toma en consideración las voces que afirman que el artículo 133 –con mayor razón, con la interpretación vertida en el punto anterior–, es desproporcionado en cuanto, habida cuenta de que el presidente

¹⁷⁰ Enrique Chirinos Soto y Francisco Chirinos Soto, *La Constitución: Lectura y comentario*, 328.

¹⁷¹ Manuel Vicente Villarán, *Posición constitucional de los ministros en el Perú* (Lima: Cultural Cuzco Editores, 1994), 58-59.

¹⁷² Chanamé, *La Constitución comentada*, t. II, 155.

¹⁷³ Bernal, *La Constitución de 1993: Análisis comparado*, 525.

puede nombrar ministros cuestionados del gabinete destituido, desafiando así al Congreso, este último poder estatal estaría en desventaja frente al presidente en este tema en particular.

Sin más preámbulo, mi proposición consiste en lo que a continuación expresaré. En primer lugar, modificaría el artículo 133 de la Constitución, eliminando los estrambóticos términos «crisis total del gabinete» y reemplazándolos por una redacción como la siguiente: *El presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el presidente de la república, el gabinete ministerial deberá dimitir.* Adviértase que solo retiraría los vocablos «se produce la crisis total del gabinete» e insertaría la expresión «el gabinete ministerial deberá dimitir», confirmando a nivel constitucional que todos los miembros del gabinete disuelto deberán dejar sus cargos.

No incluiría en la parte final ninguna precisión que aluda a que *permanecería inalterada la atribución presidencial contemplada en el artículo 122* –disposición que otorga al presidente la competencia de nombrar al primer ministro y, a recomendación de este, a los demás ministros– o alguna oración semejante, en razón de que el concepto que genera confusión, que hace creer que ningún ministro de los que integraron el gabinete cesado puede participar en el nuevo Consejo que designará el presidente, es el de crisis total del gabinete, probablemente, como se dijo en previos apartados, por las connotaciones negativas que tienen los términos «crisis total». De esta manera, retirada esa noción, no habría ya frase que origine interpretaciones erróneas. Solo se mantendría implícitamente la especificación mencionada en el punto anterior: el impedimento de retorno al gabinete solo alcanza al primer ministro.

En segundo lugar –antes de que se me recrimine un posible autoritarismo del gobernante de turno–, eliminaría de plano la posibilidad de disolución del Congreso de la República, pues, en mi consideración, aun habiendo introducido limitaciones en los artículos 135 y 136 de la carta magna, no solo se trata de la eventual desaparición del históricamente más importante órgano de un Estado, sino que es una de las disposiciones que torna inconmensurable el poder del presidente peruano, convirtiéndolo en el mandatario constitucionalmente más poderoso en la región latinoamericana; para ello, entonces, derogaría los artículos 134, 135 y 136 de la Constitución vigente.

Podría objetárseme que, con las dos reformas anteriores, habría invertido la situación: el Congreso pasaría a detentar una posición ventajosa frente al presidente, ya que estaría facultado para censurar y denegar confianza a los ministros ilimitadamente, en vista de que no hay riesgo de disolución parlamentaria. Por ello, en tercer lugar, en aras de propiciar la gobernabilidad, agregaría un artículo que disponga la renovación por mitades del Parlamento –remedio constitucional del presidencialismo puro–, de modo que el electorado tenga la capacidad de «castigar» al partido político con actitud intransigente o, simplemente, que no haya coadyuvado al buen andar del Legislativo. Reparando en que la duración de los cargos de presidente y congresistas es de cinco años, esta renovación se realizaría a los dos años y medio de la elección simultánea para dichos puestos. Cabe precisar que no optaría por una renovación legislativa por tercios, puesto que supondría tener al país en constante campaña política, teniendo en cuenta que también se celebran comicios de Gobiernos locales cada cuatro años.

Finalmente, se me podría cuestionar también que, si bien la renovación del Congreso puede corregir la eventual inestabilidad política para la segunda parte del periodo presidencial –los últimos dos años y medio–, la primera mitad quedaría aún «desprotegida», toda vez que el sistema electoral peruano permite el denominado «voto cruzado»: la viabilidad de sufragar por

un partido político para las elecciones presidenciales y por otro diferente para las congresales, de manera que se deja abierta la posibilidad de que una agrupación política gane las primeras, pero quede muy rezagado en la votación legislativa, permaneciendo así la situación de «indefensión» del Ejecutivo.

A mi parecer, la solución a esta problemática radica en colocar la elección congresal en la segunda vuelta presidencial, lo cual podría impulsar a la ciudadanía a votar por alguno de los partidos que obtuvieron los mejores resultados en la elección para presidente, a fin de que las futuras bancadas en el Parlamento sean proporcionalmente acordes con lo ocurrido en la votación presidencial. ¿Esta medida garantizaría que la bancada de Gobierno sea la mayoritaria en el Parlamento? No, mas considero que tiene un alto potencial persuasivo o disuasivo –según como se vea– en el electorado, en la medida que se insta a la población a sufragar por el partido que será el oficialista o el opositor. El objetivo es, insisto, evitar situaciones de ingobernabilidad. A manera de ejemplo, Pedro Pablo Kuczynski consiguió en el año 2016 la victoria en las presidenciales, pero su partido no logró ser ni siquiera el segundo más votado para los escaños en el Congreso, sino que terminó como la segunda minoría¹⁷⁴, situación que dificultó en demasía la gobernabilidad, culminando la historia de una forma penosa¹⁷⁵.

Adicionalmente, concordaría con los autores que propugnan la derogación del voto de investidura configurado en el artículo 130 de la Constitución. Dicha figura de origen parlamentario no ha engendrado una real y plena relación fiduciaria entre el gabinete ministerial y el Parlamento, cuestión que sí ocurre en los parlamentarismos. A este respecto, el profesor Carlos Hakansson señala que «(...) la investidura del Gabinete crea una relación con el Parlamento, *pero ese nexo es de menor grado que su nombramiento por el Presidente de la República (...)*»¹⁷⁶ (*énfasis mío*). Ese vínculo es más débil porque el Congreso peruano no forma Gobierno, como en los sistemas parlamentaristas, sino que es el presidente quien designa al primer ministro y aquel, a sugerencia de este, a los ministros de cartera.

En ese sentido, el voto de investidura peruano es meramente decorativo, y, en contra de su eliminación, no puede sostenerse que forma parte de la Constitución histórica del Perú, porque fue introducido recién en la carta magna de 1993. Por su parte, la ley fundamental de 1979 estipulaba que el presidente del Consejo de Ministros acudía al Parlamento junto con los demás ministros para exponer la política del Gobierno, pero, al mismo tiempo, dispuso que *su presentación no conllevaba un voto del Congreso*, regulación que parece tener mayor lógica y que, por ende, es más aceptable. Como se mencionó previamente, podrían plantearse muchísimas más reformas a la Constitución vigente; no obstante, no es ese el fin de la investigación en curso.

¹⁷⁴ «Fujimorismo logra mayoría en el Congreso: Frente Amplio sería la segunda bancada», *La República*, 11 de abril de 2016, acceso el 18 de octubre de 2018, <https://larepublica.pe/politica/930868-fujimorismo-logra-mayoria-en-el-congreso-frente-amplio-seria-la-segunda-bancada>.

¹⁷⁵ «PPK renunció a la presidencia de la República tras escándalo por 'keikovideos'», *La República*, 21 de marzo de 2018, acceso el 18 de octubre de 2018, <https://larepublica.pe/politica/1214846-ppk-presento-su-renuncia-a-la-presidencia-del-peru-tras-keikovideos>.

¹⁷⁶ Hakansson, *La forma de gobierno de la Constitución peruana*, 408.

CAPÍTULO III: MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. La resolución legislativa modificatoria del Reglamento del Congreso.

Las discrepancias en torno al alcance de la crisis total del gabinete llevaron a un congresista de la república a proponer una modificación a un artículo del Reglamento del Congreso, delimitando la posibilidad de plantear una cuestión de confianza sobre determinados asuntos, así como de nombrar como ministro a aquel que integró el gabinete cesado por aplicación del artículo 133. A continuación se describirá el contexto político del proyecto de ley, el contenido de la propuesta y la modificación en último término plasmada en la resolución legislativa promulgada.

1.1. El Proyecto de Ley N° 2084-2017-CR.

Fernando Zavala, primer presidente del Consejo de Ministros bajo el mandato de Pedro Pablo Kuczynski, planteó en septiembre de 2017 una cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete ministerial, en solidaridad con la ministra de Educación Marilú Martens¹⁷⁷, ante la decisión del partido político con mayoría en el Legislativo de presentar una moción de censura contra ella por su supuesta negligencia en el manejo de una huelga magisterial. Repárese en que se resolvió tomar esa determinación luego de que las respuestas de la ministra durante la previa interpelación no satisficieran las inquietudes de los parlamentarios pertenecientes a la primera fuerza política en el Parlamento¹⁷⁸.

