

Por:
Marco Rodrigo
Torralba López*

LA CRISIS TOTAL DEL GABINETE MINISTERIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO

Resumen

El artículo 133 de la Constitución peruana de 1993 contiene la expresión denominada «crisis total del gabinete», frase cuyo concepto y alcances no han sido delimitados ni por los legisladores, ni por la doctrina constitucional. Esta indeterminación genera inconvenientes en la práctica parlamentaria y gubernamental, contribuyendo así a la reciente crisis política en el Perú. Por tanto, en el presente estudio, a través de diversos antecedentes e interpretaciones, intentaremos esbozar una definición e identificar las consecuencias jurídicas de la mencionada disposición constitucional, en aras de unificar criterios que coadyuven a una mejor comprensión del asunto y, en último término, a la estabilidad política del país.

Abstract

Article 133 of the Peruvian Constitution of 1993 contains the expression called “total cabinet crisis”, a phrase whose concept and scope have not been delimited neither by lawmakers nor by constitutional authors. This indeterminacy creates inconveniences in parliamentary and government practice, thus contributing to the recent political crisis in Peru. Therefore, in the present study, through diverse backgrounds and interpretations, we will try to propose a definition and identify the legal consequences of the mentioned constitutional provision, in order to unify criteria that cooperate to a better legal understanding of the matter and, ultimately, to the political stability of the country.

Palabras clave: crisis total del gabinete, crisis ministerial, gabinete ministerial.

Keywords: total cabinet crisis, ministerial crisis, cabinet.

Sumario

1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES DE LA CRISIS TOTAL DEL GABINETE. 2.1 *Constituciones extranjeras. A. España. B. Francia. C. Uruguay.*

*Abogado por la Universidad de Piura. Asistente legal en la Oficina de Cooperación Judicial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Correo electrónico: marcotorralba94@gmail.com

Recibido: 30 de agosto de 2019

Aceptado: 24 de octubre de 2019

2.2. *Constituciones peruanas. A. Constitución de 1933. B. Constitución de 1979.* 3. **LA CRISIS TOTAL DEL GABINETE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993.** 4. **EL CONCEPTO DE CRISIS TOTAL DEL GABINETE.** 4.1 *Interpretación literal.* 4.2. *Interpretación teleológica.* 4.3. *Interpretación sistemática.* 4.4 *Definición y consecuencias.* 5. **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.** 6. **CONCLUSIONES.** 7. **BIBLIOGRAFÍA.**

1. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio del periodo gubernamental 2016-2021, los peruanos hemos sido testigos —y seguimos siéndolo— del permanente conflicto político entre el Congreso de la República y el Gobierno. Insultos, calumnias, traiciones y sabotajes han sido empleados desde ambos poderes del Estado, por parte de ministros, congresistas y líderes políticos. Como si no bastara con todo ello, en el medio hubo revelaciones —en realidad, confirmaciones— de corrupción en el otro poder estatal: el Poder Judicial.

Sin perjuicio del carácter fundamentalmente político de esta espinosa situación, muchas veces observamos que los desaguisados vienen acompañados de desacuerdos en cuestiones jurídicas; específicamente, desavenencias respecto de diversas figuras y mecanismos constitucionales, como la cuestión de confianza, la moción de censura, la vacancia presidencial o la disolución del Parlamento.

Esas divergencias se deben en parte a que la Constitución de 1993, al margen de sus aciertos, contiene ambigüedades y desatinos aún no corregidos en sus ya 25 años de regencia —la tercera carta magna más longeva en la historia del Perú—, dificultando de esta manera una interpretación homogénea, cuando menos, de sus aspectos esenciales, consenso que favorecería su cumplimiento tanto por los legisladores, cuanto por los operadores jurisdiccionales.

Una de esas imperfecciones la hayamos en el artículo 133. Esta disposición constitucional incluye una expresión innovadora en el constitucionalismo peruano: la *crisis total del gabinete*. La confusión sobre el contenido de dicha frase es, simultáneamente, jurídica y política, razón suficiente para analizarla y exponer los resultados de la investigación en una publicación como la presente.

En ese sentido, comenzaremos planteando algunos antecedentes en Constituciones extranjeras y en anteriores Constituciones de nuestro país. Seguidamente, describiremos la actual regulación del artículo 133, para luego exponer el contenido de la crisis total del gabinete. Finalmente, dilucidaremos la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente denominado *Cuestión de confianza y crisis total del gabinete*.

2. ANTECEDENTES DE LA CRISIS TOTAL DEL GABINETE

2.1. Constituciones extranjeras

Las cartas magnas que admiten mecanismos de control político o de atribución de responsabilidad política entre el Ejecutivo y el Legislativo, como el voto de censura y la cuestión de confianza (o voto de confianza)⁽¹⁾, suelen regular también las consecuencias de un resultado desfavorable para el Gobierno, de modo que es posible hallar en ellas, cuando menos, algunos indicios sobre las crisis ministeriales. A continuación citaremos tres ejemplos.

