



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional  
Asesor de Tesis: Doctor Enrique Bernales Ballesteros

**TÉSIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO  
DE MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**“LOS MINISTROS DE ESTADO  
EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993”**

**Presentada por:**

Félix Roberto Jiménez Murillo

Código: 20024809

Lima-Perú

2013

INDICE



## INDICE

<b>RESUMEN</b>	6
<b>INTRODUCCIÓN</b>	10
<b>I. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO EN EL MARCO DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL GENERAL</b>	21
1. El sistema parlamentario	23
2. El sistema presidencial	26
3. El sistema semipresidencial	29
<b>II. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO EN LAS CONSTITUCIONES DEL PERÚ Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO DEL PODER EJECUTIVO</b>	33
1. Aplicación de la teoría de la separación de poderes, su recepción normativa –constitucional en el Perú y su efecto en la institución del “Ministro de Estado”	37
2. Sistemas de Gobierno en las Constituciones del Perú	39
3. Caracterización de los sistemas de gobierno en nuestra historia constitucional	40
3.1 La Constitución de 1823	40
3.2 La Constitución de 1826	42
3.3 La Constitución de 1828	44

3.4 La Constitución de 1834	48
3.5 La Constitución de 1839	49
3.6 La Constitución de 1856	50
3.7 La Constitución de 1860	51
3.8 La Constitución de 1867	53
3.9 La Constitución de 1920	54
3.10 La Constitución de 1933	55
3.11 Las Constituciones de 1979 y 1993: Reinicio, tránsito e interrupción de la continuidad constitucional	57
4. Los Ministros de Estado en las Constituciones del Perú	67
<b>III.LA INSTITUCIÓN DE LOS MINISTROS DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993</b>	77
1. Configuración conceptual de Ministro de Estado	79
2. Los Ministerios en la Constitución de 1993	84
3. Nombramiento de los Ministros de Estado	97
4. El Consejo de Ministros	107
5. El Presidente del Consejo de Ministros	119
6. Obligaciones constitucionales	137
6.1 Refrendo de los actos presidenciales	137
6.2 Dirección de los servicios públicos y servicios administrativos Sectoriales	143
6.3 Asistencia a las sesiones del Consejo de Ministros	146
6.4 Preparación de los planes de trabajo sectorial	147
6.5 Asistencia ordinaria y extraordinaria al Congreso de la República	148
6.6 Asumir el encargo de carteras como Ministro encargado	153
6.7 Renuncia obligatoria como consecuencia del control político del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo	157
6.8 Informar a los Congresistas de la República	160
6.9 Sustentar los egresos del sector	162

6.10	Presentar Declaración Jurada de Bienes y Rentas	162
6.11	Juramentar el cargo	163
6.12	Privilegio de la acusación constitucional	166
6.13	Limitaciones constitucionales	172
6.14	Atribuciones constitucionales de los Ministros	178
7.	Obligaciones legales de los Ministros	181
8.	Prohibiciones legales de los Ministros	196
9.	Atribuciones Legales	201
<b>IV.</b>	<b>LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS</b>	<b>204</b>
1.	La responsabilidad de los Ministros	205
2.	Responsabilidad individual y solidaria	206
<b>V.</b>	<b>FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL CARGO DE LOS MINISTROS</b>	<b>208</b>
1.	La renuncia	209
2.	El cese	212
	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>206</b>
	<b>ANEXO I</b>	<b>221</b>
	<b>ANEXO II</b>	<b>238</b>
	<b>ANEXO III</b>	<b>246</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>257</b>

## RESUMEN



El presente trabajo tiene como finalidad desarrollar y analizar la institución jurídica de los “Ministros de Estado” en el marco de la Constitución Política de 1993, sobre la base de sus antecedentes en las cartas constitucionales del siglo XIX y XX, lo que comprende la revisión general de los contenidos constitucionales del Poder Ejecutivo, lo que incluye el análisis de cómo la actual Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aborda la institución referida, por una parte con mediana precisión conceptual del Ministro de Estado, entendido como “responsable político” de un sector, pero contradictoriamente la misma ley acotada le confiere un conjunto de funciones administrativas, principalmente vinculadas con los sistemas administrativos nacionales, lo que debilita la agenda política que en esencia debe atender como actor del gobierno.

Así pues, consideramos que lo últimamente indicado, debe motivar un cambio sustantivo en la normativa del Poder Ejecutivo, a los efectos de modificarla y derivar tales funciones a quienes esencialmente cumplen funciones administrativas de ejecución y supervisión sub-sectorial, como son el Secretario General y el Viceministro. El Ministro de Estado, no por dejar de asumir directamente tales funciones, deja de ser “responsable administrativo” de su sector. No, pues la modificatoria que oportunamente debe aplicarse a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo debe enfatizar que el Ministro es personaje político del gobierno y por tanto, responsable sí de la supervisión del cumplimiento de las políticas sectoriales, la misma que debe recaer en la fiscalización como máxima autoridad ejecutiva del sector a los funcionarios que se encarguen la operatividad de tales funciones específicas.

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, resulta importante analizar la configuración constitucional de los Ministros de Estado, en su relación directa con la gestión sectorial que la Constitución Política y las Leyes les asignan, así como su relación directa con la gestión jurídica y política del Presidente de la República, todo ello, en el marco del Estado Constitucional de Derecho. Consideramos que tal estructuración permitirá determinar los contenidos de su importancia en nuestro régimen constitucional y político nacional.

Por lo anotado entonces, la pregunta que motiva el desarrollo de nuestro trabajo de tesis es si existe un régimen constitucional y legal estructurado, ordenado y sistemático relativo a los Ministros de Estado en la actual Constitución Política de 1993. Si ya la figura del Ministro de Estado, en el texto de la carta constitucional tiene un diseño complicado, lo es más en el régimen político en el cual desarrolla sus funciones, pues su acción política está supeditada al control que sobre él ejerce el Presidente de la República, quien si asume un estilo personalista, está prácticamente destinado a ser un mero colaborador del Mandatario. De otra parte, está sujeto al control político del Congreso de la República, la que se manifiesta a través del voto de confianza que le puede otorgar cuando el Presidente del Consejo de Ministros expone la política de gobierno, en el plazo de treinta días después del nombramiento del respectivo gabinete ministerial. En tal contexto, se advierte que el Ministro de Estado es dependiente de la voluntad política del Mandatario, como del talante político del Poder Legislativo, lo que se manifiesta en el ejercicio de los mecanismos de control político. Lo más paradójico es que en muchos casos, los Ministros de Estado son dependientes de sus propios errores políticos, de su mínima formación en escenarios políticos partidarios, de su conducción muchas veces poco convincente para el propio Poder Ejecutivo, para la clase política, como para la ciudadanía en general. El resultado es “caída” de gabinetes, salidas abruptas o renunciaciones más que previsibles ante la ineficacia política para conducir un cargo de tal magnitud y de importancia nacional.

Los Ministros no postulan para ser tales. No son elegidos por votación popular. Son sustantivamente funcionarios políticos de confianza del Presidente de la República, quien por la naturaleza originaria de cómo llega a ejercer el control del país, está en la obligación política de elegir Ministros de Estado competentes y polivalentes para compartir el gobierno. En la medida que quienes ejercen un cargo conceptualmente importante como es el de Ministro, lo hacen con preparación política previa, con convicciones democráticas y dispuestos a dejar el cargo inmediatamente ante pretensiones exorbitantes del Presidente de la República, dicha figura constitucional recobrará su posicionamiento en el régimen constitucional, pero sobre todo, el político.





## INTRODUCCIÓN



El régimen jurídico de los Ministros de Estado constituye un tema de importancia en el marco en el sistema constitucional y del régimen político nacional. Desde los inicios de la vida constitucional del país, al haber adoptado un régimen republicano de gobierno y la tradicional división de poderes del Estado, las cartas constitucionales dan cuenta – inicialmente – de la configuración del Poder Ejecutivo conformado por el Presidente de la

República y los Ministros de Estado, los que no siempre tuvieron dicha denominación<sup>1</sup>. Inicialmente, los Ministros actuaban a título individual, pero con la dirección del Presidente de la República. Ello quiere decir, que hubo un período relativamente extenso en el que el Presidente de la República no requirió de un “*vocero oficial*”, esto es, un portavoz autorizado del Gobierno, como lo denomina así la actual Constitución Política de 1993<sup>2</sup>. Es recién a partir de 1856<sup>3</sup>, que el ordenamiento legal regula las funciones específicas de la institución del “*Presidente del Consejo de Ministros*”<sup>4</sup>.

Los Ministros conforman el Poder Ejecutivo y durante la vigencia de las Constituciones Políticas del siglo XX se ha regulado la figura de la institución constitucional de los “*Ministros de Estado*”<sup>5</sup>, quienes han asumido la responsabilidad política por los actos presidenciales, la que se configura constitucionalmente a través del denominado “*refrendo ministerial*”<sup>6</sup> y otros actos de gestión política. Así entonces, los Ministros de Estado constituyen personajes cuyas actuaciones se desarrollan en los escenarios del (i) control político directo, a cargo del Presidente de la República, en el marco de sus atribuciones constitucionales, toda vez que el cargo de Ministro es de confianza política, pasible de remoción directa<sup>7</sup>; (ii) del control político a cargo del

<sup>1</sup> En efecto, en la Constitución de 1826 fueron denominados Secretarios de Estado.

<sup>2</sup> Artículo 123°.- Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:

1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno.
  2. Coordinar las funciones de los demás ministros.
- (...).

<sup>3</sup> La institución del Presidente del Consejo de Ministros aparece consignado, por primera vez, en un contexto legal en la denominada “*Ley de Ministros*” de 4 de diciembre de 1856 aprobada por la Convención Nacional.

<sup>4</sup> La Constitución de 1826 señalaba que el Vicepresidente de la República asumía la Jefatura de los Ministerios (artículo 88). De otra parte y en cuanto se refiere al “Consejo de Ministros”, éste fue regulado por vez primera a nivel constitucional en la Carta de 1856. Las siguientes Constituciones Políticas han mantenido dicha institución hasta la Carta de 1993.

<sup>5</sup> Todas las Constituciones Políticas han regulado la figura de los Ministros de Estado con dicha denominación, salvo la Carta de 1826. Asimismo, no todas las cartas han establecido un número determinado de Ministros. Es el caso también de la Constitución de 1993, la que se remite en esta materia a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada por Ley N° 29158, la que establece que cada Ministerio se crea por ley.

<sup>6</sup> El refrendo ministerial como se le conoce actualmente tiene una regulación expresa desde la Constitución de 1933 hasta la actual de 1993. Desde la Constitución Política de 1823 hasta la de 1920, se establecía en dichas cartas constitucionales que los Ministros de Estado firmaban “los Decretos y la Órdenes” del Presidente de la República.

<sup>7</sup> Artículo 122° de la Constitución de 1993.- 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.

Congreso de la República, mediante los correspondientes mecanismos constitucionales que regulan las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo<sup>8</sup> y (iii) el control administrativo, a cargo de la Contraloría General de la República<sup>9</sup> y de los entes rectores de los Sistemas Administrativos<sup>10</sup>.

A priori se podrá advertir que los Ministros de Estado, siendo esencialmente personajes de naturaleza política, pues forman parte del Poder Ejecutivo, liderado por el Presidente de la República, ellos asumen ya no solo un conjunto de obligaciones y prerrogativas de carácter político e institucional, sino también de carácter administrativo y de gestión, pues como Ministros constituyen “*Gerentes*” de sus respectivos sectores, con la consiguiente responsabilidad política – nuevamente presente, pero además administrativa y penal – que los asuntos internos se conduzcan de manera eficiente y competitiva, sin infringir los diversos ordenamientos jurídicos administrativos, pues como titular de un Sector están obligados a la prestación efectiva de servicios administrativos y/o el fomento de los servicios públicos<sup>11</sup>.

El presente trabajo proyecta el desarrollo de la institución jurídica “*Ministros de Estado*” en el marco de la Constitución Política de 1993, sobre la base de sus antecedentes en las cartas constitucionales del siglo XIX y XX, lo que comprende de manera general los contenidos constitucionales del Poder Ejecutivo, pasando por el análisis de la Ley Orgánica

---

<sup>8</sup> Artículo 130° al 136° de la Constitución de 1993.

<sup>9</sup> Artículo 82° de la Constitución de 1993.- La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. (...).

<sup>10</sup> La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, regula los principios y alcances de los entes rectores de los sistemas administrativos estatales. Así entonces, esta norma señala que “*los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno*”. La gestión administrativa de un Ministro de Estado a la que está obligado por las leyes – no por mandato constitucional - tiene una alta vinculación con los diversos sistemas administrativos, con lo cual asumen de manera directa un conjunto de responsabilidades en su condición de Titulares de los respectivos Ministerios, que se suman a las responsabilidades políticas inherentes a su cargo.

<sup>11</sup> Artículo 119° de la Constitución de 1993.- La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.

del Poder Ejecutivo, aprobada por Ley N° 29158, la que es a su vez producto de una previa modificación constitucional, en lo referente al régimen de descentralización<sup>12</sup>.

Resulta necesario manifestar que este trabajo se basa – al inicio - en la Historia Constitucional del Perú, el que sólo es posible realizarlo acompañándolo del análisis de los textos jurídicos históricos con datos y reflexiones sobre su contexto, continuidad y vicisitudes institucionales<sup>13</sup>. Así entonces, advertimos de las Constituciones que han regido nuestro país desde el inicio de la República, la configuración de la “*forma de gobierno*” en el Perú, a la par de cómo dicha forma de gobierno ha constituido un Poder Ejecutivo con distintos matices en el tiempo, cómo son los poderes del Presidente de la República, la presencia o ausencia de Vice-Presidentes, la constitución post inicio de la República del Consejo de Ministros, así como las relaciones del control político para con los Ministros de Estado a cargo del Poder Legislativo.