El primer ministro obtuvo en el Congreso el voto desfavorable de más de la mitad del número total de congresistas, lo cual indica que la confianza le fue rehusada¹⁷⁹, desplegándose los efectos del artículo 133. Se produjo, entonces, la crisis total del gabinete y el expresidente Kuczynski tuvo que nombrar un nuevo Consejo de Ministros. Para ello, proclamó a Mercedes Aráoz como presidenta del Consejo y, de un total de diecinueve ministerios, designó nuevamente a trece ministros que integraron el gabinete presidido por Zavala¹⁸⁰.

Ese hecho provocó la indignación del parlamentario Mauricio Mulder, quien durante el debate posterior a la exposición de Fernando Zavala, y en declaraciones subsiguientes a la votación, aseveró que era una «criollada» del presidente ratificar a algunos ministros en el nuevo gabinete, sean en las mismas carteras ministeriales o en otras, a pesar de haberse producido la crisis total del gabinete¹⁸¹. En otros términos, interpretaba dicha crisis como la imposibilidad de que algún ministro del gabinete disuelto sea parte del nuevo Consejo de

¹⁷⁷ «Zavala busca presentar cuestión de confianza para evitar censura de Martens», *El Comercio*, 13 de septiembre de 2017, acceso el 22 de octubre de 2018, <https://elcomercio.pe/politica/gabinete-presentara-cuestion-confianza-evitar-censura-martens-noticia-457802>.

¹⁷⁸ «Fuerza Popular presentará moción de censura contra la ministra Marilú Martens», *El Comercio*, 13 de septiembre de 2017, acceso el 22 de octubre de 2018, <https://elcomercio.pe/politica/fuerza-popular-presentara-mocion-censura-ministra-marilu-martens-noticia-457695>.

¹⁷⁹ «Congreso niega cuestión de confianza al gabinete y provoca crisis ministerial», *La República*, 15 de septiembre de 2017, acceso el 22 de octubre de 2018, <https://larepublica.pe/politica/1098429-congreso-niega-cuestion-de-confianza-al-gabinete-y-provoca-crisis-ministerial>.

¹⁸⁰ «Mercedes Aráoz y su gabinete juró esta tarde en Palacio de Gobierno», *La República*, 17 de septiembre de 2017, acceso el 22 de octubre de 2018, <https://larepublica.pe/politica/1099307-estos-son-los-nuevos-ministros-que-integraran-el-gabinete-araoz>.

¹⁸¹ «Mulder plantea renovación absoluta del Gabinete en caso de crisis total», *El Comercio*, 5 de noviembre de 2017, acceso el 22 de octubre de 2018, <https://elcomercio.pe/politica/mauricio-mulder-plantea-renovacion-absoluta-gabinete-caso-crisis-total-noticia-471272>.

Ministros. Esto lo incitó a presentar un proyecto de resolución legislativa que modifique la regulación de la cuestión de confianza en el Reglamento del Congreso de la República¹⁸².

En efecto, el congresista Mulder, en octubre de 2017, presentó el Proyecto de Ley N° 2084-2017-CR, mediante el que buscaba reformar el inciso e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, en los siguientes términos:

«Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente. La cuestión de confianza de todo el gabinete debe regirse bajo lo estipulado en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución.

Producida la crisis total del gabinete a que se refiere el artículo 133 de la Constitución, *deberán renunciar todos los ministros sin que puedan ser designados como tales en el gabinete siguiente.*

La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República que establece el artículo 134 de la Constitución, procede únicamente en el caso de que se hayan producido dos crisis totales de gabinetes, tal como lo establece el segundo párrafo del inciso e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República. *No se considera para tales efectos la renuncia unilateral del Presidente del Consejo de Ministros, ni en el caso de que el Presidente opte por designar a un ministro renunciante nuevamente en el gabinete» (énfasis mío).*

1.2. Comentarios al proyecto de ley.

Sin intentar dilucidar la constitucionalidad del proyecto de ley —el Tribunal Constitucional (TC) ya lo hizo respecto de la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR, norma finalmente promulgada—, emitiré solo dos breves comentarios. Lo más llamativo, sin lugar a dudas, es que el segundo párrafo del propuesto literal e) ordena que «producida la crisis total del gabinete (...) deberán renunciar todos los ministros *sin que puedan ser designados como tales en el gabinete siguiente*» (énfasis mío); es decir, el enunciado ostenta un modo gramatical imperativo, pues alude a una prohibición expresa: los ministros renunciados no podrán ser elegidos para el gabinete por designar.

No obstante, el tercer párrafo contradice ese precepto, ya que indica que *no hay crisis total del gabinete si el presidente nombra a un ministro del gabinete anterior en el Consejo que*

¹⁸² «Presentan proyecto de ley para que ministros no vuelvan al gabinete tras una crisis total», *Perú 21*, 4 de noviembre de 2017, acceso el 22 de octubre de 2018, <https://peru21.pe/politica/presentan-proyecto-ley-ministros-vuelvan-gabinete-tesis-total-383028>.

designará. Se trata de una precisión que deja manifiestamente abierta la posibilidad de que el gobernante sí pueda elegir a un ministro del gabinete caído, con la salvedad de que, si lo hiciera, dicha crisis total no se contabilizaría para efectos de la facultad de disolución del Parlamento reconocida al mandatario en el artículo 134 de la Constitución. Esta cortapisa dejaría sin efecto la previa proscripción, evidenciando de este modo desprolijidad en la redacción e, incluso, confusión conceptual en el parlamentario proponente.

En adición, resulta incomprensible que un congresista de la república plantee un enunciado patentemente antagónico a la regulación constitucional. Me refiero al apartado que sostiene que «no se considera para tales efectos (para la crisis total del gabinete) *la renuncia unilateral del Presidente del Consejo de Ministros*», cuando el artículo 133 es expreso y directo al incluir la renuncia del primer ministro como una de las cuatro causales contempladas para la generación de la crisis total del gabinete. Si el autor del proyecto no conocía el tenor literal del artículo 133, el hecho es reprochable por tratarse de un legislador nacional; y si, conociéndolo, propuso de igual manera dicha regulación, es reprobable también por pretender introducir normas inconstitucionales en el ordenamiento jurídico nacional.

1.3. La Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR.

El proyecto fue transferido a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso en noviembre de ese mismo año, para el respectivo debate y para la preparación del correspondiente dictamen, de ser el caso. Empero, esto no ocurrió así y finalmente, sin haber dictamen ni pasar por la segunda votación ordenada por el artículo 78 del Reglamento –vicios informados en los antecedentes de la Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, emitida por el Tribunal Constitucional–, se aprobó la propuesta el 8 de marzo de 2018¹⁸³, incorporando su contenido, aunque con modificaciones, en la Resolución Legislativa N° 007 2017-2018-CR¹⁸⁴, cuyo texto es el siguiente:

«Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente. El planteamiento de la cuestión de confianza de todo el Gabinete se rige según lo establecido en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución.

¹⁸³ «Congreso cambia reglas para censura y cuestión de confianza», *El Comercio*, 9 de marzo de 2018, acceso el 23 de octubre de 2018, <https://elcomercio.pe/politica/congreso-cambia-reglas-censura-cuestion-confianza-noticia-503103>.

¹⁸⁴ «Congreso oficializó cambios sobre cuestión de confianza del Premier y disolución del Parlamento», *Gestión*, 10 de marzo de 2018, acceso el 23 de octubre de 2018, <https://gestion.pe/peru/politica/congreso-oficializo-cambios-cuestion-confianza-premier-disolucion-parlamento-229073>.

No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo de control político.

La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete. *No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete» (énfasis mío).*

Desde su aprobación y publicación, esta norma fue ampliamente criticada por gran parte de la doctrina especializada en la materia¹⁸⁵ ¹⁸⁶. La misma actitud y reacción tuvieron los parlamentarios de diferentes bancadas, críticas que se tradujeron en una demanda de inconstitucionalidad presentada por el grupo político oficialista en marzo de 2018¹⁸⁷. Los argumentos de su petitorio se basaban en cuestiones *de forma y de fondo*: de forma, por cuanto el proyecto de ley fue exonerado de dictamen de comisión y de segunda votación; y de fondo, debido a que el Congreso excedió su facultad de autonormarse, eliminó el contenido inherente a la cuestión de confianza, restringió la facultad presidencial de nombrar a sus ministros y violentó expresamente el artículo 133 de la carta magna.