A) España

En el país ibérico, el artículo 112 de la Constitución de 1978 estipula que el presidente (jefe de Gobierno) puede plantear ante la Cámara de Diputados una cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general.

¹ Aunque *cuestión de confianza* y *voto de confianza* son considerados sinónimos por la doctrina mayoritaria, para efectos didácticos vale diferenciarlos según su obligatoriedad: la cuestión de confianza es aquella que el jefe de Gobierno solicita voluntariamente al Legislativo con la finalidad de obtener el respaldo parlamentario a una determina política gubernamental, materializada en actos ejecutivos o normas; por su parte, el voto de confianza es aquel que el jefe de Gobierno solicita obligatoriamente al Legislativo a nombre de todo el gabinete ministerial, a efectos de que este pueda ejercer funciones, motivo por el cual es llamado también voto de investidura. Al ser el presidente peruano jefe de Estado y de Gobierno simultáneamente, la Constitución de 1993 ha dispuesto que el presidente del Consejo de Ministros —llamado coloquialmente *primer ministro* o *premier*, evocando al gobernante británico— sea quien solicite la confianza, conforme a los artículos 130 y 133 de la carta magna, sin perjuicio de la posibilidad que tienen los ministros de cartera de presentarla por sí mismos, según lo dispuesto en el artículo 132 del texto constitucional. Es importante precisar que, no siendo nuestro país un parlamentarismo, sino, al menos en lo fundamental, un presidencialismo, el mecanismo de la confianza en el Perú, especialmente en el sentido de investidura, se encuentra menoscabado. ¿Realmente el Congreso «inviste» al gabinete para que entre en funcionamiento?

La crisis total del gabinete ministerial en el constitucionalismo peruano

Asimismo, el numeral 1 del artículo 114 determina 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, según lo dispuesto en el artículo 99*» (énfasis nuestro).

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 aparente contradicción entre el artículo 99 y el 114. Sin embargo, la confusión es esclarecida por 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 nuestro).

De igual modo, el artículo 113, al regular lo referente a la moción de censura, dispone en su numeral 2 que la propuesta «(...) habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno», y, en complemento, el numeral 2 del artículo 114 preceptúa lo siguiente: «Si el Congreso adopta una moción de censura, *el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno*» (énfasis nuestro).

Así, es indubitable que la denegación de confianza al presidente español ocasiona la renuncia del Gobierno completo y la obligación de contar con un nuevo gobernante, pero esto es especialmente palmario en el caso de la censura, que exige la inclusión de un candidato a presidente en la moción, lo cual es constitucionalmente llamado *moción de censura constructiva*. Por otro lado, es preciso manifestar que el texto constitucional español, además de la exigencia de renuncia, no menciona consecuencias adicionales respecto de los demás integrantes del Gobierno, luego de la aplicación de los mecanismos de responsabilidad política.

B) Francia

La Constitución francesa de 1958 —una de las mayores influencias de la carta peruana— regula en un mismo artículo (el 49) los mecanismos de la

confianza y la censura. En el primer párrafo estipula 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 precepto no lo exprese, podemos deducir sin mayor complejidad que el primer ministro plantea dicha responsabilidad mediante una cuestión de confianza. Por su parte, el segundo párrafo prescribe que «la Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura (...)».

El artículo siguiente señala: «Cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o cuando desapruere 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 nuestro), disposición que debe ser concatenada con el artículo 20 de la carta magna francesa, que ordena la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento según los artículos 49 y 50 antes citados. Es relevante indicar que, en ese país, el Gobierno incluye al primer ministro y, aun cuando no lo mencionen expresamente los artículos 21 y 22, podemos inferir que también a los demás ministros miembros del Consejo. Ergo, la desaprobación de la confianza solicitada por el primer ministro francés, o su censura, acarrea la renuncia del Gobierno completo.

C) Uruguay

La Constitución uruguaya de 1967 es una de las dos cartas latinoamericanas – junto a la peruana – que admite el mecanismo de la confianza, aunque sin incorporar, al mismo tiempo, a un presidente o jefe de gabinete ministerial. Pues bien, el cuarto párrafo de su artículo 174 establece: «El presidente *podrá* requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros (...)» (énfasis nuestro), pero no en el sentido de voto de investidura, ya que el lenguaje empleado por esa disposición constitucional es potestativo, no preceptivo. En consecuencia, no existe en Uruguay la obligación constitucional de que el Consejo obtenga el beneplácito de la Asamblea.

No obstante, en conformidad con el artículo 175, si el presidente decide solicitar confianza para su gabinete, y esta es rechazada por el Legislativo, el mandatario *podrá declarar* que aquel no goza del respaldo de este, *pudiendo*

reemplazar uno o varios ministros. En otras palabras, ante el voto de desconfianza emitido por el Parlamento, no hay obligación de dimisión del gabinete ministerial, ni el presidente está compelido a sustituir a sus ministros; y si optara por ello, tampoco estaría obligado a reemplazarlos en su totalidad.