Cuando Perú inicia su vida independiente, asume también el reto de generar su propio modelo constitucional en lo que a forma de gobierno se refiere<sup>14</sup>, a la par de

---

<sup>12</sup> Nos referimos a la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, la que estableció como agenda legislativa la dación de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, todas ellas dictadas y vigentes en el ordenamiento jurídico nacional.

<sup>13</sup> Al respecto, conviene revisar el texto de PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979). Editorial Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2005. Asimismo, este texto se complementa por el de “*Las Constituciones del Perú*”. Tomos I y II. Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres. Primera Edición. Lima, 2006, de GARCÍA BELÜNDE, Domingo, que se caracteriza por sus notas introductorias y por el cuidado en la reproducción del texto original.

<sup>14</sup> Resulta conveniente también tener en cuenta el contexto latinoamericano en los tiempos en los que los países del continente fueron asumiendo independencia, al mismo tiempo que empezaron a dictar sus cartas políticas. En efecto, Carpizo – citando a Sillon Soares – señala “*que la historia de Latinoamérica ha estado marcada, desde sus inicios, por la inestabilidad política y económica. El período inmediatamente posterior a la independencia fue particularmente inestable. Hubo guerras civiles y guerras entre las unidades nacionales recién creadas. Aunque la inestabilidad se dio en mayor o menor grado en toda Latinoamérica, fue particularmente intensa en el territorio hoy ocupado por Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela*”. Más adelante, el profesor Carpizo en sus propias palabras señala que “*la inestabilidad política se muestra durante los primeros 150 años de vida independiente en inestabilidad constitucional: las 19 naciones de América Latina contaron con 227 constituciones en ese período, aunque en ocasiones son casi la misma constitución, a la que se agrega el programa del partido o son realmente reformas que persiguen principalmente la reelección del presidente o la ampliación temporal de ese cargo*”. CARPIZO, Jorge. Características esenciales del Sistema Presidencial e influencias para su instauración en América Latina. En: Revista Peruana de Derecho Público. Año 7, Número 12. Enero Junio. Editorial Grijley. Lima, 2006. pp. 36-37. La reflexión no es gratuita para el caso del constitucionalismo peruano. Se podría indicar que Perú colaboró con “12 constituciones” en el número de 227 constituciones latinoamericanas. Y en cuanto a los proyectos personalísimos de asunción del poder, el caso de la Constitución Política de 1993, en el tema relativo a la “reelección” del entonces Presidente Alberto Fujimori, dicho proyecto fue totalmente evidente,

establecer el modelo de los poderes del Estado, entre otros, el Poder Ejecutivo. Al año 1821, países como Estados Unidos de América y Francia, entre otros, habían asumido desde décadas recientes su vida republicana independiente, por lo que era inevitable tener cierta influencia de los resultados de dichos constitucionalismos. La tendencia era, pues, no generar un modelo constitucional que tenga vinculación con los regímenes monárquicos, del que precisamente Perú se había emancipado, como es el caso de España<sup>15</sup>. Por tanto, el modelo a adoptar sería el más semejante al de un sistema presidencialista.

Cada texto constitucional tiene su propia historia y ésta, a su vez, tiene su nexos con el proyecto político de quien en su momento asumiera el poder, por lo general, quien posteriormente asumiera el cargo constitucional de Presidente de la República. Es en ese

---

para lo cual se requería – entre otros y diversos elementos – de un Consejo de Ministros genuflexo y atento a los requerimientos que hagan posible dicho plan.

<sup>15</sup> En cuanto a los inicios de la historia constitucional peruana, García Belaúnde señala que *“en una clasificación que se ha hecho célebre, Basadre señala que el lapso 1820-1842 (cuyo autor prefiere iniciarla en 1821) puede ser denominado como “determinación de la nacionalidad”. Esto es así porque, como ya se acotó, este período es sumamente movido, tanto desde el punto de vista político, como militar y geográfico, toda vez que se dan agitaciones que encierran muchas veces ambiciones personales: las instituciones actúan en forma vacilante, los textos constitucionales se suceden unos a otros al margen de la realidad, la pobreza fiscal asoma por todas partes y sobre todo, es en 1842 cuando se celebra el Tratado de Paz con Bolivia y se define cuál será el territorio peruano que heredará la República”*. Agrega el destacado constitucionalista e historiador jurídico que *“dicha época –refiriéndose a la de 1820-1842- estuvo asignada por diversos debates sobre la futura República. Desde un punto de vista económico, se caracteriza por una pobreza generalizada, expresada en la decadencia de la minería, fuente del bienestar colonial y de la agricultura, fuente del bienestar inca. Destaca igualmente por amplios debates doctrinarios sobre el Estado, la forma de gobierno y las filosofías políticas entonces en auge (liberalismo frente a conservadores autoritarios). En fin, es todo un período que demuestra desorientación sobre lo que se es y sobre lo que se quiere, en el cual todo (economía, infraestructura, Estado) debe ser nuevamente construido”*. GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). En: El Derecho constitucional frente a la Historia. AA.VV. Tomo I. Fondo Editorial de la Universidad Garcilaso de la Vega. Lima, 2008. pp. 334-335. En similar línea de investigación, se señala que aún cuando la Independencia del Perú fue proclamada el 28 de julio de 1821, el país continuó en guerra contra España durante tres años más; por otra parte, la alteración del orden establecido había sido muy profunda y ello exigió un lapso considerable de asentamiento de las nuevas fuerzas en juego. Es así como puede decirse, en términos generales, que los 20 años siguientes a la independencia se caracterizaron por una profunda inestabilidad. DE TRAZEGNIES, Fernando. La idea de Derecho en el Perú Republicano del Siglo XIX. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1980. p. 41. En el contexto de la *“nacionalidad naciente”*, Cotler señala que *“paralelamente a la agitación que vivía el nuevo país, los letrados elaboraban y discutían la aplicación de una combinación de nuevos y viejos conceptos, lenguajes y gramáticas políticas para definir quiénes podían tener derechos ciudadanos, cómo debía elegirse y cuáles debían ser los mecanismos institucionales para procesar las diferencias y los conflictos para alcanzar el “bien común”. En un breve lapso se proclamaron sucesivamente constituciones “liberales” y “conservadoras” pero, como antes, los actores simulaban acatar su mandato mientras que los “ciudadanos imaginarios”, las ignoraban, en tanto no existía la voluntad ni la capacidad para hacerlas cumplir (...)”*. En: COTLER, Julio. Clases, Estado y Nación en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos. Tercera Edición. Segunda Reimpresión. Lima, 2009. p. 35.

contexto que debemos atender el análisis de la figura de los Ministros de Estado en el marco del desarrollo de nuestro constitucionalismo peruano.

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, resulta importante analizar la configuración constitucional de los Ministros de Estado, en su relación directa con la gestión sectorial que la Constitución Política y las leyes les asignan, así como su relación directa con la gestión política del Presidente de la República, todo ello, en el marco del Estado Constitucional de Derecho. Consideramos que tal estructuración permitirá determinar los contenidos de su importancia en nuestro régimen constitucional y político nacional. Pero a la vez, tal revisión y análisis nos permitirá conocer los alcances del rol constitucional de los Ministros de Estado, primero, con el Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; segundo, con el Presidente del Consejo de Ministros, pues conforme al texto constitucional, éste asume un rol de coordinador de las funciones de los demás Ministros, advirtiendo en teoría su máxima expresión de dicha coordinación en la formulación de proyectos de leyes o reglamentos que sean analizados en el Consejo de Ministros, como también en el ámbito del control político ante el Congreso de la República y tercero, en su rol de “*par*” con otros Ministros de Estado, en su condición de conformante de un cuerpo colegiado del Poder Ejecutivo, cuya expresión de coordinación se advertirá, ya sea en el refrendo de Reglamentos que requieran la participación de más de un Sector o cuando se constituyan las últimamente denominadas “*Mesas de Trabajo*”, constituidas por el Poder Ejecutivo, conformadas por diversos Ministros de Estado o Viceministros, según sea el caso, cuando un asunto de carácter sectorial es rebasado y el mismo se constituye como un conflicto social que afecta la gobernabilidad. En cada escenario, los Ministros de Estado tienen un rol político que cumplir, más que el técnico y/o jurídico, inclusive. El quid del asunto – y por tanto del presente trabajo – es analizar es si tales actuaciones se realizan congruentemente con el marco jurídico del sistema de gobierno peruano y de los principios que sustentan la función del Poder Ejecutivo y por tanto, de los propios Ministros.

Así pues, a propósito de estudiar el régimen constitucional de los Ministros de Estado en la Constitución de 1993, es que resulta necesario contar con un análisis puntual y

panorámico acerca del Derecho Constitucional, con énfasis en la institución de la Presidencia de la República y del Consejo de Ministros, las cuales están ligadas con las funciones y atribuciones que el régimen legal detalla para los Ministros. De otra parte, constituye un punto de análisis los contenidos teleológicos de nuestra vigente Constitución Política, para advertir qué Ministerios – en términos esenciales – tienen base en la Carta Magna. En efecto, advertimos que no todos los Ministerios – por lo menos, los actuales – tienen necesariamente marcadas bases constitucionales en cuanto a sus funciones, en cuyo caso éstas son reguladas de inicio a fin por las respectivas leyes de organización y funciones, conforme lo dispone la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>16</sup>.

Para sustentar lo antes referido, resulta necesario presentar un esquema sobre la historia constitucional del Perú, seguida de la evolución de la teoría de la separación de poderes y su recepción normativa-constitucional en el Perú. Posteriormente, abordaremos la caracterización de los sistemas o modelos de gobierno que el Perú ha tenido a lo largo de su itinerario constitucional general, como también describiremos los principales elementos de los modelos de Gobierno en las Constituciones del Perú, dando cuenta de cómo el “*semipresidencialismo peruano*”, ha desarrollado sus propios precedentes e historial. Así también, informaremos acerca de la configuración del Poder Ejecutivo en el marco de la vigencia de las Constituciones hasta la Constitución de 1993, conformada no siempre en conjunto por el Presidente de la República, Vice o Vicepresidentes, Ministros de Estado y Viceministros, inclusive.

Ingresando ya a los comentarios finales de esta introducción temática, debemos manifestar que el hecho mismo de escoger el tema de los Ministros de Estado implica explorar todas las aristas constitucionales y legales de esta institución, que al mismo tiempo tenga todos los correspondientes rigores académicos. Así pues, el presente trabajo convoca

---

<sup>16</sup> Artículo 22°.- Definición y constitución  
(...)

22.3 Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia.

22.4 El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. (...).

22.5 Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. (...).



de nuestra parte desarrollar un tema concreto en el Derecho Constitucional Peruano, sobre la base de la recopilación de los documentos y datos sustentatorios del mismo, para finalmente proceder a su análisis y desarrollo de nuestra hipótesis de trabajo, al mismo tiempo de expresar nuestras respectivas reflexiones y conclusiones.

Como la elección de nuestro tema está relacionada directamente con la institución de los Ministros en la Constitución de 1993, ello conlleva a tener como objetivo determinar si la actual Constitución Política presenta un auténtico régimen constitucional de los Ministros de Estado y si a partir de tal premisa, nuestro ordenamiento jurídico nacional da cuenta de un régimen legal apropiadamente político para estos altos funcionarios estatales del Poder Ejecutivo.

En el caso de nuestro tema, corresponde evaluar y analizar, primero, el decurso de los principales sucesos constitucionales realizados desde la vigencia de la Constitución Política de 1993, en todo lo relacionado con la gestión de los Ministros de Estado. Lo segundo es evaluar las instituciones constitucionales por las que atraviesa o puede atravesar en la teoría y práctica un Ministro de Estado, desde su designación hasta la conclusión del cargo.

Por lo anotado entonces, la pregunta que motiva el desarrollo de nuestro es: *¿Existe un régimen constitucional y legal estructurado, ordenado y sistemático relativo a los Ministros de Estado en la actual Constitución Política de 1993?* Nuestra respuesta anticipada es que existe un régimen constitucional incompleto, inconexo, cuya proyección se advierte en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cuando regula la figura de los Ministros de Estado en el marco de las funciones del Poder Ejecutivo, quien es el conductor de las políticas nacionales, mediante la figura del Presidente de la República y quien es el que gobierna el país con el concurso político de los Ministros de Estado. Pero, la vida constitucional y el régimen político que se inicia desde 1993, nos informa que no existe una real sintaxis entre el texto de la norma y la práctica.

En el contexto planteado, advertimos un catálogo de posibilidades constitucionales acerca del rol de los Ministros. Así pues, los Ministros de Estado pueden ser: (i) Ministros sin cartera, como es el caso que establece la Constitución Política – únicamente - para el Presidente del Consejo de Ministros, en cuyo caso se entiende – en teoría – que dicho Presidente ejercerá esencialmente el cargo de portavoz autorizado del Gobierno y coordinador de las funciones de los demás Ministros a “*tiempo completo*”; (ii) Ministros – en estricto - con cartera a tiempo completo, quienes se conducen con ponderación política y apropiada capacidad de gestión sectorial; (iii) Ministros Vicepresidentes (que son tales desde el inicio del respectivo quinquenio presidencial), los que con grados mínimos o medianos se involucran en la agenda política cuando eventualmente asumen – y por tiempo breve - el despacho de la Presidencia de la República; (iv) Ministros Congressistas (que al igual que los Vicepresidentes, son congresistas elegidos por el respectivo quinquenio presidencial) quienes en su oportunidad, serán el nexo de la agenda política del Poder Ejecutivo con la agenda legislativa a cargo del Congreso de la República; (v) Ministros con otra función pública delegada, confluyendo indirectamente así la función pública con la función privada, ésta última solo suspendida por una licencia formalista<sup>17</sup>; (vi) Ministros con función y denominación sectorial expresa en la Constitución Política<sup>18</sup>; (vii) Ministros

<sup>17</sup> Nos referimos a los Notarios Públicos que durante la vigencia de la Constitución Política de 1993 han sido y son varios, unos procesados política y jurídicamente como Congressistas (es el caso de la ex congresista Elsa Canchaya), otros penalmente en su condición de Notario Público (es el caso del ex congresista Oscar Medelius); unos ejerciendo la función Notarial en Lima-Callao paralelamente a su función de congresista en los “*horarios en los que no hay función congresal*”; otros en provincias, con “*licencia del correspondiente Colegio de Notarios*”, manteniendo su capacidad de cobro por servicios notariales a través de la prestación de servicios por otro Notario del distrito notarial. Ello, lamentablemente es posible, pues la Constitución de 1993 es contradictoria en este extremo de función pública delegada, cuando el artículo 92° señala que la función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, “*durante las horas de funcionamiento del Congreso*”, con lo cual en las “*horas restantes*” o “*aquellas en las que no hay sesiones de trabajo congresal*” sí se puede ejercer otros *cargos* “*públicos*” (que es distinto a actividades), lo que puede involucrar el ejercicio efectivo del cargo de Ministro de Estado.