En mayo, el TC admitió a trámite la demanda¹⁸⁸, escuchó los alegatos orales de las partes¹⁸⁹ en septiembre y finalmente emitió sentencia en noviembre del año en curso, declarando por unanimidad la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR¹⁹⁰.

2. La Sentencia N° 0006-2018-PI/TC del Tribunal Constitucional.

Después de ocho meses de presentada la demanda de inconstitucionalidad, el supremo intérprete de la Constitución se pronunció sobre la forma y el fondo de la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR; esto es, dilucidó la constitucionalidad tanto del procedimiento seguido para la adopción de la norma, cuanto del contenido de la misma. En las siguientes líneas se describirá y se comentará ambos análisis.

¹⁸⁵ «Expertos consideran inconstitucional modificación del reglamento», *El Comercio*, 9 de marzo de 2018, acceso el 23 de octubre de 2018, <https://elcomercio.pe/politica/expertos-consideran-inconstitucional-modificacion-censura-noticia-503126>.

¹⁸⁶ «Critican cambios que el Congreso hizo en la cuestión de confianza», *El Comercio*, 12 de marzo de 2018, acceso el 23 de octubre de 2018, <https://elcomercio.pe/politica/critican-cambios-congreso-hizo-cuestion-confianza-noticia-503740>.

¹⁸⁷ «Presentan demanda de inconstitucionalidad contra cambio en el reglamento del Congreso», *La República*, 16 de marzo de 2018, acceso el 23 de octubre de 2018, <https://larepublica.pe/politica/1212527-presentaran-demanda-de-inconstitucionalidad-contra-modificacion-del-reglamento-del-congreso>.

¹⁸⁸ «TC admite demanda por cambio en reglamento», *La República*, 16 de junio de 2018, acceso el 23 de octubre de 2018, <https://larepublica.pe/politica/1261846-tc-admite-demanda-cambio-reglamento>.

¹⁸⁹ «TC deja al voto demanda sobre cuestión de confianza», *La República*, 28 de septiembre de 2018, acceso el 23 de octubre de 2018, <https://larepublica.pe/politica/1327334-tribunal-constitucional-evalua-demanda-inconstitucionalidad-cuestion-confianza-video>.

¹⁹⁰ «TC declaró inconstitucional cambios del Congreso sobre cuestión de confianza», *El Comercio*, 6 de noviembre de 2018, acceso el 6 de noviembre de 2018, <https://elcomercio.pe/politica/tc-declaro-inconstitucional-cambios-congreso-cuestion-confianza-noticia-574860>.

2.1. Constitucionalidad de la forma.

Plasmados los antecedentes del caso, el TC empieza su fundamentación conceptualizando la infracción constitucional por la forma y la infracción constitucional indirecta: la primera hace referencia a la inconstitucionalidad por incumplimiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para la aprobación de una norma (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 2); mientras que la segunda, a la inconstitucionalidad por incompatibilidad entre la norma cuestionada y una norma del llamado *bloque de constitucionalidad*, figura definida por el Tribunal como el parámetro jurídico formado por la Constitución y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 8 al 11).

Siguiendo al profesor Domingo García Belaúnde, considero que dicho bloque de constitucionalidad no existe en el Perú, al menos no en su concepción francesa originaria, pues la Constitución de ese país contiene expresas remisiones a una normativa a la que incorpora como parte de ella misma –como si de una sola Constitución se tratase–, lo cual fue confirmado por una interpretación del Consejo Constitucional francés –equivalente al Tribunal Constitucional peruano–, denominando a esa invención jurídica *bloc de constitutionnalité*¹⁹¹. No obstante, no existe igual regulación en el Perú: la Constitución de 1993 no menciona en su articulado a ninguna normativa pretendiendo concederle su mismo rango.

Tampoco lo hace la Cuarta Disposición Final de la carta, cuyo texto es el siguiente: «Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se *interpretan* de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú» (*énfasis mío*). Obsérvese que se menciona el verbo «interpretar»; es decir, la ley fundamental se vale de la DUDH y, en general, de los tratados internacionales para la interpretación de los derechos, mas no los toma como normativa con rango equiparable, esto sin perjuicio de lo señalado por el TC en un emblemático caso (Sentencia N° 047-2004-AI/TC, fundamento 61).

Por si ello no fuera suficiente, si bien existen leyes de desarrollo constitucional, estas son ante todo solo eso: leyes, normas con rango legal cuyas únicas distinciones radican, por ejemplo, en su especial contenido y en la mayoría requerida para su aprobación en el Parlamento. Véase el caso de las leyes orgánicas, normas que indudablemente son de desarrollo constitucional en tanto y en cuanto regulan la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado insertadas en la Constitución y para cuya aprobación se requiere el voto favorable de más de la mitad de la totalidad de congresistas (mayoría absoluta)¹⁹².

El juez constitucional Ernesto Blume, en el apartado 3.7 de su fundamento de voto, matiza –no se sabe si voluntariamente o no– la noción de bloque de constitucionalidad, al referirse a una definición «moderna» de ese parámetro constitucional, admitiendo implícitamente que existe un concepto primigenio diferente de aquel que se le desea conferir hoy en el Perú. El asunto, empero, es igualmente discutible. En ese sentido, discrepo con el TC cuando usa la figura jurídica del bloque de constitucionalidad para explicar la infracción constitucional indirecta.

¹⁹¹ Domingo García Belaúnde, «Estado y municipio en el Perú», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2003): 410,

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr22.pdf>.

¹⁹² Constitución Política del Perú (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2017), artículo 106.

Continuando con lo expuesto por el supremo intérprete sobre la constitucionalidad de la forma, el Tribunal analiza dos hechos puntuales para determinar si el Congreso de la República se adecuó a lo prescrito por los artículos 102 y 105 de la Constitución, y a las disposiciones sobre el procedimiento legislativo establecidas en el Reglamento del Congreso, en su calidad de ley de desarrollo constitucional (tiene fuerza de ley por mandato constitucional¹⁹³) y, por tanto, parte del ya comentado bloque de constitucionalidad conceptualizado por la magistratura constitucional. Los aludidos hechos son los siguientes: la exoneración de dictamen y déficit de deliberación, por un lado, y la ausencia de segunda votación, por otro.

Con respecto a la primera circunstancia, el máximo intérprete cita, en primer término, el artículo 105 de la carta de 1993: «Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, *salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso*. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia» (*énfasis mío*). Y efectivamente, el artículo 31-A del Reglamento preceptúa lo siguiente:

«La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada.
Le corresponde:

(...)

2. *La exoneración*, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, *de los trámites de envío a comisiones y prepublicación*. En caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.

(...)» (*énfasis mío*).

En complemento, el TC especifica los artículos del Reglamento que contemplan exoneraciones: el artículo 53, sobre la modificación de la agenda acordada para el Pleno del Congreso; el artículo 73, acerca de la exoneración de alguna etapa del procedimiento legislativo determinado en esa misma disposición; el artículo 77, relativo a la exención de algún requisito formal para la proposición de una ley o de una resolución legislativa; y el artículo 78, referente a la dispensa de dictamen o prepublicación (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 20).

Habida cuenta de que la norma estatutaria del Parlamento *autoriza* a la Junta de Portavoces a exonerar de dictamen a un proyecto de ley, y de que se verifica en este caso la aplicación de dicha dispensa, la conclusión primaria y lógica es que es perfectamente válido y, por ende, constitucional que el Proyecto de Ley N° 2084-2017-CR haya llegado al Pleno sin trámite en la Comisión de Constitución y Reglamento. Sin embargo, el Tribunal no razona de esa manera; por el contrario, manifiesta que el tipo de exoneración descrito *debe ser aplicado como excepción, no como regla* –bajo riesgo de que se transforme en el procedimiento legislativo ordinario–, en consonancia con la regla general establecida en la primera parte del

¹⁹³ *Ibíd.*, artículo 94.

artículo 105 de la Constitución: «Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora (...)» (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 21, 23).

Asimismo, señala que en el caso bajo comentario no existe ninguna justificación para que la Junta de Portavoces haya dispuesto la exención de dictamen al mencionado proyecto de ley, con mayor razón si incide sobre un asunto de la más alta preponderancia constitucional: las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. Esta dispensa implica, consecuentemente, una deliberación nula o, cuando menos, insuficiente de la proposición legislativa en mención, factores que, en conjunto, llevan al TC a advertir un primer vicio de inconstitucionalidad por la forma (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 24 y 26).