2.2 Constituciones peruanas

Luego de citar algunas Constituciones que admiten la posibilidad de atribuir responsabilidad política a un gabinete ministerial mediante la censura o la denegación de una solicitud de confianza, corresponde estudiar la historia constitucional peruana con el objetivo de encontrar algún atisbo de la crisis total del gabinete. A tales efectos, analizaremos la Constitución de 1933 y la de 1979.

A) La Constitución de 1933

Además de admitir, al igual que sus predecesoras, la censura ministerial⁽²⁾, la Constitución peruana de 1933 fue la que consagró a nivel constitucional la figura del presidente del Consejo de Ministros, componente primordial del constitucionalismo peruano. 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».

Así, podemos observar que, mientras dicha disposición constitucional se refería únicamente al rechazo de la confianza a un ministro de cartera, el artículo 172 sí distinguió dos sujetos pasibles de censura: el Consejo de Ministros y los ministros en general (de cartera): «*El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, puede ser presentado por solo un diputado o senador, y se votará en la misma sesión*» (énfasis nuestro). Huelga manifestar que la única forma de censurar a un gabinete —una entidad abstracta— es dirigiendo la moción contra su representante, que es el primer ministro.

² Si bien la censura ministerial no fue normativamente plasmada hasta la Ley de Ministros de 1856, logrando su concreción constitucional en la carta de 1867, sí fue utilizada —de facto— durante el primer Gobierno de Ramón Castilla, entre 1845 y 1851 (Planas, 1998, págs. 86-87).

Por consiguiente, la Constitución de 1933 dispuso el cese de un gabinete ministerial por censura al presidente del Consejo de Ministros, según el artículo 172, aunque no así en caso de un voto de desconfianza, de acuerdo con el artículo 174.

B) *La Constitución de 1979*

La Constitución de 1979 agrupó los mecanismos de la moción de censura y la cuestión de confianza en un mismo artículo (el 226), del cual, por su relevancia para el asunto que nos atañe, transcribiremos algunos párrafos:

«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 solo se produce por iniciativa ministerial.

(...) El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión.

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

(...)» (énfasis nuestro).

Como podemos apreciar, el tenor literal del artículo citado es bastante parecido a lo prescrito por la carta de 1933, con una diferencia sustancial: no solo alude a la posibilidad de un voto de censura contra el gabinete, sino también a un rechazo de su petición de confianza, llamado «voto de falta de confianza» en el primer párrafo del artículo 226.

Por tanto, la Constitución de 1979, en contraste con su predecesora, determina la caída del gabinete tanto por censura al primer ministro, cuanto por la desaprobación de su solicitud de confianza.

3. LA CRISIS TOTAL DEL GABINETE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

El artículo 133 de la carta magna de 1993 estipula lo 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, se produce la crisis total del gabinete».

La primera parte del artículo (desde «el Presidente del Consejo de Ministros» hasta «a nombre del Consejo») regula la cuestión de confianza «voluntaria» del primer ministro —cuestión de confianza por antonomasia—, la cual no debe ser confundida con la cuestión de confianza «obligatoria» —llamada también *voto de confianza* o *voto de investidura*—, dispuesta en el artículo 130 de la Constitución.

Tampoco debe ser confundida con la cuestión de confianza también voluntaria incluida en el artículo 132, disposición constitucional que posibilita implícitamente el uso de este mecanismo por parte de los ministros de cartera.

La segunda parte del artículo 133 (desde «si la confianza le es rehusada» hasta «crisis total del gabinete») recoge las cuatro causales por las que se produce una crisis ministerial: a) denegación de la confianza solicitada por el primer ministro, b) censura al primer ministro, c) renuncia del primer ministro, y d) remoción del primer ministro por parte del presidente.

Pues bien, el primer problema del artículo bajo análisis es su redacción: comienza con la regulación de un mecanismo de control político —la cuestión de confianza—, pero termina incluyendo los casos que producen una crisis total del gabinete, supuestos que, como señalamos en el párrafo precedente, exceden a la confianza rehusada, siendo todos ellos diferentes entre sí y estando, por ende, descontextualizados.

En efecto, la literalidad del artículo 133 puede causar confusión. Siguiendo las reglas sintácticas, podría pensarse, por ejemplo, que la primera parte del artículo determina el contexto del precepto, haciendo que los supuestos que aparecen en la segunda parte de la disposición tengan que ser interpretados en ese marco; esto es, una crisis total del gabinete ocasionada por la confianza rehusada o censura al primer ministro, o frente a su renuncia o remoción, pero siempre en el contexto de la presentación de una cuestión de confianza.