<sup>18</sup> La Constitución Política de 1993 se refiere solamente en dos ocasiones, ya sea a nivel de órgano del Poder Ejecutivo y como Titular del mismo, al Ministerio de Economía y Finanzas y Ministro de Estado, en los artículos 79° y 80°, respectivamente. En efecto, el artículo 79° señala que “*(...) El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de y Finanzas. (...)*” y el artículo 80° establece que “*El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. (...)*”. Como se podrá apreciar, no resulta casual la enunciación de este Ministerio en el texto constitucional, pues para el Poder Ejecutivo resulta de alta importancia la gestión de la hacienda pública y las finanzas nacionales, como también las internacionales en un mundo globalizado. Los demás “*Ministerios*” y “*Ministros*” no están enunciados, solamente en términos generales. Por lo demás, el Ministerio de Economía y Finanzas tiene antecedentes de institución desde los inicios de la vida republicana. Hipólito Unánue fue el Primer Ministro

renunciantes que en el mismo mandato presidencial pueden ser nuevamente Ministros; (viii) Ministros que provienen de las canteras del partido político que gana las elecciones (que son los menos); (ix) Ministros que son militantes formales o intelectuales de otros partidos políticos y que aceptan entusiastas ingresar al Poder Ejecutivo, con salida no siempre auspiciosas y, (x) Ministros que provienen del sector empresarial o académico (que son la mayoría).

El panorama antes referido, a modo de clasificador, es el que genera la propia práctica y realidad política nacional de los últimos quince años y que convive con el actual régimen constitucional de los Ministros de Estado, más aun teniendo en cuenta las relaciones políticas y sectoriales que cada uno de ellos asume con el Presidente de la República y con los otros Poderes del Estado.

Así entonces, consideramos que el Poder Ejecutivo debe contar con un régimen constitucional y legal coherente y ordenado, seguido de una cultura cívica nacional de exigencia al Presidente de la República para elegir como Ministros de Estado a los mejores que los diversos ámbitos los muestre como idóneos para el cargo. Entonces tendremos, por lo menos a nivel de herramientas jurídicas, mecanismos para realizar el cumplimiento de las políticas nacionales, como sectoriales, al mismo tiempo de fortalecer la institución de la Presidencia de la República, que en nuestro país constituye un eje de suma importancia política. El Presidente de la República es elegido por la ciudadanía, mediante sufragio directo y universal. Los Ministros son elegidos directamente por el Presidente, sin intervención de la ciudadanía. Empero, los Ministros tienen en parte el origen de su designación en una especie de mandato indirecto de la ciudadanía, puesto que éstos son elegidos por quien la máxima autoridad política del país que ella ha elegido. No es poca cosa entonces la conexión entre ciudadanía y políticas sectoriales.

---

de Hacienda en 1821 (Ver: [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=493&Itemid=100529](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=493&Itemid=100529). Consultada el 28 de junio de 2012). El Estatuto Provisional de 1821 expedido por José de San Martín estableció en el artículo 1° de la Sección Tercera que “*los ministros de Estado son los Jefes inmediatos en su respectivo departamento de todas las autoridades que dependen de cada uno de ellos*”. La Constitución de 1823 señaló en el artículo 82° que habrán tres (3) Ministros de Estado, uno de ellos, el de Hacienda. Sin duda, el peso del actual Ministerio de Economía y Finanzas, no proviene de los últimos años, sino desde el inicio de la República

La institución jurídica de los Ministros de Estado existe en la Constitución Política de 1993, inconexa, minimalista, tradicionalista, pero finalmente existente. Tiene matices de los sistemas de gobierno primigenios – desde una perspectiva histórica -, de otros sistemas y con una gran dosis de “*constitucionalismo peruano*”, que es producto de nuestra propia idiosincrasia política y jurídica. Así pues, lo que pretendemos es estructurar un trabajo cuyo objeto sea el del régimen constitucional de los Ministros de Estado en la Carta de 1993, conforme a la configuración de los diversos “*tipos de Ministros*” que el Poder Ejecutivo puede tener en los términos prácticos de la dinámica política.



## I.

## LOS SISTEMAS DE GOBIERNO EN EL MARCO DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL GENERAL



Los conceptos de “*formas de Estado*” y “*formas de Gobierno*” son de reciente data, no más allá del siglo XIX. Es indudable que los contenidos que ellos encierran tienen una

historia larga. De hecho, la primera literatura occidental – la homérica – y el pensamiento griego clásico que culmina en Aristóteles, las han conocido, no obstante que su conceptualización rigurosa y armazón teórica, es de fecha relativamente cercana. Es evidente que ambos vocablos están íntimamente vinculados entre sí y en cierta manera son interdependientes, ya que todo Estado implica un tipo de Gobierno y viceversa. Esta mutua dependencia e interrelación se aprecia con mucha mayor facilidad en el Estado contemporáneo<sup>19</sup>.

Así pues, la tradicional clasificación de las formas de gobierno, en las que se inscribieron – entre otros – Herodoto, Platón, Aristóteles, concentró su atención en el número de personas que tenían el poder y que adoptaban las decisiones de gobierno. Si el gobernante era uno, se estaba ante una “*monarquía*”. Si eran unos pocos sería una “*aristocracia*”. Y si la decisión recaía en todos, se trataba de una “*democracia*”. Estas serían las formas de gobierno “*puras*” o “*ideales*”. A su vez, existían formas “*impuras*”, producto de la degeneración del gobierno y el mal uso del poder. La “*monarquía*” degeneraba en “*tiranía*”, la “*aristocracia*” en “*oligarquía*” y la “*democracia*” en “*demagogia*”. Más que fórmulas teóricas, en esa trilogía se presentaba la evolución institucional que habían sufrido la mayoría de ciudades-estado. Desde épocas de monarquía – que degeneró en tiranía – y del selecto “*patriciado*” – luego representado por el poderoso Senado –, hasta las fórmulas degeneradas de una “*ecclesia*” o “*ágora*”, donde los oradores o “*conductores del pueblo*”, para ganar las votaciones a su causa, movían las emociones y pasiones del pueblo, para ganar las votaciones a su causa. Movían las emociones y pasiones del pueblo ahí reunido, sin importarles las consecuencias de las decisiones que se adoptaban<sup>20</sup>.

El breve repaso contextual no es ajeno a la historia constitucional peruana. Recordemos las influencias y antecedentes de la formación política de José de San Martín y Simón Bolívar. El primero, postulaba una Monarquía constitucional (Protectorado) y el segundo, una Presidencia Vitalicia. Ni una ni la otra se instauró con visos de duración

---

<sup>19</sup> GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. La Constitución en el péndulo. Editorial UNSA. Arequipa 1996. pp. 71-72.

<sup>20</sup> PLANAS, Pedro. Regímenes Políticos Contemporáneos. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. Lima, 1997. p. 28.

considerable. Por ello – citando a Jiménez de Parga<sup>21</sup> - quizá importe, además de conocer “*quién manda*”, es relevante saber *¿quién manda en el régimen?*, *¿cómo manda?* y *¿para qué manda?* Estos y otros cuestionamientos – si pueden mandar, por ejemplo - nos permitirán contextualizar mejor el rol que la Constitución de 1993 les asigna a los Ministros de Estado en el marco de la forma de gobierno que asume nuestro sistema constitucional y en relación con las funciones que asume el Presidente de la República.

## 1. El Sistema Parlamentario

El parlamentarismo surge a partir de la evolución que sufrió la “*monarquía absoluta*” en Gran Bretaña. En sus inicios el monarca poseía en sus manos tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo. El Parlamento empezó desde su formación a disputar los poderes al rey, reduciéndolos poco a poco hasta despojarlo completamente de ellos. Una primera etapa de esta evolución está constituida por la “*monarquía limitada*”, en que empieza a aparecer la separación de poderes y funciones. Los Ministros forman un “*Consejo*” a fin de reencontrar en sus deliberaciones el principio de unidad que ellos recibían antes de su subordinación al monarca. Así los ministros conquistan una zona de competencias que le es propia y que por extensión, hace de ellos el órgano preponderante del gobierno. De este modo nace el “*gobierno de gabinete*”. Este último aún no es propiamente un régimen parlamentario, porque todavía no va acompañado de la responsabilidad política de los ministros. La etapa siguiente es el “*parlamentarismo dualista*”<sup>22</sup>, donde surge realmente el “*poder ministerial*”, como lo denominó Benjamín Constant, por oposición al poder real, surgiendo la responsabilidad de los ministros ante el Parlamento, generando un auténtico dualismo en el Poder Ejecutivo, pero este control es compartido con el rey, ya que éste conserva aún parte de sus prerrogativas.

En opinión de Nohlen lo que se entiende por parlamentarismo y presidencialismo varía según el contexto y el tiempo. A grandes rasgos se distinguen tres concepciones

---

<sup>21</sup> JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel. Los regímenes políticos contemporáneos. Editorial Tecnos. Madrid, 1962. p. 20. Citado por PLANAS, Pedro. Regímenes Políticos Contemporáneos. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. Lima, 1997. p. 29.

<sup>22</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1993. pp. 237-238.

básicas: una concepción general, una histórica y una sistemática. En términos generales, el concepto de parlamentarismo describe una situación en la cual en un sistema representativo existe un parlamento. El papel que esta institución juega en el proceso de formación de la voluntad y de adopción de decisiones políticas ha sido y continúa siendo incierto. Puede ser secundario, como en los comienzos del parlamentarismo en la Edad Media; sin embargo, el Parlamento ocupa hoy un puesto muy destacado entre los órganos constitucionales, aunque la importancia y la función del parlamento en el sistema constitucional siguen siendo secundarias en la práctica. Sin embargo, este concepto predomina en la literatura científica, por ejemplo, cuando se presenta el parlamentarismo en forma histórica evolutiva, desde inicios en la Edad Media hasta nuestros días, comprendiendo todas las fases del desarrollo, en el caso inglés desde la Carta Magna hasta el “*prime-ministerial government*”.

Por otra parte, los estudios acerca de la naturaleza del parlamento, de su organización y funcionamiento interno, también utilizan frecuentemente esta concepción general de parlamentarismo. En cuanto a la concepción histórica un empleo más efectivo del concepto se produce cuando, en un sentido más restringido, indica una función y un significado determinado del parlamento en un sistema constitucional. Deben cumplirse ciertas características para poder referirse a parlamentarismo en este sentido, por lo tanto, la simple existencia de un parlamento no basta para calificar un régimen como parlamentario. El criterio decisivo es la responsabilidad de los ministros, es decir, la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento, que se expresa en que el gobierno, para ejercer sus funciones, necesita la mayoría parlamentaria. Se podrían mencionar otras características, como la compatibilidad entre mandato parlamentario y función ejecutiva, que hace aparente la íntima relación entre el parlamento y el gobierno, pero ninguna otra es tan importante como la relación de apoyo, de confianza o de tolerancia entre el parlamento y el gobierno. El gobierno cae cuando pierde la confianza. En relación a la concepción sistemática, se señala que una concepción netamente sistemático-funcional del parlamentarismo constituye un concepto genérico. Abarca variantes de un mismo sistema



de gobierno o varios tipos de sistemas de gobierno, es decir, diferentes formas de organización de los poderes del Estado.<sup>23</sup>

Así pues, por modelo parlamentario se entiende aquel en el que los miembros del Parlamento son elegidos por el pueblo y el Gobierno es formado por el Parlamento que “*inviste*” al Jefe del Gobierno propuesto por el Jefe del Estado, el mismo que puede ser un monarca o presidente. Esto último significa, además, que el Ejecutivo está constituido por un Jefe del Gobierno (primer ministro) y un Jefe del Estado. Ello determina al Gobierno como responsable ante el Parlamento, con el contrapeso de que, en determinadas circunstancias, el Gobierno –con intervención del Jefe del Estado—puede disolver el Parlamento. El modelo clásico es el inglés<sup>24</sup>, pero también existe, con variantes, en España<sup>25</sup>, Italia<sup>26</sup>, entre otros.

---

<sup>23</sup> NOHLEN, Dieter. Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento. Comisión Andina de Juristas. Serie Lecturas Constitucionales Andinas. Lima, 1993. pp. 48-50.

<sup>24</sup> “*El sistema inglés es importante por su aporte a la teoría de la separación de poderes, al ser el primer régimen que utiliza dicha idea en su dimensión moderna, además de su contribución al sistema político, al colocar al Parlamento como expresión más idónea y democrática de la voluntad popular y finalmente, por su contribución a la ciencia política, en el sentido de que su existencia se debe más a la norma convencional o consuetudinaria que a una constitución escrita y de carácter supremo*”. GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Las relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica. Lima, 2003. p. 37.

<sup>25</sup> En España, la investidura parlamentaria es el acto parlamentario en virtud del cual el Parlamento reconoce y acepta un nuevo presidente del Gobierno de España. Según la Constitución española de 1978, el candidato a presidente es designado por el Rey de España tras consultar a los grupos parlamentarios que constituyen el Congreso de los Diputados que es la cámara baja de las Cortes Generales; la costumbre determina que sea el candidato del partido político vencedor en las elecciones generales. La investidura está regulada en el artículo 99º de la Constitución.