Concuerdo con el razonamiento del supremo intérprete, aunque considero que debió profundizar en los argumentos relativos a la exigencia de deliberación legislativa en un Estado constitucional de derecho y precisar los supuestos en los que sí procederían las exoneraciones previstas en el Reglamento del Congreso. Al respecto, los magistrados Carlos Ramos, Marianella Ledesma y Eloy Espinosa-Saldaña, en sus respectivos fundamentos de voto, desarrollan estas cuestiones, aunque de diferentes maneras.

Ramos afirma que, en contraposición a anteriores ratificaciones hechas por el Tribunal sobre algunas exoneraciones acordadas por la Junta de Portavoces del Congreso, «la situación es marcadamente distinta si lo que se pretende alterar es la esencia de nuestro régimen político. Esto no es algo, según advierto, que pueda ser efectuado sin antes pasar por una etapa deliberativa en la que se reciba y discuta los aportes de especialistas en esta materia (...)». En realidad, no es que la situación sea distinta, sino que las exoneraciones reconocidas en el Reglamento deberían ser utilizadas únicamente en casos de suma urgencia, como leyes por aprobar en el contexto de desastres naturales; los proyectos de ley que versen sobre nuestro régimen político son solo casos en los que evidentemente debe haber un concienzudo debate parlamentario, por lo que de ninguna manera les correspondería ser receptores de exenciones en sus requisitos o en su *iter* legislativo.

El juez Ramos agrega en su fundamento de voto que «no existía ningún contexto de urgencia que ameritara que el Congreso de la República apruebe modificaciones sin seguir los procedimientos ordinarios reconocidos en la Constitución. *Si se convalidara una práctica así, los males que suelen imputarse a los congresos unicamerales –como el hecho de carecer de una cámara de revisión y reflexión– serían aún mayores, pues básicamente se suprimirían los debates en el seno del parlamento en aras de una celeridad que no se justifica» (énfasis mío).*

Estoy absolutamente de acuerdo con este extremo de la argumentación del magistrado Ramos. Al ser unicameral la estructura del Legislativo peruano, se torna imprescindible la deliberación parlamentaria no solo para la aprobación de una ley en el Pleno, sino también para el debate en la comisión correspondiente. Así lo exige la inexistencia de una cámara alta que confirme o revoque la norma aprobada por la cámara baja. No obstante, ese no es el único motivo para exigir la deliberación parlamentaria. La otra razón es la obligatoriedad de dotar de *legitimidad* a la norma por aprobar.

Sobre ese particular, la jueza Marianella Ledesma sostiene en su fundamento de voto que «una ley es legítima en una democracia constitucional cuando en su procedimiento de formación no ha imperado el secretismo, velocidad y simple suma de votos, sino cuando en aquel han participado quienes pueden verse afectados por sus consecuencias y cuando se ha

realizado una deliberación y justificación pública de los argumentos que le han servido de base. *En una democracia constitucional no se puede aprobar una ley sin haber sido discutida y deliberada» (énfasis mío)*. Añade luego que «(...) cuando la Junta de Portavoces exonera del trámite de envío a comisiones así como la prepublicación, sin que existan graves causas, se resta legitimidad a la futura ley debido a su falta o nula deliberación».

Coincido con la magistrada, aunque agregaría que la búsqueda de la legitimidad de una norma es consustancial a la democracia –premisa del Estado constitucional de derecho–, porque no se puede pregonar que el poder reposa en el pueblo si, al mismo tiempo, se expiden leyes de forma apresurada –leyes que, directa o indirectamente, le concierne a la ciudadanía, ya que, a fin de cuentas, están destinadas a normar una sociedad–, y, además, sin tomar en cuenta su opinión a través de sus respectivos representantes en el Parlamento –presupuesto de una democracia representativa–. En ese sentido, una norma está dotada de legitimidad cuando es ampliamente deliberada y consensuada en el órgano estatal encargado de hacer las leyes: el Poder Legislativo.

Respecto a la exoneración de dictamen para la dación de una ley, Ledesma precisa que «es claro que la finalidad de dicha excepción es que ante graves sucesos como *desastres naturales, terremotos o similares*, se pueda exonerar del trámite de envío a comisiones para el respectivo dictamen (...)» (*énfasis mío*). En este extremo de su argumentación, la jueza constitucional indica que solo puede recurrirse a las exoneraciones dispuestas en el Reglamento del Congreso en caso de desastres naturales (los terremotos son un tipo de desastre natural); es decir, en caso de que suceda alguno, se autorizaría al Parlamento a recurrir a dispensas legislativas con la finalidad de que agilicen la aprobación de una ley que se entiende que coadyuvará a reparar el daño causado por el desastre. Eso fue lo que sucedió, por ejemplo, con el proyecto de ley para la reconstrucción de la infraestructura afectada por el fenómeno de El Niño acontecido en el verano de 2017, exonerado de trámite en comisiones parlamentarias y de segunda votación en el Pleno.

Es sumamente razonable que se permita usar exenciones legislativas cuando ocurran hechos como los citados en el párrafo anterior, por lo que me adhiero al planteamiento de la jueza, pero estimo conveniente señalar que existen, cuando menos, dos supuestos adicionales en los que procedería utilizar dichas dispensas: grave alteración del orden interno –expresión lo suficientemente amplia para adecuarla a distintos casos, como insurrecciones civiles o subversiones terroristas– y conflicto armado externo –situación altamente improbable en el siglo XXI, mas no por ello merecedora de omisión legal–. En ese sentido, en tanto el Congreso peruano continúe con una estructura unicameral, es imprescindible acotar los supuestos en los que sea posible que la Junta de Portavoces determine exoneraciones a ciertos requisitos inherentes a los proyectos de ley –como el dictamen parlamentario–, o a alguna etapa o etapas del procedimiento legislativo ordinario –como la segunda votación–, a fin de preservar la legitimidad de las leyes.

Por último, el magistrado Eloy Espinosa-Saldaña, también en referencia al principio deliberativo en una democracia constitucional, distingue en los fundamentos 37 y 38 de su extenso fundamento de voto la exigencia deliberativa, de la suficiencia deliberativa, y, dentro de esta, la deliberación mínima, de la reflexión o revisión. Esta elucubración es, por supuesto, absolutamente respetable, pero considero que basta con lo explicado líneas arriba para comprender la trascendencia de la deliberación parlamentaria.

En cuanto a la omisión de la segunda votación, es necesario citar los últimos tres párrafos del artículo 78 del Reglamento del Congreso:

«(...)

La segunda votación a que se refiere el inciso e) del artículo 73 deberá efectuarse transcurridos siete (7) días calendario como mínimo. Esta segunda votación será a totalidad y con debate.

Sin el requisito de la doble votación, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación. Sólo se encuentran exoneradas de este requisito las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación de ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República y las de designación, elección o ratificación de funcionarios, a que se refieren los incisos f), h) y j) del numeral 1 del artículo 76 y el artículo 93 del presente Reglamento.

Asimismo están exoneradas de este requisito la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas, la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, y la aprobación de la Cuenta General de la República. También están exceptuados el voto de la cuestión de confianza al Consejo de Ministros así como las mociones de censura al Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros de Estado, que están referidos en los artículos 133 y 132 de la Constitución Política del Estado».

Como puede observarse, el proyecto de ley en cuestión no se subsume en ninguna causal de exoneración contemplada en la citada disposición de la norma estatutaria del Legislativo, motivo que es evidentemente suficiente para que el TC encuentre un segundo vicio de inconstitucionalidad por la forma (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 29 y 30).

Ambos defectos –la exoneración de dictamen y el déficit de deliberación, y la ausencia de segunda votación–, determinan la inconstitucionalidad por la forma de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR.

2.2. Constitucionalidad del fondo.

Después de examinar la constitucionalidad de la forma, el supremo intérprete analiza la constitucionalidad del fondo de la norma impugnada. En primer término, es pertinente observar que el Tribunal no define esta forma de inconstitucionalidad, omisión que, a mi parecer, resulta llamativa, en vista de que estamos ante una norma cuya constitucionalidad fue analizada tanto por la manera en que fue adoptada, cuanto por el contenido que estipula. Empero, el magistrado Blume salvó esta laguna en el apartado 3.3 de su fundamento de voto, conceptualizando la inconstitucionalidad por el fondo como la «contraposición entre lo que determina la Constitución y lo que establece la ley»; en otros términos, la incompatibilidad entre la norma cuestionada y el contenido de la Constitución, lo cual supone, simultáneamente, una infracción constitucional directa.

El TC comienza mencionando las disposiciones constitucionales que aluden al Reglamento del Congreso, aunque con especial énfasis en el artículo 94 de la ley fundamental,

que prescribe lo que sigue: «El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía, sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley». Adviértase que la intención del precepto es que el Parlamento regule su *propia* actividad, como bien es recalcado en el fallo (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 32).