Usando otros términos, la consecuencia denominada «crisis total del gabinete» desencadenada por cualquiera de esos cuatro casos, tendría como premisa la presentación de una cuestión de confianza por parte del primer ministro. Sin embargo, esto no es así. Basta observar la práctica política peruana para constatar que, siguiendo a los constituyentes de 1993, la crisis total del gabinete no se gatilla únicamente ante una cuestión de confianza, sino también ante los otros tres supuestos de forma aislada; es decir, en situaciones absolutamente independientes entre sí.

En ese orden de ideas, la crisis total del gabinete se manifiesta en el contexto *de una cuestión de confianza* –claro está–, pero también en el marco de una moción de censura, o, sin estar inmersos en el ejercicio de ningún mecanismo de atribución de responsabilidad política, tan solo ante la renuncia o la remoción del primer ministro, sin importar el motivo.

4. EL CONCEPTO DE CRISIS TOTAL DEL GABINETE

A efectos de comprender cabalmente el sentido de la expresión «crisis total del gabinete», emplearemos tres interpretaciones diferentes, todas orientadas al hallazgo del concepto de la frase recogida en el artículo 133 de la Constitución: una interpretación literal, una teleológica y una sistemática.

4.1. Interpretación literal

Para el análisis terminológico de la locución «crisis total del gabinete» es imprescindible recurrir al Diccionario de la Lengua Española (DLE), con la finalidad de revisar los específicos significados de las palabras que integran la frase en cuestión, con especial énfasis en los significados de las palabras «crisis» y «total».

Con respecto a la palabra «crisis», el DLE admite varias acepciones; no obstante, la que nos interesa para los fines del artículo en curso es la siguiente: «Situación política en que uno o más miembros del Gobierno han dimitido o han sido sustituidos». Como podemos apreciar, este es el sentido elegido por los constituyentes, con los matices necesarios para adaptarlo a nuestro país, pues el presidente peruano, cabeza gubernamental, no puede ser sustituido, salvo por activación del artículo 115 de la Constitución.

La crisis total del gabinete ministerial en el constitucionalismo peruano

Al reparar los legisladores constitucionales en que hacía falta precisar a quiénes alcanzaba esa contingencia, incluyeron el término «total», definido por el DLE como «general, universal y que lo comprende todo en su especie». De esta forma, el término precedente quedaba delimitado en su aspecto cuantitativo: en el Perú, la crisis política que determina el artículo 133 alcanza al gabinete ministerial en su totalidad.

Empero, atendiendo el citado significado de la palabra «crisis», aún queda pendiente conocer si, en el caso peruano, dicha crisis total supone solo la renuncia de todos los ministros, o implica también su completa sustitución, cuestión que no puede deducirse de una lectura literal de la norma bajo estudio.

En cuanto a la palabra «gabinete», no hay mayor complicación. El gabinete ministerial, o simplemente el gabinete, hace referencia al conjunto de ministros y es denominado así en alusión al lugar en donde se reunían los ministros del monarca inglés.

4.2 Interpretación teleológica

Conocer el *telos* de una norma implica comprender los motivos esgrimidos por los constituyentes durante el debate que desembocó en su aprobación. Por ello, resulta imperioso recurrir al Diario de Debate de la Constitución de 1993, ya que en él encontraremos la intención de los legisladores respecto del enunciado incluido en el artículo 133 de la carta magna.

A continuación, para una mejor ilustración del asunto, transcribiremos dos extractos de las intervenciones de los constituyentes Carlos Torres y Torres Lara (quien fungía de presidente de la sesión), Enrique Chirinos Soto, Henry Pease y Raúl Ferrero:

«(...) 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 Schwab 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 vuela al Presidente del Consejo, se habrá volado también al Ministro de Economía. Eso no se va a repetir, sería un desafío del Presidente de la República. No, eso no (...)» (Diario de Debate de la Constitución de 1993, t. III, pág. 1374-1375).

«(...) 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. Esa 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 (...)» (Diario de Debate de la Constitución de 1993, t. III, pág. 1377).

Lo primero que debemos destacar es que, según observamos en los diálogos, las cuatro causales para la crisis total del gabinete tienen la misma jerarquía, de tal modo que *cada una de ellas, a pesar de sus desiguales naturalezas, es igualmente válida como factor desencadenante de dicha crisis*. Esta deducción podemos verificarla en la respuesta a la intervención del constituyente Raúl Ferrero, quien cuestionó que se aplique la misma consecuencia —la crisis total del gabinete— a supuestos bastante disímiles entre sí, usando el ejemplo de la renuncia del primer ministro por motivos de salud, situación muy diferente de la de una censura o una denegación de confianza.

