

## LA CRISIS TOTAL DEL GABINETE

Por: Marco Rodrigo Torralba López

La Constitución de 1993, al margen de sus aciertos, contiene ambigüedades y desatinos aún no corregidos en sus más de 25 años de vigencia –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 hallamos en el artículo 133. Esta disposición constitucional incluye una expresión innovadora en el constitucionalismo peruano: la *crisis total del gabinete*. El tenor literal del artículo es el 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 segunda parte del artículo en mención (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 exceden a la confianza rehusada, siendo todos ellos diferentes entre sí y estando, por ende, descontextualizados.

Para superar la confusión gramatical, 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. Luego de invitarlos a revisar las intervenciones de los constituyentes, podemos mencionar que, para ellos, las cuatro causales para la crisis total del gabinete son intrínsecamente desemejantes, aunque jerárquicamente equivalentes, 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 corroborarla 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. El legislador 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 *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», en conformidad con el artículo 122 de la Constitución.

Por otra parte, de los diálogos se aprecia también que los constituyentes interpretaron el término «crisis» en el sentido de dimisión de todo el gabinete ministerial, mas no de su entera sustitución. El legislador constitucional 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 ese orden de ideas, 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 a pesar de lo manifestado en el párrafo precedente, 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 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 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 nuestro*).

Es elocuente la precisión que incorporaron los constituyentes en este artículo, 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.

## LA CRISIS TOTAL DEL GABINETE

La omisión en el artículo bajo análisis 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 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*.

Surge entonces una duda: ¿cuándo estamos ante un nuevo gabinete? 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?

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*. 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.

Sin embargo, ¿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? Adviértase que 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.*

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.*

Finalmente, es preponderante resaltar, mediante la Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional resolvió una acción de inconstitucionalidad, exponiendo diversas consideraciones acerca de la crisis total del gabinete. Al respecto, bastará con decir que concordamos con el fallo del máximo intérprete, aunque discrepamos con algunos argumentos utilizados para arribar a la decisión final, los cuales, por razones de espacio, serán examinados en otro momento.