Complementando ello, el máximo intérprete recuerda oportunamente que el artículo 1 del Reglamento del Congreso establece los fines de la norma en cuestión: «El presente Reglamento tiene fuerza de ley. *Precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios*» (*énfasis mío*) (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 33). Repárese en que los cuatro objetivos mencionados versan sobre aspectos *exclusiva y excluyentemente* parlamentarios o propios del Poder Legislativo.

Es oportuna también la precisión que hace la judicatura constitucional acerca de que el Reglamento, en lo que respecta a los mecanismos de control político al Gobierno –investidura del gabinete ministerial, interpelación de ministros, mociones de censura, entre otros–, o repite lo que ordena la Constitución, o, si no lo repite, regula únicamente lo tocante a la actuación parlamentaria en relación a dichos mecanismos (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 34 al 38). Eso mismo ocurre en la reglamentación de la cuestión de confianza, dispositivo que, antes de la modificación mediante la resolución legislativa impugnada, reiteraba lo mandado por la carta magna y añadía algunas especificaciones *pertenecientes a la actividad parlamentaria*. Se transcribirá la integridad del artículo 86 de la norma estatutaria del Congreso, antes de la modificación, para un cabal entendimiento del asunto:

«El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

a) La moción de censura la pueden plantear los Congresistas luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o debido a su resistencia para acudir en este último supuesto o luego del debate en que intervenga el Ministro por su propia voluntad. La deben presentar no menos del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Las faltas reglamentarias o los errores de forma que cometan los miembros del Gabinete durante su participación en las sesiones del Pleno del Congreso no dan lugar a censura, salvo que se trate de alguna ofensa al Congreso o a sus miembros.

b) El Consejo de Ministros o los ministros censurados deben renunciar. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. *Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.*

d) *La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas.*

e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente» (*énfasis mío*).

He destacado en el artículo los apartados que, no estando contemplados en la regulación constitucional, introduce el Reglamento del Congreso sobre la cuestión de confianza, y, como se puede observar, *alcanzan únicamente al terreno parlamentario*, asunto del que se percató el Tribunal y así lo hizo saber en su fallo (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 39 al 41).

En consecuencia, el TC considera que un primer vicio de inconstitucionalidad por el fondo consiste en que la resolución legislativa sometida a su valoración regula materias que escapan de la organización y el funcionamiento propios del Congreso, excediendo su capacidad de autonormarse (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 43), razonamiento que comparto plenamente, puesto que no le corresponde al Legislativo determinar cuándo puede o no el primer ministro plantear una cuestión de confianza, justamente porque se trata de un mecanismo de iniciativa ministerial, no parlamentaria; ni limitar la facultad presidencial de disolver el Parlamento en caso de que el Consejo de Ministros no sea renovado en su totalidad una vez constatada la crisis total del gabinete del artículo 133, ya que es una prerrogativa del mandatario totalmente desvinculada de la actividad parlamentaria.

A continuación, la magistratura constitucional reflexiona sobre la forma peruana de gobierno y la separación de poderes en el Perú. La argumentación incluye citas a sentencias emitidas hace algunos años por el mismo Tribunal (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 46 al 49), así como también cavilaciones propias de los actuales magistrados (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 51 al 56). En buena cuenta, consisten en el desarrollo conceptual de la teoría de la separación de poderes y del presidencialismo y el parlamentarismo como formas clásicas de gobierno (aunque, en realidad, son formas contemporáneas de gobierno), temas que son apropiadamente expuestos en el capítulo 1 del presente trabajo, por lo que, a manera de comentario de la exposición del Tribunal en este apartado de su fallo, bastará con lo allí manifestado.

No obstante, estimo oportuno precisar brevemente los alcances del denominado «*núcleo duro*» de la Constitución, concepto definido por el supremo intérprete en ese extremo de la sentencia: parte de la Constitución conformada por los valores y principios básicos que dan *identidad* a un texto constitucional (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 49). En este contexto, entiéndase «*identidad*» no solo como las características que individualizan una determinada carta magna, distinguiéndola de las demás, sino también como las características que hacen que la Constitución sea verdadera Constitución; es decir, caracteres que responden a la naturaleza y fin de una carta magna.

La judicatura constitucional cita un fallo de comienzos de siglo para ejemplificar los elementos que componen dicho núcleo duro: «la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.» (Sentencia N° 0014-2002-AI/TC, fundamento 75). Al proporcionarle identidad y sentido a una Constitución, esos valores y principios devienen en esenciales y, por tanto, indisponibles, de manera que «(...) una modificación que los alcance sencillamente implicaría la “destrucción de la Constitución”» (Sentencia N° 0014-2002-AI, fundamento 76).

A este respecto, el maestro Karl Loewenstein clasificó a las Constituciones en normativas, nominales y semánticas¹⁹⁴, y, en cuanto a estas últimas, aseveró que «en lugar de servir a la limitación del poder, la constitución es aquí el instrumento para estabilizar y eternizar la intervención de los dominadores fácticos de la localización del poder político»¹⁹⁵; en otras palabras, las cartas magnas semánticas tendrían apariencia de Constitución, mas no lo serían realmente, toda vez que no cumplirían con las condiciones mínimas e indispensables exigidas a las cartas magnas, requisitos que derivan de la concepción clásica de Constitución, definición que puede encontrarse en la parte final del punto 1.1 del capítulo 1 de la presente investigación.

Efectivamente, qué duda cabe de que materias como la defensa de la persona, la democracia y la separación de poderes conforman ese núcleo duro indisponible, pese a que es discutible proclamar la necesidad de implantar *límites materiales explícitos* para las modificaciones constitucionales, pues quien conoce el significado de la palabra *Constitución*, sabrá que, aun no habiendo expresas prohibiciones de reforma de determinados artículos, existen *límites materiales implícitos*; esto es, disposiciones constitucionales que, aunque no lo diga la Constitución, son irreformables, en tanto y en cuanto se erigen como la esencia de las cartas magnas y, en último término, del fenómeno del constitucionalismo: la salvaguardia de un conjunto de derechos correspondientes a las personas y la limitación del poder político.

La duda surge recién cuando nos detenemos a preguntar cuáles son las específicas disposiciones constitucionales con carácter de indisponibles para una eventual reforma. Puede resultar evidente que el artículo 2 de la Constitución de 1993, que establece los derechos fundamentales de la persona, es parte integrante de ese núcleo duro; lo mismo con el artículo 43, que dispone el Estado democrático de derecho y la separación de poderes. Y así se pueden seguir enumerando artículos que constituyen límites materiales para eventuales enmiendas. Empero, ¿son equiparables las disposiciones que dimanen de la Constitución como fenómeno jurídico, por ser inherentes a ella, y las que proceden de la denominada Constitución histórica?

Para responder esa pregunta es ilustrativo el escueto fundamento de voto del juez constitucional José Sardón, quien en referencia al núcleo duro de la Constitución manifiesta que «los textos constitucionales peruanos han recogido algunas instituciones con mayor frecuencia que otras. Sin embargo, a mi criterio, *ello no las hace indisponibles*. No puede atarse al poder constituyente» (*énfasis mío*). Como puede colegirse, el magistrado considera que el hecho de que ciertas instituciones hayan perdurado en la historia constitucional de un país no equivale a decir que estas sean inmodificables, razonamiento con el que estoy parcialmente de acuerdo, por lo motivos que seguidamente expondré.

Sardón –voluntariamente o no– distingue un artículo que pertenece a la Constitución histórica –comentada en el apartado 4.4 del capítulo 2 del trabajo en curso–, de aquel que es connatural a la Constitución. Así, una cosa es la indisponibilidad de un artículo por ser parte de

¹⁹⁴ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 217-222.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, 219.

lo que llamaré la Constitución esencial –como la disposición constitucional que establece el derecho a la vida– y otra, diametralmente diferente, es la indisponibilidad de un artículo por integrar la Constitución histórica de un país –como el voto de censura, de aplicación en el Perú desde mediados del siglo XIX–. Por supuesto que en una carta magna se puede encontrar una disposición de la Constitución histórica que sea, simultáneamente, consustancial al concepto de Constitución, pero no necesariamente es así.

Ambos tipos de artículos componen el denominado núcleo duro de la Constitución y, por ende, son indisponibles, pero mientras que un artículo de la Constitución esencial goza de *indisponibilidad absoluta* –no puede ser eliminada sin al mismo tiempo aniquilar la Constitución o, siguiendo a Loewenstein, convertirla en semántica–, uno de la Constitución histórica, *que no sea paralelamente integrante de la Constitución esencial*, en mi opinión, disfruta tan solo de una *indisponibilidad relativa*, porque su eliminación o reforma no conlleva el desbaratamiento del contenido intrínseco de la Constitución, sino que supone simplemente el cambio de tradición o de juicio en un país respecto de una figura o institución.