Chirinos Soto replicó ese cuestionamiento admitiendo, en primer término, que la «situación es políticamente muy distinta», pero precisando que no «se trata de calificar». Con esas palabras, pensamos que el constituyente en mención argumentaba que *la Constitución* —en este caso, el artículo 133— *no tiene por finalidad regular todos y cada uno de los supuestos que pueden producir la crisis total del gabinete (que son muchísimos), sino tan solo evidenciar que la carencia de primer ministro, sin importar el motivo de su ausencia, desencadena dicha crisis, por lo que «tiene que haber uno nuevo que proponga al Presidente de la República los nombres de los demás ministros».*

Por otro parte, de los diálogos se colige también que los constituyentes interpretaron el término «crisis» en el sentido de dimisión de todo el gabinete ministerial, mas no de su entera sustitución, que era la duda latente de la literalidad terminológica del artículo. Torres y Torres Lara lo esclareció al aseverar 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 Ministros»; por ende, «si se va (...), tienen que juramentar todos nuevamente, sean los antiguos o sean los nuevos».

En otros términos, dicho constituyente afirmó que la dimisión de todo el gabinete por aplicación del artículo 133 no suponía necesariamente el cambio de ministros para el siguiente Consejo en virtud del artículo 122, cuyo contenido es el siguiente: «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*» (énfasis nuestro).

Finalmente, en complemento de lo manifestado en el párrafo anterior, es imperioso indicar una inferencia adicional que se desprende del debate constitucional. El constituyente Henry Pease expresó su inquietud con respecto a las posibles consecuencias de que, luego de una crisis total del gabinete provocada por la denegación de confianza al primer ministro, quien la había solicitado «en solidaridad» con un ministro pasible de censura, el presidente, en el nuevo gabinete ministerial, confirme en el cargo a ese ministro cuestionado.

Enrique Chirinos Soto respondió que la Constitución no puede entrar a tantos detalles, pero que, bien vistas las cosas, el presidente *no debería*

ratificar en el cargo al ministro que iba a ser censurado por el Congreso, de no haberse interpuesto la cuestión de confianza planteada «en solidaridad» con él, y que una decisión en esa dirección «sería un desafío del Presidente de la República». Nótese que el mencionado constituyente no manifiesta una proscripción, sino que habla en modo condicional.

En efecto, este último pasaje citado es fundamental, pues, a nuestro entender, revela que, aun en una situación límite como una inminente censura a un ministro salvado por una cuestión de confianza, para el constituyente Chirinos Soto *no existe una obligación constitucional de que el presidente sustituya al controversial ministro*; a lo más, existiría un deber político derivado, evidentemente, de consideraciones políticas.

Examinaremos este asunto más adelante, ya que el concepto y los alcances de la crisis total del gabinete —la posibilidad o no de volver a nombrar a los ministros pertenecientes al gabinete caído— es la cuestión más polémica en la práctica política y en la doctrina constitucional peruana.

Por último, a guisa de refutación de las inferencias hechas de los diálogos citados, podría alegarse que no todos los legisladores constitucionales concordaron con las variadas y disímiles intervenciones, sobre todo las de Carlos Torres y Torres Lara y Enrique Chirinos Soto. No obstante, lo que en último término debemos tener en cuenta es la votación final de la disposición (el que posteriormente sería el artículo 133): aprobada por seis votos a favor, ninguno en contra y una abstención (Diario de Debate de la Constitución de 1993, t. III, pág. 1378).

4.3 Interpretación sistemática

Si bien ya conocemos que la crisis total del gabinete es ocasionada por las cuatro causales reguladas en el artículo 133 de la Constitución, tomadas cada una de ellas de forma independiente, y que implica la renuncia de la totalidad del Consejo de Ministros, persiste la duda acerca de las obligaciones constitucionales para el nuevo gabinete que deberá designar el presidente después de producida la crisis ministerial. Esta incertidumbre será parcialmente despejada interpretando sistemáticamente el articulado de la carta magna, especialmente el Capítulo VI del Título IV.

El artículo constitucional clave es el 136, el cual, en el contexto de la disolución del Congreso y la convocatoria a elecciones congresales dispuestas en el artículo 134, determina lo que sigue: «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 este 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 nuestro).

Es elocuente la precisión que incorporaron los constituyentes en el artículo 136, respecto de la imposibilidad de designar como ministro a aquel que perteneció al gabinete depuesto por no realizarse las elecciones congresales en el plazo establecido en el artículo 134. Sería una verdadera ingenuidad pensar que los legisladores de la Constitución incluyeron esa especificación accidentalmente u olvidaron colocarla también en el artículo 133.

Razonemos el artículo 136. Leyendo únicamente la primera parte del precepto, desde «si las elecciones» hasta «Consejo de Ministros», deducimos que la única manera de que el Congreso disuelto destituya al gabinete en funciones es mediante una moción de censura al primer ministro, ya que es el mecanismo de control político correspondiente al Legislativo. Entonces, se presentará una moción de censura según 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 un nuevo Consejo, pero con la salvedad de que no podrá designar a ningún miembro del gabinete cesado por el Congreso restituido.