<sup>26</sup> Para Michelangelo Bovero “*el alegato a favor del parlamentarismo y la crítica al presidencialismo no constituye una cuestión abstracta de derecho comparado o de recetas para otros países, sino es la defensa de la Constitución Italiana de 1947 ante los ataques de quienes la quieren cambiar para realmente instaurar un sistema presidencial en ese país europeo, lo cual lo alarma*”. Así, para dicho autor, “*la Constitución italiana es una de las mejores y más democráticas del mundo. En contraste, el sistema presidencial conlleva, según él, la posibilidad de constituir un régimen autoritario y antidemocrático, hecho verificable en América Latina. Es probable que no tuvo presente todos los sistemas presidenciales democráticos y exitosos que existan en la región*”. Para el profesor de la Universidad de Turin “*la cuestión central se encuentra en conocer cuál es el órgano preeminente y en qué medida lo es, teniendo en cuenta dos asuntos: la fuente de legitimación y los poderes atribuidos al parlamento y al gobierno. Es decir, si el Jefe de Gobierno, en virtud de su elección directa, no es dependiente del parlamento y si cuenta con poderes para que se apruebe su legislación en ese órgano*”. BOVERO, Michelangelo. Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores. Madrid. Trotta, 2002. Citado por CARPIZO, Jorge. Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2007. p. 79.

Se trata de un sistema en el que la separación de poderes se encuentra atenuada y en el que, por necesidad, el Parlamento y el Gobierno deben coordinar y colaborar entre sí, a la vez que se controlan. Sus características generales son:

1. Constituye un régimen ministerial, en el que gobierna el Gabinete o Consejo de Ministros, encabezado por un Primer Ministro.
2. Es necesario el otorgamiento de la confianza expresa del Parlamento para ejercer funciones de gobierno.
3. Existe ejecutivo dual, en el cual coexisten, en primer término, un jefe del Estado, quien cuenta con atribuciones puntuales y en general muy restringidas y un jefe de Gobierno, que funciona a través de un órgano colegiado llamado Gabinete o Consejo de Ministros, encabezado por un Primer Ministro, quien es el funcionario que efectivamente dirige la política interna del país.
4. Existe una marcada dependencia entre el Parlamento y el Gobierno. En realidad el Gobierno surge del Parlamento, el cual es, en principio, el único órgano elegido por voluntad popular.
5. El Parlamento es el sustento de la labor gubernamental, pues puede remover ministros mediante la censura o la negación de la confianza. A la vez, el jefe de Estado o el presidente del Gobierno pueden ordenar la disolución del Parlamento en casos de graves controversias que supongan un riesgo para la gobernabilidad de la nación o el cuestionamiento de la legitimidad de su clase política.

Una importante característica del modelo parlamentario frente a otros modelos es su mejor capacidad de respuesta frente a una crisis de cualquier orden, en la medida en que puede derribar al Gobierno mediante la moción de censura, sin que ello se considere una crisis profunda, pues es parte de las reglas conocidas y aceptadas.

## **2. El Sistema Presidencial**

El régimen presidencial tuvo su origen en las trece colonias inglesas de la costa oriental de América del Norte, que se declaran independientes de la Metrópoli en 1776,

formando primero una Confederación en 1777, cuyo fin es la “*unión perpetua*” de los Estados Unidos de América, la “*defensa común, la seguridad de sus libertades y su bienestar general y recíproco*”, tal como lo estableció la Declaración de Independencia. Finalizada la guerra contra Inglaterra, producto de esta declaración de Independencia, la cual termina con la firma del Tratado de París de 1783, en la Confederación de Estados Unidos de Norteamérica se multiplican los problemas derivados de la estructura confederal, lo que finaliza con su transformación en Estado Federal, concretada en la Convención de Filadelfia en 1787<sup>27</sup>.

El primer elemento esencial del régimen presidencial está constituido por la *separación orgánica* y por tanto, la *independencia jurídica recíproca entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo*. Ello provoca entre el Ejecutivo y el Legislativo un “*cara a cara*”, en el cual los dos *parteneaires* están en un pie de igualdad. Esta ausencia de relaciones orgánicas entre Ejecutivo y Legislativo lleva, consecuentemente, a la inexistencia de responsabilidad política de los ministros y del Jefe de Estado ante el Parlamento y la imposibilidad del Presidente de disolverlo. “*La ausencia de relaciones orgánicas entre ambos poderes – Ejecutivo y Legislativo – se concreta por el principio de la irrevocabilidad recíproca de dichos órganos*”. El régimen presidencial introduce, así, en el seno del aparato político visto en su conjunto, un dualismo que puede llegar a constituir un factor de debilidad del sistema. Esta separación estricta de poderes en el plano orgánico está matizada por un sistema de separación de funciones de carácter relativo, ya que se permite a cada poder oponerse a ciertos actos del otro, para el desarrollo de los cuales su concurso es requerido; esta “*facultad de impedir*” al otro órgano está dada, entre otros mecanismos, por el derecho de veto, el acuerdo para realizar ciertos nombramientos, ratificar los tratados internacionales y la acusación constitucional contra el Presidente de la República ante el Congreso.

Cabe agregar, además, como propio del régimen presidencial, en concordancia con el principio de la independencia jurídica recíproca de los poderes del Estado, la

---

<sup>27</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1993. p. 159.

incompatibilidad de las funciones ministeriales con el mandato parlamentario y la imposibilidad para el Presidente y sus ministros de tener entrada libre y uso de la palabra en el cuerpo legislativo. El régimen presidencial establece la estabilidad del Poder Ejecutivo dirigido por el Presidente de la República, que es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, el cual nombra sus colaboradores inmediatos (ministros), los que son libremente removidos por él, en la medida que ellos son sus consejeros y subordinados. La permanencia del gobierno es independiente del juego de las mayorías parlamentarias, ya que éstas no pueden censurarlo y obligarlo a dimitir por razones políticas, como el Ejecutivo no puede disolver el Parlamento. La responsabilidad del Jefe de Estado es sólo ante el pueblo que lo eligió<sup>28</sup>.

Así pues, se denomina modelo presidencial o más precisamente sistema presidencial a aquella forma de gobierno en la que, constituida una república, la Constitución establece una clara división de funciones (o “*poderes*”) entre los órganos (o “*poderes*”) legislativo, ejecutivo y judicial y en la que el jefe del Estado, además de esa calidad y tener la representación formal del país, es también parte activa del poder ejecutivo, es decir, es también el jefe del Gobierno —como lo es en los sistemas parlamentarios el Primer Ministro o Presidente del Gobierno—, ejerciendo entonces una doble función. La república democrática presidencialista o presidencial más conocida en la historia contemporánea es Estados Unidos<sup>29</sup>.

Se trata de un modelo en el que la separación de poderes es más rígida. No existen mecanismos de control “*continuos*” o “*directos*” entre el Parlamento y el Gobierno, ni mucho menos aquellos que implican la posibilidad de disolución del Parlamento o del

---

<sup>28</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1993. pp. 160-161.

<sup>29</sup> “Uno de los más relevantes aportes hechos desde la experiencia norteamericana al constitucionalismo moderno fue considerar necesario que su sistema político se encuentre positivizado en una norma suprema de carácter especialmente inmodificable. Fue así como en los Estados Unidos aparece por primera vez un texto constitucional dentro de las pautas que hoy todos conocemos. Para tal mantenimiento de dicho sistema, era necesaria la existencia de un Ejecutivo monista, donde la categoría de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno coincidiesen y existiesen separadamente de la institución legislativa. Estados Unidos, como consecuencia, creó una figura muy importante para el constitucionalismo mundial: El Presidente de la República”. GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Las relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica. Lima, 2003. p. 54.

Gobierno, por lo que se basan principalmente en el principio de los “*pesos y contrapesos*”. Sus características principales son<sup>30</sup>:

1. No existe un poder neutro. No es concebible que un presidente como el norteamericano tenga alguien sobre él, ni siquiera formalmente. El presidente es a un tiempo Jefe del Gobierno y del Estado, por lo que presidencialismo y monarquía constitucional son, en principio, incompatibles.
2. Como el Ejecutivo no recibe su poder del Legislativo, sino del electorado, no responde ante aquél. No existen votos de confianza ni mociones de censura.
3. A la inversa, el Ejecutivo tampoco puede disolver las cámaras.
4. La duración del mandato presidencial es fija, como lo es también la de los miembros del Legislativo. Esto es lo que da al presidencialismo esa estabilidad que los parlamentarismos corregidos han intentando imitar.
5. En virtud de la separación de poderes, no se puede acumular un cargo gubernamental y un escaño en el Legislativo.

### 3. El Sistema Semipresidencial

La expresión “*régimen semipresidencial*” ha tenido algunos antecedentes vinculados a América Latina y que la expresión “*régimen semiparlamentario*” también tuvo algunos usos anteriores. La definición de “*régimen semipresidencial*” que está hoy en boga, tal como fue originalmente aplicada por el profesor Duverger al régimen de la V República y cuya extrapolación a otros países ha derivado en una atractiva – y aún no resuelta – discusión académica. A la vez, no debemos olvidar que el régimen francés de la V República ha recibido – y aún recibe – otras categorías. Entre las que ha recibido están su reconocimiento como modelo derivado del “*parlamentarismo dualista*” típico de Weimar, la categoría de “*parlamentarismo presidencial*” (Burdeau) o la de “*parlamentarismo frenado*” (Löwenstein)<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos. En defensa de la Constitución. Palestra Editores. Lima, 2011. p. 323.

<sup>31</sup> PLANAS, Pedro. Regímenes Políticos Contemporáneos. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. Lima, 1997. p. 90.

Sartori refiere que tanto el parlamentarismo como el presidencialismo pueden fallar, especialmente en sus formas puras. Es a partir de estos dos extremos que nos vemos motivados a buscar una solución “*mixta*”, una forma política que se encuentre en medio de los sistemas presidencial y parlamentario y que tenga elementos de ambos. La denominación del parlamentarismo no debe tomar literalmente. El razonamiento se desarrolla más fácilmente desde arriba hacia abajo, que desde la base del parlamentarismo. El denominador común del “*presidencialismo*” y del “*semipresidencialismo*” es un presidente electo popularmente o al menos, un presidente que no es electo en y por el Parlamento. Pero más allá de esta base común las dos formas se alejan radicalmente la una de la otra, por que el “*semipresidencialismo*” es “*semi*” precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir la estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de división de poderes. En cambio, el sistema “*semipresidencialista*” funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo<sup>32</sup>.

La característica que cualquier “*semipresidencialismo*” debe tener es una estructura de autoridad dual, una configuración con dos cabezas. De este modo, cualquier Constitución semipresidencialista deberá establecer, de alguna manera, una diarquía entre un presidente, que es el jefe de Estado y un primer ministro, que encabeza al gobierno. En la Constitución francesa de 1958, el “*liderazgo*” del primer ministro fue delineado claramente en los artículos 20 y 21, en los que dice, respectivamente, que: “*El gobierno determina y dirige la política nacional*” y que el “*primer ministro dirige las acciones del gobierno*”.

En cambio, el autor citado refiere que:

---

<sup>32</sup> SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. México 1996. p. 136.

*“[el] liderazgo” del presidente se bosquejó con menos claridad y en forma más dispersa en los artículos 11, 12, 15, 16 y 52 de la Constitución; esta dispersión corresponde al hecho de que “los poderes más importantes del presidente [...] tienen un carácter ocasional [...]. No son prerrogativas normales [...] sino poderes excepcionales que sólo se pueden utilizar muy pocas veces. Además [los más de los poderes presidenciales] no son poderes de decisión. Tienden más bien a impedir una decisión [...] o a someter la decisión al pueblo francés [disolución, referéndum]”.*

Entonces, lo que está claro es que el redactor de la Constitución no tenía intención de establecer a un presidente “*imperial*”, preeminente<sup>33</sup>.

En el contexto antes explicado, nos queda reafirmar que Francia representa el arquetipo de un modelo de gobierno conocido como “*semipresidencial*”, de naturaleza mixta y cuyas características fueron inspiración de los sistemas políticos de varias naciones<sup>34</sup>. Las características principales del sistema que fue implantado con la V República Francesa (a partir de 1958) son:

<sup>33</sup> Por su parte, Nohlen refiere que “*el parlamentarismo, como el “semipresidencialismo” están directamente ligados con la estabilidad política en la que se instala dicha forma de gobierno. Al respecto señala que dicha observación es cierta no solamente con relación a sistemas parlamentarios “controlados”, sino también respecto a sistemas semipresidencialistas. Así, la V República Francesa no ha repetido ni la experiencia del mal funcionamiento e inestabilidad política de Weimar, ni la de la Segunda República Española. El sistema francés de partidos políticos se ha adaptado a las exigencias de un buen funcionamiento del sistema político. En el caso portugués se observa que el sistema semipresidencial mejora su forma de funcionamiento en la medida en que el sistema partidario llega a operar mejor, por ejemplo, a través de la formación de una mayoría parlamentaria monocolor. De las experiencias semipresidencialistas más recientes de Europa se desprende, por lo demás, que el carácter semipresidencialista del sistema va disminuyendo en la medida en que el Parlamento sea capaz de formar una mayoría estable. En el caso francés una condición necesaria adicional sería una mayoría opuesta a la orientación del presidente de la República para producir el fenómeno experimentado recientemente: un régimen bastante parlamentario dentro de un contexto constitucional reconocidamente semipresidencial. Estas experiencias han llevado a repensar el carácter de los sistemas semi, no como síntesis del sistema parlamentario y del presidencial, sino como sistemas de fases alternativas, fases presidenciales y parlamentarias. De este modo se afirma la idea de que en Europa el punto de partida del así llamado semipresidencialismo es el parlamentarismo. Un sistema semipresidencial surgiría como variante del parlamentarismo. Los elementos adicionales (mayor importancia del rol presidencial, control del parlamento) tienden a buscar una mayor estabilidad política. Sin embargo, el elemento decisivo para lograr esto sería el sistema de partidos políticos, cuya formación, como ya se ha indicado, depende en cierta medida de factores institucionales”.* NOHLEN, Dieter. Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento. Comisión Andina de Juristas. Serie Lecturas Constitucionales Andinas. Lima, 1993. pp. 58-59.