La indisponibilidad relativa supone la imposibilidad de modificar un artículo de la Constitución histórica mediante el procedimiento de reforma constitucional contemplado en una carta magna. Ergo, es indisponible para el poder constituido (en este caso, para el Congreso de la República), pero no para el poder constituyente, que corresponde al pueblo en tanto que es titular de la soberanía nacional¹⁹⁶; es decir, es modificable solo por vía de reforma total o, en otras palabras, mediante la conformación de una Asamblea o Congreso Constituyente que se encargue de la redacción de una nueva carta magna, para luego ser ratificada por toda la población vía consulta popular o referéndum¹⁹⁷.

En esa misma dirección se pronuncia el magistrado Espinosa-Saldaña en su fundamento de voto: «(...) el Tribunal ha expresado de manera categórica que lo concerniente a la "separación de poderes" (e incluso al "régimen político") constituye un límite para la reforma ordinaria de la Constitución, esto es, forma parte de una especie de "núcleo duro", el cual comprende a los "principios y presupuestos básicos de la organización política, económica y social" de nuestra Carta Fundamental, y por ende *dicho ámbito no puede ser objeto de una reforma constitucional apelando únicamente a las competencias de reforma con las que cuenta el Congreso —un poder constituido—, sino que dicho cambio es expresión de una "reforma total" de la Constitución, que requiere de la anuencia del poder constituyente soberano, por ejemplo a través de una consulta o referéndum*» (énfasis mío).

De igual manera, Espinosa-Saldaña cita un fallo del supremo intérprete, el cual enuncia que si el Congreso no es poder constituyente, es claro que «la elaboración del proyecto de la nueva Constitución [o la "reforma total"] en sede parlamentaria, necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad de dicho proceso. Es preciso, pues, que de continuarse como se está haciendo el proceso de cambio de Constitución, la aprobación de la nueva Norma Fundamental tenga que realizarse a través del referéndum, la única forma como puede expresarse directamente el Poder Constituyente. Y es que *cuando mediante referéndum se aprueba sólo una reforma parcial de la Constitución, en tal caso la intervención del pueblo se presenta como un elemento que incide exclusivamente sobre la eficacia. Lo que no sucede, por cierto, cuando el pueblo actúa en calidad de Poder Constituyente, en cuyo caso la aprobación de la Constitución la realiza él mismo y su decisión es un elemento constitutivo de su elaboración*» (énfasis mío) (Sentencia

¹⁹⁶ Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, 89-91.

¹⁹⁷ *Ibíd.*, 91-93.

N° 00014-2002-AI/TC, fundamento 115). El cambio de carta magna al que hace referencia el fallo se trata del encargo que se hizo a un grupo de juristas a inicios de siglo para la reforma total de la Constitución¹⁹⁸.

El análisis previo no es ocioso, sino que permite explicar que hay ciertos artículos constitucionales relativos a la forma peruana de gobierno que no pertenecen a la Constitución histórica del Perú, como la posibilidad de disolución del Parlamento y el voto de investidura. La primera está presente en el constitucionalismo peruano desde la carta de 1979, mientras que el segundo fue recién incorporado en la carta en vigor, de modo que la disolución parlamentaria no llega ni siquiera a medio siglo de presencia en el Perú, mucho menos el voto de investidura, razones suficientes para que sean pasibles de reforma constitucional vía el artículo 206 de la Constitución vigente, *siempre que no alteren el equilibrio entre poderes*. A guisa de ejemplo, si se optase por la derogación de la posibilidad de la disolución parlamentaria –solución parlamentarista ante situaciones de inestabilidad política–, lo propio sería plantear, al mismo tiempo, la renovación del Congreso por mitades o por tercios –remedio presidencialista–.

Por todo lo mencionado respecto de este asunto, convengo con el Tribunal Constitucional cuando señala que la cuestión de confianza sirve de «(...) contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura) (...)», por lo que «(...) las restricciones a dicha facultad (...) vulnerarían el principio de balance entre poderes, que es un rasgo de identidad de nuestra forma de gobierno, *el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes*» (*énfasis mío*) (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 74).

En efecto, la cuestión de confianza y la moción de censura son atributos característicos de nuestra Constitución, por lo que cualquier replanteo sobre ellas, sea para su modificación o para su derogación, debe hacerse *en conjunto* a fin de no desmontar el equilibrio entre poderes, pero ciertamente ambos instrumentos de control político son pasibles de reforma, ya que no son parte de la Constitución esencial –su eliminación del constitucionalismo peruano, presidencialista en lo fundamental, no supone la no limitación del poder político–, sino que son integrantes de nuestra Constitución histórica, al acompañarnos constitucionalmente desde la carta de 1933 y la de 1867, respectivamente.

Ya finalizada esa digresión y retornando al caso que nos atañe, el Tribunal menciona que existen dos tipos de cuestiones de confianza: la *obligatoria*, llamada también voto de investidura, recogida en el artículo 130 de la carta magna y cuya consecución es necesaria para que el gabinete entre en funciones; y la *facultativa*, que es la cuestión de confianza propiamente dicha, regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución, de iniciativa ministerial y que, al no haber causales plasmadas en la carta magna, puede ser planteada sobre cualquier asunto discrecionalmente acordado por el Consejo de Ministros (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 64 al 73).

No obstante, cierta parte de la doctrina sostiene la imposibilidad de interponer una cuestión de confianza en solidaridad con un ministro pasible de ser interpelado o censurado. Respecto de esa improcedencia, Domingo García Belaúnde afirma que «(...) la “cuestión de confianza” solo busca apoyar una propuesta o una política de gobierno y no interrumpir una interpelación, (...), son procesos distintos que tienen otros objetivos (...)»¹⁹⁹. Asimismo, el

¹⁹⁸ César Landa, «La Reforma Constitucional en el Perú como un estudio del Estado Constitucional», *Debate y Sociedad* 20 (2002): 17, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17281/17569>.

¹⁹⁹ Domingo García Belaúnde, «Más sobre la “cuestión de confianza”», *Gaceta Constitucional* 129 (2018): 5.

profesor Erick Urbina sostiene que «no se puede plantear una “cuestión de confianza” para impedir que el Parlamento ejecute un mecanismo de control político, pues esto desnaturalizaría claramente a este instrumento, además de ser manifiestamente contrario a lo que manda la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional vigentes»²⁰⁰.

Discuerdo con los autores citados, ya que, en primer lugar, como se dijo en el apartado 4.2 del capítulo 2 de la presente investigación, Enrique Chirinos Soto admitió ese supuesto como posibilidad válida para la interposición de una cuestión de confianza²⁰¹, pero, sobre todo, porque la solidaridad del primer ministro con un ministro de cartera en medio de un mecanismo de control parlamentario no parece reñida con la dinámica política, ni tampoco merma la función fiscalizadora del Legislativo, habida cuenta de que el Congreso no está obligado a otorgar la confianza; por el contrario, podría denegarla y generar así la crisis total del gabinete ministerial. En último término será el electorado el que juzgue el actuar del Gobierno y, en particular, del presidente, especialmente si este pretende forzar la caída de dos gabinetes a fin de activar el artículo 134 de la Constitución, siendo visto probablemente en este caso como un dictador, o, cuando menos, como un presidente autoritario, con las repercusiones políticas y sociales que ello tendría.

En ese orden de ideas, el Congreso no solo normó en su Reglamento un mecanismo correspondiente al Ejecutivo, contraviniendo así la finalidad de dicha norma estatutaria, sino que dejó sin contenido a la cuestión de confianza, al no permitir su proposición en caso de promoción, interrupción o impedimento de la aprobación de una norma, ni en el supuesto de evitar un procedimiento legislativo de control político –específicamente, la interpelación o la moción de censura–, contra un determinado ministro. Si ni siquiera se pudiese plantear una cuestión de confianza para impulsar la aprobación de una norma que quizá es parte de una política pública gubernamental –supuesto unánimemente aceptado por la doctrina–, en lo personal no sabría explicar en qué casos podría ser interpuesta.

Por consiguiente, el Tribunal advierte un segundo vicio de inconstitucionalidad por el fondo (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 77), posición que comparto, pues las normas infraconstitucionales indudablemente pueden desarrollar la Constitución, más aun cuando los artículos 132 y 133 de la carta del 93 no mencionan los casos en los que puede plantearse una cuestión de confianza, pero debe hacerse en la norma correspondiente y, además, ese desarrollo no puede despojarla de su contenido y finalidades esenciales.