La omisión del artículo 133 sobre la posibilidad de inclusión de ministros del anterior Consejo en el nuevo gabinete no puede tomarse 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 ministerial, los ministros renunciantes puedan conformar el Consejo por nombrar, sea en los mismos ministerios, sea en otros.

Ergo, si se interpretan conjuntamente los artículos 133 y 136, además de lo expresado por los constituyentes de 1993, observamos que *no existe*

La crisis total del gabinete ministerial en el constitucionalismo peruano

prohibición constitucional orientada a impedir que el presidente ratifique en sus cargos a los ministros integrantes del gabinete cesado por crisis total; o, en sentido positivo, el presidente está plenamente facultado para designar en el nuevo Consejo a los ministros que pertenecieron al gabinete removido en virtud del artículo 133.

4.4 Definición y consecuencias

Llegado este punto del trabajo en curso, sabemos que la crisis total del gabinete es producida por cuatro causales disímiles e independientes entre sí, y tiene como consecuencia principal la renuncia del Consejo de Ministros en su plenitud. Empero, la razón casi unánimemente esgrimida para la obligación de renuncia de todo el gabinete en caso de la crisis total del artículo 133, argüida incluso por los constituyentes del 93, 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 deberá hacer una nueva propuesta al gobernante, quedando sin efecto los nombramientos hechos a recomendación del primer ministro predecesor.

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 Constitución, que dispone la necesidad de un voto de investidura del Congreso al gabinete ministerial para poder ejercer funciones. El profesor Enrique Bernales, refiriéndose al voto de investidura en el Perú, asevera: «(...) 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» (Bernales, 1996, pág. 519).

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 disiparía también en todos los demás ministros, haciéndolos renunciar.

Adicionalmente, como manifestamos en el apartado previo, una interpretación sistemática de la carta magna peruana nos informa que el presidente no está impedido de designar en el nuevo gabinete a los miembros del Consejo destituido por crisis total. Surge entonces una duda: ¿cuándo estamos ante un nuevo gabinete? La doctrina no parece darnos muchas luces al respecto. Por ejemplo, el expresidente del Tribunal Constitucional Víctor García Toma asevera que la «crisis se supera con el nombramiento de un *nuevo* Consejo de Ministros» (García Toma, 2011, pág. 411) (énfasis *nuestro*). En esa oración, el término «nuevo» es ambiguo, puesto que no especifica si al gabinete, para ser considerado así, le bastaría cambiar uno solo de sus miembros, o si debe contar con un mínimo de ministros completamente distintos del previo Consejo.

Por su parte, 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 corresponden» (énfasis nuestro) (Abad, 2018, págs. 61-62).

Es bastante patente la postura del profesor Abad. Sería una posición absolutamente pristina si no fuera por la palabra «algunos» —advírtase el plural —, mencionada al inicio de la cita del párrafo precedente. Si, efectivamente, algunos de los ministros del gabinete caído por crisis ministerial pueden integrar el siguiente Consejo de Ministros, ¿quiénes 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?

El lector perspicaz ya habrá reparado en que, si el presidente puede nombrar en el nuevo gabinete a todos y cada uno de los miembros del Consejo

cesado, entonces dicho gabinete no sería realmente nuevo: *sería el mismo Consejo de Ministros, idéntico al anterior*. Por consiguiente, se estaría contraviniendo la disposición constitucional bajo análisis en aras de salvaguardar el artículo 122 de la carta, que autoriza al presidente a designar libremente a sus ministros, vulnerándose, en último término, el principio de unidad constitucional, que nos informa que la Constitución es un todo normativo coherente y armónico.

Siguiendo esa línea de razonamiento, una interpretación en esa dirección no solo no respondería a los fines del artículo 133, sino que tampoco estaría en conformidad con el artículo 97 de la Constitución, que atribuye al Congreso una función fiscalizadora —no únicamente aunque, sobre todo, respecto del Ejecutivo— materializada en los mecanismos de control político que detenta, como la censura, y que, en último término, puede ocasionar una crisis total del gabinete.

En ese sentido, consideramos que una interpretación correcta del artículo 133 debería precisar que, sin perjuicio de la facultad del presidente de ratificar en el Consejo a los ministros *de cartera* que conformaron el gabinete caído, y en protección de la unidad constitucional, sí existe un ministro impedido de integrar el gabinete por designar, sea en el mismo ministerio, sea en uno diferente: el primer ministro.

Pensamos que el presidente del Consejo de Ministros está vetado como opción para ser elegido miembro del siguiente gabinete, por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque la censura o el voto de desconfianza están dirigidos a él, por lo que, como todo mecanismo de atribución de responsabilidad política, su renuncia y posterior reemplazo son exigencias de carácter constitucional; y, en segundo término, porque, si bien no lo dice expresamente la Constitución, el primer ministro representa al Consejo, «*encarna*» al gabinete ministerial. En consecuencia, 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.