<sup>34</sup> Francia posee un sistema político de singular importancia y que ha inspirado a varios sistemas del mundo. “*En realidad, el régimen semipresidencial es un sistema mixto, ni parlamentario, ni presidencial, que recoge*

1. Un ejecutivo dual. Existe un jefe de Estado, denominado Presidente de la República, y un Consejo de Ministros o Gabinete presidido por su Primer Ministro como jefe de Gobierno.
2. Un Gabinete políticamente responsable, en consecuencia susceptible de ser interpelado y censurado.
3. Un jefe de Estado elegido por sufragio universal. Tal precepto fue incluido en la Constitución francesa a partir de la reforma de 1962, equiparando al Presidente de la República con el Parlamento en lo que a representación se refiere.
4. Un Poder Ejecutivo que tiene la facultad de disolver la Cámara Baja o Asamblea Nacional en caso de grave controversia que ponga en riesgo la gobernabilidad del país.
5. Ciertos actos del Presidente de la República que no requieren el refrendo del ministro del ramo para su validez, como la disolución parlamentaria o las facultades contraídas mediante el polémico artículo 16 de la Constitución francesa.

Si analizamos el modelo implantado en el Perú, sobre todo durante el siglo XX y hasta la Constitución de 1979<sup>35</sup>, observaremos importantes coincidencias con el modelo francés.

---

*elementos que en principio son característicos de alguno de los dos regímenes típicos. Por un lado, existen mecanismos clásicos de control y fiscalización entre órganos del Estado, propios de la interdependencia por integración y junto a ellos, un Ejecutivo con rasgos típicos de los sistemas parlamentarios. Por otro lado, existen límites a la responsabilidad política de los Ministros respecto al refrendo del Jefe de Estado y mecanismos de tipo alterno propios de la interdependencia por coordinación y que son acompañados por una figura presidencial de un poder relativo muy elevado".* GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Las relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica. Lima, 2003. pp. 75-76.

<sup>35</sup> Pareja refiere que "Opuestamente a la concepción política de las III y IV República Francesa, el punto central de la Constitución de 1858, - ampliada en 1962 con la elección popular del Presidente - como las prácticas de los Presidentes De Gaulle y sus sucesores en el cargo - Pompidou y Giscard l Estaing - marcan la plena implementación del Poder Ejecutivo como indiscutido primer poder del Estado y la persona del Presidente de la República como el Jefe Supremo del Gobierno con acrecentadas atribuciones como la posibilidad de apelar directamente al pueblo en el referéndum, la capacidad de disolver la Asamblea Nacional en determinadas circunstancias y los poderes extraordinarios - una dictadura temporal - en períodos de crisis o de urgencia. (...). Todo ello representa el final de la llamada democracia parlamentaria o sea el transplante de la soberanía popular a las Asambleas Legislativas como lo habían declarado las anteriores constituciones francesas". PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Justo Valenzuela Editor. Lima, 1981. p. 211.



## II.

### LOS SISTEMAS DE GOBIERNO EN LAS CONSTITUCIONES DEL PERÚ Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO DEL PODER EJECUTIVO



Nuestra vida política ha sido bastante accidentada y fluctuante a lo largo de la República. Los sucesos desde sus inicios determinaron periódicos escenarios de “*independencia constitucional*”. Así entonces, se advierte “*a priori*” que durante los siglos XIX y XX, inclusive, no se haya podido establecer un proyecto definido de país expresado en una ley fundamental en el marco de un auténtico régimen constitucional y político<sup>36</sup>.

La Constitución de 1823 hubiese podido subsistir –con las reformas e interpretaciones necesarias— a lo largo de esos dos siglos, con la ventaja de generar una sensación de continuidad institucional de la que hoy carecemos como régimen constitucional. No subsistió, al igual que ninguna de las cartas posteriores, debido al caudillismo, al militarismo y a la ausencia de una clase política o dirigente sólida, pero porqué no mencionarlo, ello también sucedió – y sucede aún – por no constituir una sociedad política madura o dicho en otras palabras, por ser una sociedad civil complaciente a la agenda propia del gobernante de turno, rezagando los intereses nacionales. El constitucionalista nacional Pareja Paz-Soldán ha escrito que «la República del Perú ha vivido haciendo y deshaciendo Constituciones. Hemos tenido una por cada 15 años de vida independiente. Y esa abundancia, así como la anarquía inicial y los defectos de nuestra vida política, no han surgido de las Cartas políticas. Algunas de éstas fueron ingenuas, desorbitadas o sin sentido de las limitaciones que imponía nuestra incipiente realidad; otras, de escasa visión, centralistas en exceso o atendiendo sólo a intereses de las facciones.

---

<sup>36</sup> “*Es así como a partir de la independencia, el Perú sufrió una fragmentación política que originó una profunda inestabilidad que, con diferentes interludios, duró hasta fines del siglo XIX. Con la eliminación del estrato colonial dominante y la desarticulación de las masas populares se produjo un vacío de poder, que ni los jefes militares ni las fracciones oligárquicas pudieron llenar, por su incapacidad de integrarse políticamente y en consecuencia, tampoco pudo integrar a la población dominada, restando así posibilidades para la constitución real de un Estado y Nación. (...) El Perú atravesó a partir de entonces, y hasta fines del siglo (XIX) un proceso aparentemente paradójico: el establecimiento de una “situación” oligárquica sin conformar una fracción hegemónica. De lo contrario, ¿cómo explicar la permanente inestabilidad política que a partir de la Independencia persistiera a lo largo de todo el siglo? Si en vez de esta hipótesis se planteara que la situación oligárquica estuvo dirigida a por una fracción hegemónica, ¿en qué consistía el carácter políticamente dominante de dicha fracción, que no podía mantenerse en el poder y debía dejar su sitio a un nuevo caudillo y corte de allegados, cada nueve meses como promedio? Asimismo, ¿cómo explicar que en ese período se promulgaran ocho constituciones diferentes? Si, por el contrario, se cuestionara la existencia misma de un régimen oligárquico neocolonial, el carácter censatario del voto, la concentración de la propiedad, el mantenimiento de la esclavitud hasta mediados del siglo (XIX) y el tributo indígena y su condición colonial bastarían para eliminar cualquier duda al respecto*”. COTLER, Julio. Clases, Estado y Nación en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos. Tercera Edición. Segunda Reimpresión. Lima, 2009. p. 84-85.

Nuestros males políticos han tenido, sin embargo, causas más profundas: falta de una clase dirigente con persistencia en sus propósitos, ausencia de hábitos de gobierno al producirse la emancipación, carencia de organismos intermedios entre el Estado y la nación, escaso espíritu cívico. Agrega luego que *“la República fue una creación política. No habíamos tenido ni una aristocracia territorial, ni una minoría experta en el arte del gobierno, ni tradiciones constitucionales, ni pleno goce de la libertad, ni la experiencia adquirida en el gobierno local (...)*<sup>37</sup>”.

Así pues, importa enfatizar que en la vida republicana del Perú han regido 12 (doce) Constituciones, a saber, las de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y la vigente de 1993<sup>38</sup>. Sin embargo, debemos referir que la historia constitucional da cuenta de otros documentos que en el período republicano se dictaron y aprobaron otros documentos constitucionales, que de cierto modo establecieron un determinado grado de influencia en el constitucionalismo peruano, los que se inician con la presencia normativa de la Constitución de Cádiz de 1812<sup>39</sup>.

Entre los principales documentos constitucionales destacamos (i) el Reglamento Provisional de 1821, de fecha 12 de febrero de 1821, dictado por José de San Martín, referido a la demarcación y administración del territorio ocupado; (ii) el Estatuto

---

<sup>37</sup> PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Justo Valenzuela Editor. Séptima Edición. Lima, 1981. p. 6. En una línea de reflexión de sociología histórica, Cotler señala que la *“desorganización administrativa, económica y social a raíz de los conflictos bélicos, al punto que el precario aparato estatal (de 1821 en adelante) no contaba con los medios para asegurar su mínimo funcionamiento en estas condiciones, los generales que se turnaban en el sillón presidencial debieron recurrir a fuentes externas de financiamiento para sufragar los gastos militares bélicos y administrativos. Esta situación de extrema vulnerabilidad y las alianzas entre los intereses económicos de los propietarios nativos y de los comerciantes extranjeros crearon las condiciones para que éstos buscaran influir en las decisiones políticas”*. COTLER, Julio. Clases, Estado y Nación en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos. Tercera Edición. Segunda Reimpresión. Lima, 2009. p. 35.

<sup>38</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Las Constituciones del Perú. Tomo I. Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres. Primera Edición. Lima, 2006.

<sup>39</sup> El profesor Ignacio Fernández Sarasola afirma que la Constitución de Cádiz de 1812 ha adquirido un valor casi mítico, como perdurable símbolo de libertad. Un símbolo que se ha proyectado dentro de España y del mundo hispánico, porque con el texto gaditano surge la primera de las Constituciones españolas derivadas de la soberanía nacional y orientadas a consolidar los derechos y limitar el poder estatal. Citado por HAMPE MARTÍNEZ, Teodoro. “Las Cortes de Cádiz y su irradiación en el Perú (1810-1814)”. En Historia y Derecho. El Derecho Constitucional frente a la Historia. AA.VV. Tomo I. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Lima, 2008. p. 259.

Provisional de 1821, de fecha 8 de octubre de 1821, expedido por el Protector José de San Martín, cuya finalidad era establecer el régimen de los departamentos libres; (iii) Ley de 15 de octubre de 1822, que aprueba el Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo; (iv) Bases de la Constitución, del 16 de diciembre de 1822; (v) Ley de 11 de noviembre de 1823, por la cual se otorga facultades especiales al Libertador Simón Bolívar; (vi) Ley de 10 de febrero de 1824, por la cual se declara en receso el Congreso Constituyente y se otorga poderes a Simón Bolívar; (vii) Decreto de 24 de enero de 1827, por el cual se realiza la convocatoria a un Congreso Constituyente; (viii) Ley de 11 de junio de 1827, por la cual se declara nula la Constitución de 1826; (ix) Ley de 17 de junio de 1827, por la cual se otorga facultades al Presidente de la República Andrés Santa Cruz; (x) Ley de 17 de diciembre de 1833, que declara la vigencia de la Constitución de 1828; (xi) Constitución del Estado Sud-Peruano, de fecha 17 de marzo de 1836; (xii) Constitución del Estado Nor-Peruano, de fecha 11 de agosto de 1836; (xiii) Decreto del 28 de octubre de 1836, por el cual se constituye la Confederación Peruano-Boliviana; (xiv) Ley de la Confederación Perú-Boliviana, del 1 de mayo de 1837; (xv) Ley de 22 de agosto de 1839, por la cual se declara insubsistente la Constitución de 1834; (xvi) Ley de 22 de agosto de 1839, por la cual se declara como base de la Constitución la forma representativa del Gobierno Peruano; (xvii) el Estatuto Provisorio, de fecha 27 de julio de 1855; (xviii) Estatuto Provisorio, de fecha 27 de diciembre de 1879, dictado por Nicolás de Piérola que ejercía la dictadura durante la Guerra del Pacífico; (xix) Resolución Legislativa N° 1958, de fecha 15 de mayo de 1914, por la cual se encarga provisionalmente la Presidencia de la República al Coronel Oscar R. Benavides; (xx) Ley N° 3083, del 25 de setiembre de 1919, por la cual se aprueban todos los actos del Gobierno Provisional, declarando asimismo que tienen fuerza de ley todos los decretos expedidos; (xxi) Decreto Ley N° 6874, del 2 de setiembre de 1930, por el cual se aprueba el Estatuto de la Junta de Gobierno de Luis Sánchez Cerro; (xxii) Ley N° 8429, del 25 de julio de 1939, por la cual se promulgan las reformas plebiscitarias; (xxiii) Ley N° 10334 del 29 de diciembre de 1945, por la cual deroga las reformas plebiscitarias de 1939; (xxiv) Decreto Ley N° 10889, del 2 de noviembre de 1948, que aprueba el Estatuto de la Junta Militar de Gobierno de Manuel A. Odría; (xxv) Decreto Ley N° 14167, del 20 de julio de 1962, que aprueba el Estatuto de la Junta de Gobierno de Ricardo Pérez Godoy; (xxvi) Decreto Ley N° 17063, por el cual se aprueba el Estatuto del Gobierno

Revolucionario del General Juan Velasco Alvarado; (xxv) Decreto Ley N° 25418, del 6 de abril de 1992, por el cual se aprueba la Ley de Bases del denominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional de Alberto Fujimori Fujimori) y (xxvi) el Decreto Ley N° 25684, del 21 de agosto de 1992, por el cual se establece el mecanismo de elecciones para el Congreso Constituyente Democrático, el que aprobara el proyecto de Constitución Política, que posteriormente fuera aprobada por referéndum de 1993 y que diera lugar a la aprobación de la actual Constitución Política del 29 de diciembre de 1993<sup>40</sup>.

El panorama general de la historia constitucional peruana permite tener una aproximación de la discontinuidad como su elemento principal, en el que advierte un cambio significativo entre la extinción de la colonia y la república naciente, lo que determinará un clima de crisis política constante. Sin embargo, desde el punto de vista institucional es posible hallar una línea mínima de continuidad de las instituciones republicanas peruanas, entre ellas, el Poder Ejecutivo y con él, la de los Ministros de Estado<sup>41</sup>.

### **1. Aplicación de la teoría de la separación de poderes, su recepción normativa-constitucional en el Perú y su efecto en la institución del “Ministro de Estado”.**

---

<sup>40</sup> Ver al respecto, PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979). Editorial Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2005; PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Justo Valenzuela Editor. Séptima Edición. Lima, 1981. p. 1-3; GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Las Constituciones del Perú. Tomos I y II. Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres. Primera Edición. Lima, 2006 y el portal electrónico del Congreso de la República (Ver: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>, revisado el 24 de junio de 2012).