En lo tocante a la facultad del presidente para nombrar ministros después de producida la crisis total del gabinete, la magistratura constitucional alega que, advertidos los requisitos e impedimentos para ser ministro de Estado, así como también la precisión del artículo 136 de la Constitución, dicha competencia presidencial no debería verse alterada (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 78 al 83). Arguye también que la resolución legislativa impugnada, al no permitir que ningún miembro del gabinete destituido pueda volver al Consejo, coloca al Ejecutivo en la disyuntiva de cambiar a todos los ministros, lo cual podría tener un impacto negativo en la continuidad de las políticas públicas gubernamentales, o ratificar a algunos, pero a costa de no contabilizar esa crisis total del gabinete a efectos de la posible disolución parlamentaria del artículo 134, situación que desnaturalizaría el balance entre poderes (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 87).

²⁰⁰ Erick Urbina, «La cuestión de confianza en la encrucijada», *Gaceta Constitucional* 130 (2018): 177.

²⁰¹ Congreso Constituyente Democrático, *Diario de Debate de la Constitución de 1993*, t. III, 1373-1374.

Adicionalmente, el Tribunal indica que «en tanto que la cuestión de confianza (como su contraparte parlamentaria: la moción de censura) se plantea por motivos de oportunidad política, precisamente *la dinámica política haría que, si la cuestión de confianza rehusada la planteó el Presidente del Consejo de Ministros, el nuevo gabinete no sea encabezado por este, ni tampoco lo integre, de ser el caso, el ministro o ministros involucrados en la crisis del gabinete*. Pero más allá de eso, y acorde con la base presidencial de nuestra forma de gobierno, el Presidente de la República tiene plena libertad para nombrar a sus ministros, conforme al artículo 122 constitucional» (*énfasis mío*) (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 89).

Sería infructuoso volver a plasmar en este apartado mi lectura del artículo 133, especialmente los alcances de la crisis total del gabinete. Bastará con decir que concuerdo parcialmente con la interpretación del TC, en los siguientes términos: una vez comprobada la activación del artículo 133, y surgida la obligación al presidente de designar un nuevo Consejo, el primer ministro deberá ser reemplazado por uno distinto, *siendo esta una exigencia de tipo constitucional, no de oportunidad política*. En tanto que el primer ministro encarna al gabinete, el requerimiento de un nuevo Consejo de Ministros se verá constitucionalmente satisfecho de modo necesario y suficiente con el nombramiento de un nuevo primer ministro.

En contraposición, la designación del ministro o ministros que desencadenaron la crisis es de oportunidad política y no de exigencia constitucional, puesto que si bien en algunos casos dichos causantes pueden ser plenamente identificados, en otros casos no, impidiendo concluir una regla general de una situación que podría tener tantos supuestos como ministros haya. Otro argumento radica en el artículo 136, disposición que hace una precisión que no puede ser soslayada, en correcta aplicación de la interpretación jurídica sistemática. Por último, en uso de la interpretación teleológica, los constituyentes del 93 tampoco pretendieron la renovación de todo el gabinete ante una crisis total. Para mayor abundamiento sobre el concepto de la crisis total del gabinete, revisar el punto 4.3 del capítulo 2 del presente trabajo.

Sin perjuicio de lo mencionado, el supremo intérprete encuentra entonces un tercer vicio de inconstitucionalidad por el fondo (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 90), al que agrega la manifiesta infracción de la resolución legislativa cuando estipula que no hay crisis total del gabinete si el primer ministro renuncia unilateralmente al cargo, regulación que está en frontal colisión con lo establecido en el artículo 133 (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 96 y 97). Este extremo ya fue comentando en el apartado 1.2 del capítulo en curso, por lo que me remito a esa sección.

Ahora bien, lo que sí me interesa destacar en este punto es que la judicatura constitucional confirma que la principal consecuencia de la crisis total del gabinete es la obligación de dimisión de la totalidad de los ministros, y que eso ocurre «con prescindencia de cualquier hecho posterior, como puede ser la conformación de un nuevo Consejo de Ministros» (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 94 y 95). Interpretación equivalente fue vertida en esta investigación.

Finalmente, es relevante señalar que el máximo intérprete ratifica también que son dos las causales para la disolución parlamentaria, en detrimento de lo argüido por García Belaúnde, quien asevera que «(...) lo que nadie se ha percatado es que la “cuestión de confianza” no es de cómputo para las dos disoluciones del Congreso que plantea la Constitución, pues de lo contrario sucedería lo no querido: o sea que el Ejecutivo abusase de esta prerrogativa (...)»²⁰²,

²⁰² García Belaúnde, «Más sobre la “cuestión de confianza”», 2.

para después añadir que «(...) la censura, el voto de confianza o no confianza o desconfianza, son armas de control parlamentario, que, si se excede, puede llevar a la disolución del Congreso. La “cuestión de confianza” es un instrumento de defensa del Ejecutivo que puede provocar una crisis ministerial, pero nada más. El Ejecutivo en nuestro sistema no se disuelve y tampoco lo que plantea sirve de cómputo para nada»²⁰³.

Aunque es académicamente aceptable la distinción entre voto de confianza –como sinónimo de voto de investidura, necesario para ejercer funciones– y cuestión de confianza –como análogo a mecanismo facultativo de Gobierno para forzar en el Legislativo la aprobación de una propuesta, proyecto o política que se considera importante, bajo riesgo de dimisión en caso de rechazo²⁰⁴, es inviable admitir la interpretación del mencionado constitucionalista, puesto que está desconociendo la regulación del artículo 134 de la carta magna, que a la letra dice que «el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o *negado su confianza* a dos Consejos de Ministros» (*énfasis mío*).

La citada disposición no distingue la confianza del artículo 130, de la confianza de los artículos 132 y 133. Este último artículo mencionado tampoco diferencia la confianza obligatoria de la facultativa, por lo cual corresponde agruparlas (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamento 92). Ergo, como *no se puede distinguir donde la norma no distingue*, no existe justificación para inferir que la cuestión de confianza de los artículos 132 y 133 no se contabilizan para desplegar los efectos del artículo 134. En la misma dirección, cuando la resolución legislativa cuestionada afirma que la facultad presidencial de disolución parlamentaria procede cuando se han constatado dos crisis totales de gabinete, está siendo innecesariamente vaga, pues la Constitución precisa que no es suficiente la comprobación de cualquiera de las cuatro causales para la activación del artículo 134, sino que únicamente dos de ellas (la censura y la denegación de confianza) acarrearán una eventual disolución parlamentaria (Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, fundamentos 100 al 103).

En suma, agregado un defecto de fondo adicional, aunados a los vicios de forma anteriormente descritos y comentados, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR.

²⁰³ *Ibíd.*, 3.

²⁰⁴ *Ibíd.*, 2.

CONCLUSIONES

Luego de estudiar las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el derecho constitucional, la crisis total del gabinete ministerial y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR, puedo arribar a las siguientes conclusiones:

1. La separación de poderes estatales es un mecanismo de limitación o desconcentración del poder político concebido entre fines del siglo XVII y la primera mitad del siglo XVIII, y aceptado con el transcurrir de los años, siendo actualmente inherente al fenómeno jurídico del constitucionalismo. Al ser consustancial al constitucionalismo, la separación de poderes es entonces una premisa necesaria para la manifestación del Estado constitucional y democrático de derecho, en el que la soberanía nacional recae en el pueblo y no en el poder político.
2. La aplicación de la separación de poderes en los Estados Unidos se conoce como *checks and balances*; en ese país, los constituyentes entendieron que la división de poderes no era incompatible con la posibilidad de que un poder estatal intervenga en las atribuciones de otro poder estatal, en aras de una colaboración y un contrapeso entre poderes que determinen una genuina cooperación interestatal, pero, simultáneamente, una rígida separación de poderes.
3. Existen dos principales formas contemporáneas de gobierno: el parlamentarismo y el presidencialismo; en ambas se advierte la presencia de la separación de poderes, pero mientras en el primero la división es más débil, porque el Ejecutivo surge del Parlamento, en el segundo es más acentuada, porque el presidente no es elegido por el Legislativo, sino por el pueblo. El parlamentarismo debe su nombre a una superioridad del Legislativo en ese sistema gubernamental, por lo que difiere del presidencialismo, denominado así por la confluencia de la jefatura de Estado y de Gobierno en el presidente.
4. La Constitución peruana de 1993 no adopta una forma pura de gobierno; aplica el presidencialismo en lo fundamental (elección del presidente por sufragio popular, limitación temporal de su mandato y detentación de competencias como jefe de Estado y jefe de Gobierno), pero incorpora elementos propios del parlamentarismo, como la institución del Consejo de Ministros, la figura del presidente del Consejo de Ministros y mecanismos de control político, como la censura ministerial, la cuestión de confianza, el voto de investidura y la disolución parlamentaria, entre otros instrumentos.
5. En Constituciones foráneas se aplican mecanismos de control político de diferentes tipos. En el constitucionalismo europeo, todos aquellos pertenecientes al parlamentarismo, por ser en su mayoría países que siguen esa forma de gobierno; en el constitucionalismo latinoamericano, mecanismos como el juicio político, correspondiente al presidencialismo, y la censura, tomada del parlamentarismo. Sin embargo, no existen evidencias del uso de la frase «crisis total del gabinete» para hacer referencia a una situación política que tenga como consecuencia la renuncia del gabinete ministerial.