El profesor Carlos Hakansson, en principio, parece concordar con dicha posición, al sostener que el Gobierno se sobrepone de la crisis total con la dimisión del Consejo de Ministros y la *designación de un nuevo primer ministro*

(Hakansson, 2001, pág. 421), con lo cual, para el catedrático en mención, bastaría también el cambio del presidente del Consejo para dejar atrás dicha crisis.

No obstante, en otro momento Hakansson 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*» (énfasis nuestro) (Hakansson, 2001, pág. 424). La expresión destacada indica que, para el referido profesor, la crisis total del gabinete ministerial no implica que el primer ministro no pueda regresar al gabinete, reparando solo en repercusiones electorales, posición que no compartimos.

Al respecto, surge una interrogante. ¿Qué ocurre con los ministros de cartera? ¿Todos ellos pueden ser confirmados en el siguiente gabinete, a pesar de ser alguno o algunos de ellos causantes de la crisis ministerial que provocó la censura o la desconfianza? Lamentablemente, el artículo 133 aglutinó en una sola disposición constitucional cuatro supuestos absolutamente disímiles entre sí: la renuncia del primer ministro por el advenimiento de una urgencia o tragedia familiar no puede ser igualmente valorada que la censura del mismo por haber aprobado el Consejo de Ministros un proyecto de ley que admita la privatización de la educación pública escolar.

Consecuentemente, y en adición a todo lo mencionado, no tendría sentido impedir a nivel constitucional que los ministros de cartera del Consejo destituido estén aptos para ser escogidos nuevamente, toda vez que tendríamos que crear sendas reglas jurídicas para cada una de las diferentes situaciones que se pueden presentar en razón de las cuatro causales del artículo 133, las cuales, dadas sus características particulares, no debieron ser recogidas en una misma disposición constitucional. Si se tratase de examinar el asunto casuísticamente, no se arribaría a ninguna regla general, pues los hipotéticos casos pueden ser muchos y diversos, de manera que las dudas sobre la inclusión o no de ministros de cartera del gabinete disuelto en el siguiente Consejo no se disiparían, haciendo que esta investigación no cumpliera sus objetivos.

A lo argumentado se podría cuestionar que estaríamos 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 (o, en general, cuando existe un específico ministro causante de la crisis ministerial), habría un «deber político» de que ese ministro tampoco sea parte del gabinete por designar —«(...) sería un desafío del Presidente de la República (...)» (Diario de Debate de la Constitución de 1993, t. III, pág. 1375)—, situación que no es ajena en la práctica política peruana actual³.

Empero, un deber político no implica necesariamente un deber constitucional. 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, *siendo todas estas consideraciones políticas, por lo que no pueden ser consideradas como exigencias derivadas del texto constitucional*.

Otra objeción podría consistir en lo siguiente: 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, disposición citada previamente. Sería una réplica válida; sin embargo, la interpretación que vertimos en este trabajo está fundamentada en la regulación constitucional vigente, con la cual discrepamos en muchos de sus extremos, y que incluye verdaderos desatinos como la disfuncionalidad de la institución ministerial: es evidente que el presidente solo en teoría nombra a sus ministros de cartera con base en la proposición del primer ministro, 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,

³ Véase la cuestión de confianza que solicitó un reciente primer ministro ante la inminente censura de la ministra de Educación: <https://elcomercio.pe/politica/pedido-cuestion-confianza-fernando-zavala-congreso-fotos-noticia-458186>.

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 estos 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— hacía un extremo *precaria la posición constitucional de los Ministros en el Perú*, según observaba lúcidamente Manuel Vicente Villarán» (énfasis nuestro) (Chirinos Soto & Chirinos Soto, 2006, pág. 328).

En suma, con los altisonantes vocablos «crisis total del gabinete», 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 de un Gobierno de gabinete —voluntad de los constituyentes del 93, aunque de discutible éxito—, en el que el primer ministro tiene una posición fundamental, como en el sistema francés.

Por todo lo expuesto, proponemos la siguiente definición de crisis total del gabinete: *Fase política que indica una situación inestable 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 se supera con la designación de un nuevo primer ministro, sin ser constitucionalmente necesaria la sustitución de los ministros de cartera.*

5. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 restringiendo el nombramiento de ministros por aplicación del artículo 133⁴.

El texto de la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR, modificatoria

⁴Por no ser este un trabajo relativo a la cuestión de confianza, solo comentaremos la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) en lo concerniente a la crisis total del gabinete.

del Reglamento del Congreso y cuestionada en el TC, era 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 esta 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.

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 nuestro).

Desde su aprobación y publicación, esta norma fue ampliamente criticada por gran parte de la doctrina especializada en la materia. 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 2018. 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.

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 en cuestión; esto es, dilucidó la constitucionalidad tanto del procedimiento seguido para la adopción de la norma, cuanto del contenido de la misma, declarándola finalmente inconstitucional.