<sup>41</sup> *El constitucionalista Bernales señala que “Perú figura en el concierto mundial como uno de los países que mayor número de veces ha cambiado de Constitución. Pocas de ellas aportaron novedades importantes; muchas fueron innecesarias y ninguna de ellas logró afianzar el Estado e institucionalizar el país. Esto último es uno de los elementos que caracterizan a una Constitución y le da un valor histórico. Al respecto formula el siguiente cuestionamiento: ¿Eran necesarias tantas constituciones? En realidad – continuando sus reflexiones constitucionales y políticas – debió operarse un proceso histórico “normal” basado en un aglutinamiento de la clase dirigente en la perspectiva de desarrollar el proyecto político de la independencia. En esa lógica, la historia republicana debió marchar sobre la base de la Constitución de 1823, sin perjuicio de una fusión con el contenido de la Constitución de 1828, que le hubiera dado las dosis de contacto creativo y ordenador de la realidad nacional”.* BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Una Constitución estable para institucionalizar el país. En: Revista Peruana de Derecho Público. Año 2. Número 3. Julio-Diciembre. Editorial Grijley. Lima, 2001. pp. 27-28.

La separación de poderes hace referencia a la clásica teoría que, a pesar del paso de los años, continúa siendo motivo de reflexión teórica y práctica, como también académica.

En el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se lee que *“toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”*. Con esta disposición se consagra y universaliza definitivamente el principio, que se irradia hacia todas las Constituciones conocidas.

En la actualidad el dogma o principio de la separación de poderes se concibe de un modo distinto, sobre todo a partir de los trabajos como los de Karl Löwenstein, quien manifiesta que:

*“(…) lo que en realidad significa la llamada “separación de poderes”, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones –el problema técnico de la división del trabajo– y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos [...]. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado<sup>42</sup>”.*

En efecto, el poder del Estado es uno, del cual se desprenden actividades mediante las cuales se ejerce de un modo especializado, encargando tal ejercicio a órganos definidos caracterizados como *“estatales”*.

Toda vez que los Ministros de Estado han pertenecido desde el inicio de la vida constitucional peruana al Poder Ejecutivo, ello ha determinado los niveles de competencia que tiene dicho Poder. Así pues, en el marco de la separación de poderes, resulta importante

---

<sup>42</sup> LÖWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel. Barcelona, 1982. p. 55.

revisar la ubicación y configuración constitucional de los Ministros en el desarrollo de los sistemas de gobierno a través de la historia constitucional, la que se ha encargado de determinar que a lo largo de las doce cartas que nos han regido, la figura materia de nuestro estudio ha estado subordinada al poder que respecto de él ha ejercido frecuentemente el Presidente de la República. A ello se ha sumado los controles políticos que ha ejercido el Congreso de la República.

## VI. Sistemas de Gobierno en las Constituciones del Perú

Un sistema o forma de gobierno es aquél por el cual un Estado gobierna los intereses nacionales. Las Constituciones Políticas son los documentos que los Estados tienen para realizar dicho sistema de gobierno. Así, pues, un sistema de gobierno se puede definir como el conjunto de sistemas u órganos, reglas y relaciones que determinan un modelo de procesamiento y aplicación de las decisiones políticas relativas a la conducción del Estado. Tales sistemas son los que concentran en mayor o menor medida el ejercicio de los poderes del Estado (sistema legislativo, sistema gubernamental y sistema judicial), que los ejercen bajo la titularidad de por lo menos tres órganos: Parlamento, Gobierno y Tribunales de Justicia, los cuales se relacionan entre sí según reglas establecidas o de acuerdo con las concretas condiciones de ejercicio del poder en la sociedad, que definen normas de relación política (normas de interacción en términos de ejercicio del poder político).

Los modelos de gobierno suelen configurarse a partir, principalmente, de la relación entre el Parlamento y el Gobierno, lo cual implica los mecanismos de control que uno tiene hacia el otro, tema que proviene desde las bases del constitucionalismo del siglo XIX<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> El Estatuto Provisional de 1821 promulgado por el Libertador José de San Martín reguló en la Sección Tercera las obligaciones y prerrogativas generales, en la que se establecía que “*Los Ministros de Estado son los Jefes inmediatos en su respectivo departamento de todas las autoridades que dependen de cada uno de ellos*” (artículo 1); los Ministros “*expedirán todas las órdenes y dirigirán las comunicaciones oficiales a nombre del Protector dentro y fuera del territorio del Estado, bajo su responsabilidad y única firma, debiendo quedar rubricado el acuerdo de unas y otras por el Protector en el libro correspondiente á cada ministerio*” (artículo 2), agregándose – entre otras disposiciones conexas – que “*las órdenes y reglamentos que diese el Protector para la reforma de la administración irán firmados por él, y por el ministro a quien corresponda*” (artículo 3). Este documento preconstitucional la división de poderes, la responsabilidad

En el caso peruano se ha tendido a caracterizar el modelo de gobierno históricamente como uno del tipo “*presidencialista*”, según la terminología utilizada por el sociólogo y jurista francés Duverger<sup>44</sup>; no obstante, nos corresponde enfatizar las características de la Constitución vigente de 1993, que tiene elementos del modelo parlamentario o parlamentarista, el cual – lamentablemente desde una perspectiva de régimen político – ha sido distorsionada y debilitada en muchos casos por el débil sustento de los partidos políticos<sup>45</sup>.

## VII. Caracterización de los sistemas de gobierno en nuestra historia constitucional.

### 3.1. Constitución de 1823

Durante el debate del texto constitucional que quedará registrado en rigor como el primero de nuestra historia, el Congreso asumió las riendas del Poder Ejecutivo y creó una Junta Gubernativa de tres miembros, dependiente de él e integrada por La Mar, Salazar y Baquíjano y Alvarado.

La Constitución de 1823 estuvo inspirada en los más puros y clásicos principios de la Democracia Individual y del Liberalismo. Dicha Carta declaraba que todas las provincias

---

solidaria de los Ministros – lo cual implicó una distinción respecto del modelo presidencial de la Constitución de los Estados Unidos – y de la existencia de un senado conservador no parlamentario.

<sup>44</sup> DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Editorial Ariel. Barcelona, 1982. pp. 140 a 157.

<sup>45</sup> Carpizo refiere – sobre la base de las reflexiones y conclusiones de los escritores estadounidenses Mainwaring y Shugart – que “*es dudoso que un sistema de gobierno sea claramente superior a otro, que no existe una forma universal de gobierno que sea la mejor, que diferentes condiciones de desarrollo social y económico, así como político – por ejemplo, el sistema de partidos políticos – hacen que un sistema sea más adecuado en un país que otro, que los estudios críticos del presidencialismo tienen importancia, que existen diversos tipos de presidencialismo y que unos funcionan mejor que otros, dependiendo de una serie de factores, tales como el mencionado sistema de partidos políticos y facultades legislativas de que goce el presidente. Estas conclusiones tienen trascendencia, porque las alcanzaron con base en una serie de importantes estudios empíricos. A pesar de ello, son conclusiones que necesitan seguir profundizándose y ponderarse, pero nos estamos acercando a parámetros que son útiles para lograr la conservación y el perfeccionamiento de los sistemas democráticos en América Latina*”. En: CARPIZO, Jorge. *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2007. pp. 73-74.



del Perú, reunidas en un solo cuerpo, formaban la Nación Peruana, independiente de la Monarquía española y de toda dominación extranjera, no pudiendo ser patrimonio de ninguna persona ni de ninguna familia.

La soberanía residía esencialmente en la Nación (artículos 1º, 2º y 3º), llegando al extremo en su fe doctrinaria liberal, apunta Basadre, de declarar que:

*“Nación no tiene facultad para decretar leyes que atenten a los derechos individuales” y si “la Nación (debió decir el Estado) no conserva o protege los derechos legítimos de todos los individuos que la componen, ataca el pacto social, así como se extrae de la salvaguardia de este pacto cualquiera que viole algunas de las leyes fundamentales” (artículos 4º y 5º).*

Los debates constitucionales se iniciaron en el mes de abril de 1823, casi en los mismos días en que se designó una Comisión para que invitara a Bolívar a venir al Perú con la finalidad de dirigir la lucha contra los españoles. El principal tema de debate fue la forma de gobierno, dividiéndose los constituyentes entre quienes apoyaban la monarquía y quienes se inclinaban por la república. Triunfaron los republicanos.

La Constitución fue aprobada por el Primer Congreso Constituyente, la promulgó el presidente de la República José Bernardo Torre Tagle el 12 de noviembre de 1823. No llegó a regir, ya que mediante Ley de 11 de noviembre de 1823, el mismo Congreso dispuso la suspensión de los artículos constitucionales incompatibles con el ejercicio de las amplias facultades otorgadas al libertador Simón Bolívar y hasta que las circunstancias de la guerra por la emancipación cambien. Así, por Ley de 10 de febrero de 1824, se le entregó todo el poder a Bolívar, quedando en suspenso los artículos constitucionales, las leyes y los decretos que fueran incompatibles con la autoridad de Bolívar.

La Constitución de 1823 tuvo una marcada tendencia liberal, pues estuvo inspirada en los principios clásicos de la democracia individual y del liberalismo. Entre sus aportes figuran la adopción del sistema republicano y el establecimiento del sistema de poderes

tripartito (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El Presidente debía ser elegido por el Congreso (compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado Conservador) y, en general, el Poder Ejecutivo quedó relegado a un papel secundario, aún cuando el país sufría los estragos de la anarquía. En cuanto a la función judicial, estableció que el Poder Judicial sería independiente y los jueces inamovibles de por vida. Creó la Corte Suprema, las Cortes Superiores y los juzgados de derecho.

El principio de la separación de poderes se introduce en nuestro Derecho Constitucional desde la Constitución de 1823 cuando, refiriéndose al gobierno del Perú establece que *“consiste su ejercicio en la administración de los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en que quedan divididas las principales funciones del poder nacional<sup>46</sup>”*.

Así entonces, el texto constitucional de 1823 colocó al Parlamento como el primer poder del Estado, relegando a un segundo plano las atribuciones del Presidente, cuya elección estaba a cargo del Congreso, quien no sería elegido por voto popular sino hasta la vigencia de la Constitución de 1828. De otra parte, la Carta de 1823 extinguió el proyecto monárquico que el Libertador San Martín pretendía para el Perú, sancionando así definitivamente la existencia de una República.

### 3.2. Constitución de 1826

Pareja Paz-Soldán señala que el Congreso Nacional debió reunirse el 10 de febrero de 1826, pero no lo hizo sino hasta el 29 de marzo. Sus sesiones sólo duraron hasta el 10 de mayo. Los diputados partidarios del Bolívar pidieron que las sesiones se postergasen para el año siguiente (lo que fue aceptado), con el fin de que hubiese tiempo para consultar a los pueblos si debía conservarse o reformarse la Constitución de 1823, lo que también fue aceptado por Bolívar, quien pretendía que el Perú, Bolivia y Colombia tuvieran una

---

<sup>46</sup> “Art. 27. El gobierno del Perú es popular representativo”. “Art. 28. Consiste su ejercicio en la administración de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, en que quedan divididas las principales funciones del poder nacional”. “Art. 29. Ninguno de los tres poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos”

Constitución uniforme y establecer con las tres repúblicas una federación de la que sería “*Presidente Vitalicio*”. El proyecto de Constitución fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 1 de julio de 1826 y luego sometido a ratificación por los colegios electorales. Se consultó también sobre la persona que debía ejercer la presidencia vitalicia establecida por esa Constitución. Con excepción de Tarapacá, las provincias se pronunciaron a favor<sup>47</sup>. El Consejo de Gobierno declaró el 30 de noviembre de 1826 que era Ley fundamental del Estado Peruano y que el libertador Simón Bolívar sería su presidente vitalicio.

La Constitución fue jurada el 9 de diciembre de 1826, en ausencia de Bolívar que había salido del Perú el 3 de setiembre. La oposición contra la nueva Carta crecía y el jefe del movimiento era Javier Luna Pizarro, que encabezaba el grupo nacionalista adverso a los propósitos de Bolívar. Estalló en Lima un motín el 26 de enero de 1827; al día siguiente Andrés Santa Cruz, presidente del Consejo de Gobierno, convocó a elecciones para un Congreso Constituyente Extraordinario con arreglo a la Constitución de 1823, confiriéndosele también la autoridad para elegir presidente y vicepresidente de la república. De este modo, la “*Constitución Vitalicia*” rigió sólo siete semanas hasta el 27 de enero de 1827, es decir, fue la de más corta duración en nuestra historia.

La Constitución Vitalicia reconoció cuatro “*poderes*”: el electoral, el legislativo, el ejecutivo y el judicial<sup>48</sup>. El electoral lo debían ejercer los ciudadanos. Para ser ciudadano se requería tener la nacionalidad peruana, saber leer y escribir, tener un empleo o industria o profesar alguna ciencia o arte.

El “*Poder Legislativo*” emanaba directamente de los colegios electorales y residía en tres cámaras: Tribunales (Cámara legislativa y de control), que debían durar cuatro años;

---

<sup>47</sup> PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Justo Valenzuela Editor. Lima, 1981. p. 40.

<sup>48</sup> “Art. 7. El Gobierno del Perú es popular representativo”. “Art. 8. La soberanía emana del pueblo, y su ejercicio reside en los poderes que establece esta Constitución”. “Art. 9. El poder supremo se divide para su ejercicio en cuatro secciones: Electoral, Legislativa, Ejecutiva y Judicial”. “Art. 10. Cada poder ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución, sin excederse de sus límites respectivos”. (*Los textos de las constituciones de los siglos XIX y XX que se insertan en el presente trabajo son reproducción de la información proporcionada por Domingo García Belaunde en su obra compiladora: Las Constituciones del Perú. Tomos I y II. Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres. Lima, 2006*).