6. En el constitucionalismo peruano tampoco existen antecedentes a ese respecto. La historia constitucional del Perú solo informa que convivimos con figuras e instituciones parlamentaristas desde el siglo XIX, sin perjuicio de los ya mencionados atributos presidencialistas.
7. El artículo 133 de la Constitución de 1993, que contiene la crisis total del gabinete, no puede ser analizado prescindiendo de los artículos 130, 132, 134 y, sobre todo, 136 de la misma carta magna; en ese sentido, son artículos conexos al 133.
8. La primera parte del artículo 133 establece que el primer ministro puede plantear voluntariamente una cuestión de confianza a nombre del gabinete, y la segunda parte, estipula que son cuatro los supuestos para la crisis total del gabinete: a) denegación de la confianza solicitada por el primer ministro a nombre del Consejo de Ministros, sea obligatoria (artículo 130) o voluntaria (artículo 132 y 133), b) censura al primer ministro, c) renuncia del primer ministro, y d) remoción del primer ministro por parte del presidente de la república.
9. Al parecer, los constituyentes del 93 eligieron las palabras «crisis» y «total» debido a que, tomadas en conjunto, tendrían una connotación negativa que demostraría la gravedad de la ausencia del primer ministro, lo cual generaría un impacto en el lector de la Constitución, con base en las significaciones terminológicas de dichos términos, según lo consultado en el Diccionario de la Lengua Española.
10. La intención de los constituyentes, en definitiva, fue disponer la dimisión de todos los ministros una vez constatada la crisis ministerial y equiparar los cuatro supuestos en el mismo nivel de importancia y con igual consecuencia (la renuncia de todo el gabinete), pero no obligar a cambiar a todos los ministros para la conformación del siguiente Consejo.
11. Aplicando una interpretación sistemática y teleológica, propongo el siguiente concepto de crisis total del gabinete: Fase política que indica una situación compleja en el Poder Ejecutivo debido a la ausencia del presidente del Consejo de Ministros por cualquiera de las cuatro causales establecidas en el artículo 133 de la Constitución, y que implica, como consecuencia principal, la dimisión del gabinete ministerial en su totalidad, y, como consecuencia secundaria, la obligación constitucional de designar un nuevo primer ministro en el siguiente Consejo, pero no la prohibición de ratificar en el cargo a los ministros de cartera que integraron el gabinete renunciante.
12. El nombramiento de un nuevo primer ministro es condición necesaria y suficiente para superar la crisis ministerial, principalmente porque aquel encarna al gabinete. En cambio, la sustitución de los ministros involucrados en los hechos que desencadenaron la crisis es una decisión presidencial basada en razones de oportunidad política, no es una exigencia derivada del texto constitucional.
13. Si bien mi interpretación se sustenta en la actual regulación constitucional, ello no obsta para que considere que es indispensable una reforma constitucional que aclare el artículo 133 y modifique otras disposiciones conexas, como el artículo 134, con la finalidad de eliminar lagunas interpretativas en la carta magna peruana, así como mitigar el abismal poder del presidente peruano.

14. La Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR fue declarada inconstitucional en todos sus extremos, tanto por la forma (exoneración de dictamen y déficit de deliberación, y ausencia de segunda votación), cuanto por el fondo (reglamentación de instrumentos pertenecientes al Gobierno, excediendo así la capacidad parlamentaria de autonormarse; despojo del contenido esencial de la cuestión de confianza, imposibilitando su planteamiento; limitación de la potestad presidencial de libre nombramiento de ministros; y regulación en manifiesta colisión con el artículo 133, al disponer que la renuncia del primer ministro no ocasiona la crisis total del gabinete).
15. Sin perjuicio de estar de acuerdo con el fallo del Tribunal Constitucional, discrepo con el uso de la figura jurídica del bloque de constitucionalidad, en la insuficiencia de argumentación respecto de la deliberación como exigencia en una democracia constitucional, en la omisión de determinación de supuestos para el empleo de las exoneraciones previstas en el Reglamento del Congreso y en la valoración del llamado «núcleo duro» de la Constitución.
16. Como no considero al voto de investidura y a la disolución parlamentaria como integrantes de la Constitución histórica del Perú, no encuentro inconveniente para plantear una reforma constitucional que verse sobre esos mecanismos de control político, siempre que sean reemplazados, al mismo tiempo, por dispositivos que mantengan el balance entre poderes, como la renovación del Congreso por mitades.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, Samuel. *Constitución y procesos constitucionales*. Lima: Palestra Editores, 2018.
- Bernales, Enrique. *La Constitución de 1993: Análisis comparado*. Lima: ICS Editores, 1996.
- Chanamé, Raúl. *La Constitución comentada*. Arequipa: Editorial Adrus, 2011.
- Chirinos Soto, Enrique y Francisco Chirinos Soto. *La Constitución: Lectura y comentario*. Lima: Editorial Rhodas, 2006.
- Congreso Constituyente Democrático. *Diario de Debate de la Constitución de 1993*. Lima: Congreso de la República.
- García Belaúnde, Domingo. «Estado y municipio en el Perú». *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2003): 397-416.
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr22.pdf>.
- García Belaúnde, Domingo. «Más sobre la cuestión de confianza». *Gaceta Constitucional* 129 (2018): 1-10.
- García Belaúnde, Domingo. *La Constitución y su dinámica*. Lima: Palestra Editores, 2006.
- García Belaúnde, Domingo. *Las Constituciones del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, 2006.
- García Toma, Víctor. *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998.
- García Toma, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Arequipa: Editorial Adrus, 2011.
- García Toma, Víctor. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Lima: Adrus Editores, 2014.
- Hakansson, Carlos. *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Palestra Editores, 2009.
- Hakansson, Carlos. *La forma de gobierno de la Constitución peruana*. Piura: Colección Jurídica de la Universidad de Piura, 2001.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *El federalista*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Hernández, José, coord. *Hobbes*. Madrid: Editorial Gredos, 2012.
- Hernández, Maximiliano, coord. *Kant*. Madrid: Editorial Gredos, 2010.
- Hobsbawn, Eric. *Historia del mundo contemporáneo*. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.
- Izquierdo, Agustín, coord. *Locke*. Madrid: Editorial Gredos, 2013.

Landa, César. «La Reforma Constitucional en el Perú como un estudio del Estado Constitucional». *Debate y Sociedad* 20 (2002): 17-21.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17281/17569>.

Landa, César. *Constitución y Fuentes del Derecho*. Lima: Palestra Editores, 2006.

Landa, César y Ana Velazco. *Constitución Política del Perú 1993*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2017.

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Planeta, 1965.

Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Madrid: Ediciones Itsmo, 2002.

Murakami, Yusuke. *El Perú en la era del Chino. La política no institucionaliza y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Center for Integrated Area Studies de la Universidad de Kioto, 2012.

Ogg, David. *La Europa del Antiguo Régimen*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1974.

Pease, Henry. *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?* Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.

Pereira Menaut, Antonio-Carlos. *El ejemplo constitucional de Inglaterra*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992.

Pereira Menaut, Antonio-Carlos. *En defensa de la Constitución*. Lima: Palestra Editores, 2011.

Pereira Menaut, Antonio-Carlos. *La Constitución de los Estados Unidos*. Santiago de Compostela: Tórculo, 1998.

Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

Planas, Pedro. *Democracia y tradición constitucional en el Perú. Materiales para una historia del derecho constitucional en el Perú*. Lima: Editorial San Marcos, 1998.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Touchard, Jean. *Historia de las ideas políticas*. Madrid: Editorial Tecnos, 2006.

Trevelyan, George. *La revolución inglesa: 1688-1689*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1951.

Urbina, Erick. «La cuestión de confianza en la encrucijada». *Gaceta Constitucional* 130 (2018): 170-178.

Villarán, Manuel Vicente. *Posición constitucional de los ministros en el Perú*. Lima: Cultural Cuzco Editores, 1994.