Con respecto al tema que nos concierne, el máximo intérprete alega que, advertidos los requisitos e impedimentos para ser ministro de Estado, así como también la precisión del artículo 136 de la Constitución, la facultad presidencial de nombramiento de ministros no debería verse alterada⁽⁵⁾. 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 de ellos, 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⁽⁶⁾.

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»⁽⁷⁾ (énfasis *nuestro*).

Sería ocioso volver a plasmar en este apartado nuestra lectura del artículo 133; sin embargo, es pertinente destacar que la judicatura constitucional recurre a la *dinámica política* para fundamentar la *aparente* imposibilidad

⁵ Véase los fundamentos 78 al 83 de la Sentencia N° 0006-2018-PI/TC.

⁶ Véase el fundamento 87 de la Sentencia N° 0006-2018-PI/TC.

⁷ Véase el fundamento 89 de la Sentencia N° 0006-2018-PI/TC.

presidencial de designar en el nuevo gabinete al primer ministro y al ministro o ministros de cartera implicados en la crisis ministerial, razonamiento con el que discordamos por los motivos esgrimidos en el punto 4 del trabajo en curso.

Ahora bien, repárese en que utilizo la palabra «aparente». Si leemos cuidadosamente el fundamento 89 de la sentencia en comentario, observaremos que la redacción empleada por los magistrados constitucionales no es preceptiva, pues usan el verbo en modo condicional: «(...) 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 (...)» (énfasis *nuestro*).

En cualquier tipo de circunstancia, si deseamos manifestar una obligación o proscripción, lo propio sería expresarnos en forma imperativa; es decir, tajantemente. Por el contrario, comunicarnos en modo subjuntivo restaría consistencia al mensaje que queremos transmitir y dejaría entrever que las prohibiciones o imposiciones aducidas en realidad no serían tales.

Ese parece ser el caso del TC al no mostrar un lenguaje contundente con respecto a la supuesta exigencia de sustitución de los ministros inmersos en la crisis ministerial, aunque cabe la posibilidad de que el Tribunal haya usado adrede esa redacción con la finalidad de evidenciar que no existe impedimento constitucional para mantener en el nuevo Consejo a los ministros del anterior gabinete, sino que, a lo más, existiría un «deber político» de reemplazo, tomando como referencia al constituyente Chirinos Soto. Si ese fuera el caso, estaríamos de acuerdo; no obstante, la argumentación del supremo intérprete en este extremo no es del todo clara.

Sin perjuicio de todo lo dicho, el Tribunal Constitucional encontró entonces en este asunto un vicio de inconstitucionalidad por el fondo, al que agregó 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 133⁸.

⁸ Véase los fundamentos 96 y 97 de la Sentencia N° 0006-2018-PI/TC.

6. CONCLUSIONES

El artículo 133 de la Constitución de 1993 incorpora una expresión innovadora en el constitucionalismo peruano: la crisis total del gabinete. Esta frase alude a una fase política inestable en el Ejecutivo, en razón de la ausencia del presidente del Consejo de Ministros por cuatro causales intrínsecamente desemejantes, pero jerárquicamente equivalentes: su renuncia, su remoción, su censura o la denegación de su solicitud de confianza.

Una vez comprobada la activación del artículo 133, y surgida la obligación del presidente de designar un nuevo gabinete, 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 ratificación del ministro o ministros de cartera que desencadenaron la crisis es una variable de oportunidad política y no de exigencia constitucional, luego de revisar la voluntad de los constituyentes y de concordar los artículos 133 y 136 de la carta magna. Además, si bien en algunos casos dichos causantes de la crisis pueden ser plenamente identificados, en otros casos no, impidiendo concluir una regla general de una situación que podría tener tantos supuestos como ministros haya.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ABAD, S. (2018). Constitución y procesos constitucionales. Lima: Palestra Editores.
- BERNALES, E. (1996). La Constitución de 1993: Análisis comparado. Lima: ICS Editores.
- CHIRINOS SOTO, E. Y CHIRINOS SOTO, F. (2006). La Constitución: Lectura y comentario. Lima: Editorial Rhodas.

La crisis total del gabinete ministerial en el constitucionalismo peruano

- Congreso Constituyente Democrático. Diario de Debate de la Constitución de 1993, t. III. Lima: Congreso de la República.
- Constitución para la República del Perú del año 1979.
- Constitución Política del Perú del año 1933.
- Constitución Política del Perú del año 1993.
- GARCÍA TOMA, V. (2011). Legislativo y Ejecutivo en el Perú. Arequipa: Editorial ADRUS.
- HAKANSSON, C. (2001). La forma de gobierno de la Constitución peruana. Piura: Colección Jurídica de la Universidad de Piura.
- PLANAS, P. (1998). Democracia y tradición constitucional en el Perú. Materiales para una historia del derecho constitucional en el Perú. Lima: Editorial San Marcos.
- Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, del Tribunal Constitucional.