Senadores (“*Cámara de nominaciones y control*”), que debían durar ocho; y Censores (una suerte de “*Cámara moral*”), que debían ser vitalicios. El “*Poder Ejecutivo*” estaba representado por un presidente vitalicio e inviolable, un vicepresidente (designado por el presidente con aprobación del Congreso, que debía ejercer la función de primer ministro) y cuatro secretarios de Estado<sup>49</sup>. Los Colegios Electorales debían formar las ternas para designar a los magistrados y jueces, quienes finalmente debían ser designados por el Senado. Los de la Corte Suprema eran escogidos por los censores, según las listas preparadas por el Senado. Se abolió el gobierno municipal y sus funciones específicas se atribuían a las autoridades políticas, es decir, a los prefectos.

### 3.3. Constitución de 1828

Una vez producida la caída del régimen bolivariano, expulsadas las tropas colombianas y derogada la “*Constitución Vitalicia*”, los liberales asumieron el poder y de inmediato convocaron a un Congreso General Constituyente que se instaló el 4 de Junio de 1827, para el cual los electores debían dar a los diputados mandato expreso para “*sancionar la Constitución que crean más análoga a la felicidad de la nación y nombren al Gobierno que en la misma Carta establezcan*”.

El General Santa Cruz, que ejercía la Presidencia del Consejo de Ministros, renunció al cargo tres veces, pero se le prorrogó la autoridad suprema con el título de “*Jefe Encargado del Poder Ejecutivo*”. Seis días después, el Congreso, bajo la inspiración del líder de la mayoría liberal, Javier de Luna Pizarro, resolvió elegir presidente y vicepresidente de la república con carácter de titulares. Fue elegido presidente José de La Mar, candidato de Luna Pizarro, con 58 votos a favor, quien derrotó a Andrés Santa Cruz, que obtuvo 29 votos. La vicepresidencia recayó en Manuel Salazar y Baquijano, quien ejerció efectivamente la presidencia mientras duró la ausencia de La Mar, pues este se encontraba en Guayaquil.

---

<sup>49</sup> “Art.77. El ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un presidente vitalicio, un vicepresidente, y cuatro secretarios de Estado”. “Art. 80. El presidente de la Republica es el jefe de la administración del Estado, sin responsabilidad por los actos de dicha administración”.

La Constitución de 1828 fue una Constitución síntesis. En esta carta se acogió la crítica persistente de los autoritarios que imputaban a los liberales ausencia de realismo al debilitar el Poder Ejecutivo en obsequio de un Congreso cuya ineficacia pudo comprometer el éxito de la guerra de la emancipación. Diseñó, en consecuencia, un régimen equilibrado que, permitiendo la fiscalización, hacía posible asimismo, un fluido desenvolvimiento de la administración y el control jurisdiccional, con autonomía razonable de sus órganos.

Así, pues, apartándose por entero de los modelos europeo y norteamericano, la Constitución de 1828 se inspiró, más bien, en dos constituciones latinoamericanas, algunas de cuyas instituciones recogió y amoldó a las exigencias concretas del Perú. Una fue la Constitución argentina de 1826 que intentaba atenuar el exceso federalista a través de un régimen de razonable descentralización y un presidencialismo moderado, por la refrendación ministerial, además de la responsabilidad personal del Presidente por los actos de su administración, incluso durante su gestión. La otra fue la Constitución colombiana de 1821. La reelección presidencial inmediata, prevista en esa carta, tal vez podía poner coto a la inestabilidad política derivada de los apetitos caudillistas del militarismo<sup>50</sup>.

La Constitución en referencia rigió sin alteración hasta 1834 fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 18 de marzo de 1828 y promulgada solemnemente el 20

---

<sup>50</sup> PANIAGUA CORAZAO, Valentín. La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano. En: Revista Peruana de Derecho Público. Año 4, Número 6. Enero-Junio de 2003. Editorial Grijley. p. 45. Por su parte, Gálvez Montero, historiador del derecho constitucional peruano, informa que en la sesión del viernes 18 de enero de 1828, el Congreso General Constituyente se debatió respecto a las facultades del Presidente de la República: “*Se leyó la 1era parte del art. 83 y dice: el ejercicio del Poder Ejecutivo no puede ser vitalicio y menos hereditario. Inmediatamente el señor Caravedo (Don Isidoro) obtuvo la palabra é insinuó al Congreso que así se atendía el pronunciamiento de los pueblos contra la perpetuidad del Poder Ejecutivo en una sola mano (...). Intervención que contó con la aclamación de los señores Diputados. Con ello, se rechazaba no solo el modelo presidencial que además de vitalicio carecía de responsabilidad política relacionado más con la Jefatura de Estado mientras que la de Gobierno se había derivado a la figura del Vicepresidente de la República asistido de Secretarios de Estado. De ahí que se retomase la responsabilidad de los actos administrativos por parte del Jefe del Ejecutivo, quedando el cargo de Vicepresidente adscrito a asuntos sin mayores atribuciones que las de reemplazo del titular por imposibilidad física ú moral cuando salga a campaña. (...). Otra limitación (del Presidente) era la carencia del derecho a iniciativa en la elaboración de leyes; pero poseía el derecho a veto. Mientras que los ministros sí gozaban de iniciativa para las normas. Frente al veto, el Congreso podía solucionar este impasse si lograba una mayoría de dos tercios en la cámara y una totalidad en ambas cámaras. La responsabilidad política del presidente era tan severa que asumía todos los actos durante su administración, conjuntamente con la de sus ministros. Sólo por autorización del congreso el ejecutivo podía tener facultades extraordinarias y por tiempo limitado*”. GÁLVEZ MONTERO, José Francisco. Los grandes debates congresales. Revista Informativo Jurídico. Colegio de Abogados de la Libertad. N° 5 Mayo 2009. p. 23.

de abril. Dicha Carta declaraba en el artículo 1° que: “*la Nación Peruana es la asociación política de todos los ciudadanos del Perú que ella es para siempre libre e independiente de toda potencia extranjera, que no será jamás patrimonio de persona o familia alguna; ni admitirá con otro Estado, unión o federación que se oponga a su independencia*”, reafirmando al mismo tiempo “*la forma unitaria, popular y representativa de gobierno*”<sup>51</sup>.

Esta Carta fue una Constitución de tendencia liberal (incluso en su elaboración se debatió arduamente el tema del federalismo). Concedió el sufragio a todos los hombres libres nacidos en el territorio del Perú sin excepción, que debían ser mayores de veintiún años o casados que no hubiesen sido condenados a pena ni aceptado empleo de otra nación, ni hecho tráfico de esclavos o pronunciado voto religioso. También se concedió este derecho a los extranjeros que hubiesen servido en el ejército o en la armada o estuviesen vecinados desde el año 1820 o que después de un año hubiesen obtenido la carta de ciudadanía (de naturalización), no exigiéndoseles ningún otro requisito. Las elecciones se efectuarían por votación en las parroquias y las provincias.

El ejercicio de la soberanía residía en tres poderes<sup>52</sup>: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo estaba formado por dos cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. El Poder Ejecutivo se encontraba limitado por las funciones que correspondían a las juntas departamentales (tomadas de la Constitución de Cádiz), que fueron consideradas “*órganos auxiliares del Parlamento Nacional*”. En el Poder Judicial los jueces eran inamovibles, salvo destitución por sentencia legal. El Presidente de la República nombraba, a propuesta de una terna presentada por el Senado, a los vocales de la Corte Suprema y superior y a los jueces de primera instancia, a propuesta en terna de la respectiva Corte Superior<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Justo Valenzuela Editor. Lima, 1981. p. 53.

<sup>52</sup> “Art. 7. La Nación peruana adopta para su gobierno la forma popular representativa consolidada en la unidad”. “Art 8. Delega el ejercicio de su soberanía en los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en que quedan distinguidas sus principales funciones”. “Art 9. Ninguno de los tres poderes podrá salir jamás de los límites prescritos por esta Constitución”.

<sup>53</sup> En cuanto a la forma de gobierno y su representatividad, la Constitución de 1828 precisó a la República como forma de gobierno con un diseño espacial de naturaleza unitaria, pero que no negaba la descentralización a través de las Juntas Departamentales y de la figura del Prefecto. Sin embargo, los regímenes de entonces no compartían este afán por compartir las funciones del gobierno central con las

El Proyecto de la Constitución de 1828, a semejanza de la Constitución de 1823, confió la dirección del Poder Ejecutivo a un Presidente y un vicepresidente. Sin embargo, se apartó de aquella carta en cuanto a la organización, la forma de elección y atribuciones. Tomó del modelo presidencial norteamericano, además de la figura del Vicepresidente, como Presidente del Senado, la elección indirecta del Presidente, así como la intervención del Congreso en su elección, cuando ninguno de los candidatos hubiera obtenido la mayoría absoluta de sufragios. Las amplias atribuciones presidenciales fueron resultado de una combinación de los proyectos de la Constitución de 1823, de la Constitución argentina de 1826 y de la Constitución de Cúcuta. De la Constitución colombiana se tomó la reelección presidencial inmediata, uno de los artículos esenciales del proyecto político liberal, así como la refrendación ministerial<sup>54</sup>. Los Ministros de Estado eran los agentes ejecutores de la administración del Estado. Todos los actos del Presidente debían ceñirse a la ley expresa y contar con la refrendación del respectivo ministro. De este modo, el Presidente nada podría disponer por sí solo, ni contra la ley, debiendo adecuarse a la opinión de los ministros. Por esta razón, precisamente, se les atribuía la misma responsabilidad por sus actos de gobierno y de administración.

A diferencia de la Carta de 1823, que confería únicamente la iniciativa de las leyes al Congreso, el proyecto la otorgaba también al Ejecutivo por medio de los ministros, a excepción de materias exclusivas de la cámara de diputados. Expresaban los miembros de la Comisión que en ella se daba al Ejecutivo “*cuanta parte puede y debe tener por sus*

---

juntas. Fue así que desde entonces primó más la conveniencia y la inmediatez del Ejecutivo, lo cual daría a entender su fortaleza, hecho que no es del todo cierto porque a lo largo del siglo XIX los regímenes autoritarios de los diferentes golpes de Estado requerían de legitimidad, que solo el Congreso podía irradiar. GÁLVEZ MONTERO, José Francisco. La forma de gobierno y su relación con el Poder Legislativo en el Perú del siglo XIX. En: Jurídica. Suplemento de Análisis Legal. Diario Oficial El Peruano. Lima, martes 6 de enero de 2009. p. 7.

<sup>54</sup> En cuanto al Poder Ejecutivo, la Constitución de 1828 señaló que “*el Supremo Poder Ejecutivo se ejercerá por un solo ciudadano, bajo la denominación de Presidente de la República*”<sup>54</sup> (Artículo 82), agregando que “*habrá también un vice-presidente, que reemplace al presidente en casos de imposibilidad física o moral, ó cuando salga á campaña; y en defecto de uno y otro ejercerá el cargo provisionalmente el presidente del Senado, quedando entre tanto suspenso de las funciones de senador*” (Artículo 83). Distinguiéndose categóricamente de la Constitución de 1826 estableció que “*el ejercicio del Poder Ejecutivo no puede ser vitalicio, y ménos hereditario. La duración del cargo de presidente de la República será la de cuatro años: pudiendo ser reelegido inmediatamente por una sola vez, y después con la intermisión del período señalado*” (Artículo 84). (Los textos se reproducen conforme a la ortografía y puntuación de la época).

*conocimientos prácticos de las necesidades de los ciudadanos, de la naturaleza y extensión de éstas y del tiempo y modo más propio de reglarlas*<sup>55</sup>”.

### 3.4. Constitución de 1834

La Constitución de 1834 reproduce, casi literalmente, la Constitución de 1828<sup>56</sup>. Las diferencias que hay son de detalle y los artículos modificados, no llegaron a veinte<sup>57</sup>. La más importante de las reformas fue la supresión de la prohibición que contenía la Carta anterior de “*federarse con otro Estado unión o federación que se oponga a su independencia*”, señalaba la Constitución de 1828. De haberse mantenido entonces dicha disposición no se habría producido realizar la Confederación Perú-Boliviana.

Se mantuvo la misma forma de elección del Jefe del Ejecutivo establecida en la Carta de 1828. Del Presidente de la República se señaló en el artículo 67 que “*es Jefe de la administración general del Estado un ciudadano bajo la denominación de Presidente de la República*”. Se privó al gobierno de la intervención que le daba la carta anterior en la formación de leyes en los casos de discordia entre la Cámara de Diputados y el Senado. Sólo se le concedió al Presidente de la República la facultad para nombrar fiscales y sólo se le podía acusar por el delito de traición a la patria y de los demás cuando cesara en el gobierno. Prohibía la reelección inmediata ya que el presidente sólo podría ser reelegido después de un periodo. Suprimió el cargo de vicepresidente. También postuló un modelo de gobierno presidencialista.

---

<sup>55</sup> PANIAGUA CORAZAO, Valentín. La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano. En: Revista Peruana de Derecho Público. Año 4, Número 6. Enero-Junio de 2003. Editorial Grijley. pp. 82-83.

<sup>56</sup> “Art. 7. La Nación peruana adopta para su gobierno la forma popular representativa consolidada en la unidad”. “Art. 8. Delega el ejercicio de su soberanía en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”. Art. 9. Ninguno de los tres poderes puede salir de los límites prescritos en esta Constitución”.

<sup>57</sup> PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Justo Valenzuela Editor. Lima, 1981. p. 63.



### 3.5. Constitución de 1839

Esta Carta es conocida como la «Constitución de Huancayo», por ser ésta la ciudad donde se redactó. Fue aprobada por el Congreso Constituyente y promulgada por el mariscal Agustín Gamarra el 10 de noviembre de 1839. La Constitución de Huancayo rigió doce años, desde 1839 hasta 1842 y desde 1845 hasta 1854. La Convención Nacional reunida inmediatamente después del triunfo liberal de Castilla en La Palma declaró el 22 de octubre de 1855, que estaba derogada por voluntad nacional.

Una república popular representativa, consolidada en la unidad, responsable y alternativa, fue la base del régimen adoptado por la Carta de Huancayo<sup>58</sup>. Distingue por primera vez nacionalidad de ciudadanía. Había según ella dos clases de peruanos: por nacimiento y por naturalización. Gozaban de la ciudadanía ambas clases de peruanos. Para ejercerla se necesitaba tener veinticinco años o ser casado, saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos hasta el año 1845 y pagar alguna contribución.

El jefe del Poder Ejecutivo era el Presidente de la República, cuyos poderes fueron reforzados. Era elegido por el pueblo en forma indirecta, mediante los colegios electorales. En caso de empate o que ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría necesaria, el Parlamento elegía entre los tres que hubieran obtenido mayor número de sufragios (segunda vuelta restringida). La duración del mandato presidencial, que siempre se había fijado en cuatro años, fue ampliado a seis años. Se prohibió la reelección inmediata. No se establecía la vicepresidencia igual que en la de 1834. El presidente del Consejo de Estado sería quien reemplazase al Presidente. Suprimió la inamovilidad del Poder Judicial. Sus magistrados podían ser trasladados, suspendidos y aún removidos por el Poder Ejecutivo.

Esta Constitución marca el definitivo perfil presidencialista del modelo de gobierno en el Perú.

---

<sup>58</sup> “Art. 12. El gobierno de la nación peruana es popular representativo, consolidado en la unidad, responsable y alternativo”. “Art. 13. El ejercicio de la soberanía reside en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. “Art.14. Ninguna de los tres poderes podrá salir de los límites que prescribe la Constitución”.

### 3.6. Constitución de 1856

La Constitución fue aprobada por la Convención Nacional y promulgada por el presidente Ramón Castilla el 19 de octubre de 1856. En 1860 el Congreso ordinario aprobó la reforma constitucional. Dejó de regir el 13 de noviembre de 1860.

La Constitución de 1856<sup>59</sup> redujo el mandato presidencial a cuatro años en vez de seis. La división del Congreso en senadores y diputados se haría por sorteo y no por votación. Modificó la forma de elegir al Fiscal de la Nación y a los miembros del Ministerio Fiscal. Se restablecieron las juntas departamentales y las municipales, con extensas atribuciones.

En cuanto al Poder Ejecutivo<sup>60</sup>, se creó un Consejo de Ministros como entidad autónoma a la cual se le había otorgado inclusive la mayoría de las facultades que la Constitución anterior otorgaba al Consejo de Estado<sup>61</sup>, negando al gobierno la facultad de suprimir las garantías individuales. Se estableció la atribución de la Cámara de diputados de acusar al presidente por impedir la reunión del Congreso o intentar disolver o suspender sus sesiones. El Consejo de Ministros era una entidad autónoma. El Congreso podía intervenir en los nombramientos militares. Las juntas departamentales tenían la injerencia en la designación de los prefectos y subprefectos. La obediencia militar estaba subordinada a la

---

<sup>59</sup> “Art. 41. El Gobierno de la Republica es democrático, representativo, basada en la unidad”. “Art. 42. Ejercen las funciones públicas las encargadas de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que ninguno pueda salir de los límites prescritos por esta Constitución”.

<sup>60</sup> “Art. 73. Es jefe del Poder Ejecutivo, un ciudadano bajo la denominación de presidente de la Republica”. “Art. 74. Para ser Presidente se requiere: Ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, y treinta y cinco años de edad y diez de domicilio en la Republica”. “Art 75. El Presidente será elegido por los pueblos en la forma que prescribe la ley”.

<sup>61</sup> La Constitución de 1839 reguló la institución del Consejo del Estado, del que se señaló que estaba compuesto de quince individuos elegidos por el Congreso de dentro o fuera de su seno, el que también elegirá cinco suplentes (artículo 96), el que será presidido por uno de sus miembros, que elegirá el Congreso en cada legislatura (artículo 100). De similar manera, la Constitución de 1834, se señaló que habrá un Consejo de Estado compuesto de dos Consejeros de cada uno de los departamentos, los cuales serán elegidos por el Congreso de dentro ó fuera de su seno. Se nombrará asimismo un suplente de cada departamento en los mismos términos que los propietarios (artículo 96). GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Las relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica. Lima, 2003. pp. 125-126.

constitución y a las leyes. Estableció el sufragio directo para todos los peruanos que supieran leer y escribir. El Presidente era elegido por votación directa. Continúa el modelo presidencialista.

### 3.7. Constitución de 1860

Producida la brutal disolución de la Convención por insurrección, en noviembre de 1857, el Consejo de Ministros convocó a los pueblos a elegir presidente, vicepresidente de la república y a los representantes del Congreso.

Además, el decreto respectivo especificaba que si los “*sufragantes*” declaraban libremente su voluntad de autorizar a los Diputados, en la parte que creyeran indispensable para remover cualquier motivo que impidiera el bienestar de la República y la consolidación de la paz, se pusiera la respectiva constancia en las actas. El Congreso se reunió el 12 de octubre de 1858, con el carácter de extraordinario. Proclamó Presidente y Vicepresidente, de conformidad con las elecciones de agosto de ese año, al Mariscal Castilla y al Doctor Juan Manuel del Mar. Inició en seguida, aunque con lentitud, la discusión de la reforma de la Carta de 1856<sup>62</sup>.

Al relevarse las funciones del Congreso, se convocó a los pueblos para que procedieran a elegir sus representantes al “*Congreso Ordinario*” del 28 de julio de 1860. Luego de la votación para reformar la Constitución se procedió a designar la Comisión de Constitución. La Comisión elevó su proyecto el 22 de agosto. El 28 de agosto de 1860 la Asamblea inició el debate constitucional, que duró hasta el 10 de noviembre. La Constitución fue aprobada por el Congreso Ordinario el 13 de noviembre de 1860 y promulgada por el Presidente Mariscal Castilla. Duró hasta el 18 de agosto de 1867. Fue nuevamente puesta en vigencia en enero de 1868 y suspendida durante la guerra con Chile, en diciembre de 1880 y hasta enero de 1881. Dejó de regir definitivamente en 1919. La

---

<sup>62</sup> PAREJA PAZ SOLDAN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Justo Valenzuela Editor. Lima, 1981. p. 90.

Carta de 1860 fue la Constitución de más vigencia en la historia del Perú. Respecto de esto último, Bernalles reflexiona y comenta acerca de este momento constitucional que:

*“la Carta de 1860 fue – distinguiéndose de las Constituciones de 1834, 1839 y 1856 – el producto de un país que comenzaba a madurar y donde liberales y conservadores se esmeraron en plasmar un texto sensato, bien equilibrado en sus proposiciones, de manera que en su aplicación pudiera el país iniciar la marcha hacia la institucionalización. A diferencia de las anteriores, la de 1860 no fue la imposición de un triunfador en los campos de batalla, fue ajena a los intereses de un General victorioso y desde luego no tuvo nada que ver con el azar. La sabiduría de sus proposiciones explica que haya sido la más longeva de todas las Constituciones que en el Perú se ha dado. Bajo su vigencia se formó el primer partido político del Perú y un civil, Manuel Pardo, llegó a la Presidencia de la República. Comenzó de algún modo el primer proceso de modernización del país, que lamentablemente interferido (como la propia Constitución) por la guerra con Chile<sup>63</sup>.*

En cuanto a la estructura del Estado, la Carta de 1860 ratificó el modelo presidencialista<sup>64</sup>, además de establecer las características de una Nación soberana, en la cual los Poderes del Estado se hallaban mutuamente controlados y no se exageró las atribuciones del Ejecutivo. Esta Carta facilitó y encausó la renovación del Poder Ejecutivo en los períodos reglamentarios. No existieron a su amparo dictaduras ni perpetuaciones.

---

<sup>63</sup> BERNALLES BALLESTEROS, Enrique. Una Constitución estable para institucionalizar el país. En: Revista Peruana de Derecho Público. Año 2. Número 3. Julio-Diciembre. Editorial Grijley. Lima, 2001. p. 28.

<sup>64</sup> En cuanto a la estructura del Estado la Carta de 1860 señaló que el Gobierno del Perú es republicano, democrático, representativo, fundado en la unidad (Artículo 42). Ejercen las funciones públicas los encargados de los Poderes Legislativo; Ejecutivo y Judicial, sin que ninguno de ellos pueda salir de los límites prescritos por esta Constitución (Artículo 43). En cuanto al Poder Ejecutivo se indicó que el Jefe de dicho Poder tendrá la denominación de presidente de la Republica (Artículo 78) y que para serlo se requería ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener treinta y cinco años de edad y diez de domicilio en la Republica (Artículo 79).

### 3.8. Constitución de 1867

Triunfante la revolución iniciada en Arequipa y organizado el gobierno de la dictadura bajo la presidencia del general Mariano Ignacio Prado, mediante decreto del 28 de julio de 1866 e integrado – en palabras de Pareja Paz Soldán – por el célebre Gabinete del 66, con José Gálvez en la Defensa Nacional, José Toribio Pacheco en Relaciones Exteriores, José María Quimper en Gobierno, Manuel Pardo en Hacienda y José Simón Tejada en Justicia e Instrucción, convocó a elecciones simultáneamente para Presidente y para un Congreso Constitucional.

El mismo día de la instalación de la asamblea, el 15 de febrero de 1867, Prado se despojó del poder dictatorial que le había conferido el plebiscito del 28 de noviembre de 1865, y en la siguiente sesión del mismo día era elegido Presidente provisorio. La Comisión de la Constitución observó un criterio descentralista en su estructura. Habían representantes por el norte y otros tantos por el centro y sur. La Comisión presentó su proyecto en la sesión del 8 de marzo de 1867<sup>65</sup>.

Aprobada por el Congreso Constituyente y promulgada por el presidente Mariano Ignacio Prado el 19 de agosto de 1867, la Constitución no llegó a ser juramentada en Arequipa, pues fue quemada públicamente en dicha ciudad. El movimiento se extendía y crecía, por lo que, ante esa situación, Prado dimitió el 5 de enero de 1868, embarcándose para el extranjero. La Constitución sólo estuvo vigente hasta el 6 de enero de 1868, es decir, menos de cinco meses.

La Constitución de 1867 es en gran parte copia de la Carta de 1856, pero más avanzada, extremada y radical<sup>66</sup>. Suprimió la obligación de jurar la Constitución, como requisito indispensable para ejercer funciones públicas, y el lento juicio de residencia

---

<sup>65</sup> PAREJA PAZ SOLDAN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Justo Valenzuela Editor. Lima, 1981. p. 106.

<sup>66</sup> La Carta de 1867 reiteró en el Artículo 43 que el Gobierno del Perú es republicano, democrático, representativo, fundado en la unidad y en el Artículo 44 señaló que ejercen las funciones públicas los encargados de los Poderes Legislativo; Ejecutivo y Judicial, sin que ninguno de ellos pueda salir de los límites prescritos por la Constitución.

universal para todos los funcionarios públicos, reemplazándolo con la responsabilidad legal. Estableció la total libertad de la enseñanza primaria, media y superior y la fundación de universidades con tal que no atacaran la moral o la seguridad pública.

En cuanto a la nacionalidad, estableció que la gozarían los peruanos de nacimiento, los extranjeros que hicieron la campaña de la independencia y los vencedores de Abtao y el Callao (Combate del dos de Mayo) que residan en el país; con ella regresó el sufragio popular directo, concediéndose a todos los ciudadanos el derecho de votar a partir de los veintiún años. Mantuvo la prohibición de la reelección inmediata. Suprimió la vicepresidencia, asumiendo la presidencia, en caso de vacancia, el presidente del Consejo de Ministros. La elección del Presidente se debía hacer por el pueblo o en su defecto, por el Congreso. En vez del Fiscal de la Nación se estableció el cargo de «Fiscal General Administrativo», como consultor del gobierno y defensor de los intereses fiscales. El modelo presidencialista continuó marcando la historia constitucional.

### 3.9. Constitución de 1920

En las elecciones de 1919 triunfó el candidato Augusto B. Leguía<sup>67</sup>. Temeroso de que el Congreso desconociera el resultado electoral, Leguía se apoderó de la presidencia mediante un “golpe revolucionario” el 4 de julio de ese año. Creó el régimen de la “Patria Nueva”. El 10 de julio el gobierno expidió un decreto mediante el cual expresó la necesidad de realizar reformas; para ello sometió a consulta de la nación, mediante un plebiscito, la incorporación o no de una nueva Constitución. Las elecciones para Presidente de la República y para representantes se efectuaron el 24 de agosto, siendo elegido Presidente Leguía. La sesión de instalación de la “Asamblea Constituyente” se efectuó el 24 de setiembre de 1919 y estuvo reunida hasta el 27 de diciembre.

---

<sup>67</sup> La promulgación de la Constitución se efectuó el 18 de enero de 1920, en el 385 Aniversario de la Fundación de Lima y desde la Casa Municipal, por el presidente Leguía. Rigió hasta el 9 de abril de 1933, aunque había dejado de regir desde agosto de 1930.

La constitución de 1920 suprimió la vicepresidencia de la república y la “*renovación por tercios*” del Congreso. Eliminó los senadores y diputados suplentes. Introdujo las incompatibilidades entre el mandato legislativo y cualquier otro cargo público, así como la ratificación de la Corte Suprema y de los jueces de primera y segunda instancia. Estableció la prohibición de percibir más de un sueldo pagadero por el Estado para evitar emolumentos ilícitos. En las garantías sociales, aparecieron “*las condiciones de trabajo*”, el “*salario mínimo*”, la “*función social de la propiedad*”, la conciliación y el arbitraje obligatorio en los “*conflictos entre el capital y el trabajo*”. Se reguló sobre los servicios asistenciales, el fomento de la maternidad, la protección del niño y la defensa de la raza indígena. Se quiso dar una satisfacción aparente a los descentralistas, creando los “*Congresos Regionales*”, lo que no curó los males del centralismo ni descongestionó el Parlamento, como tampoco tuvo una zona de acción precisa y eficaz ni estimuló la vida local, limitándose tales congresos a ser meros cuerpos burocráticos y peticionarios. Otras innovaciones fueron las relativas a la “*declaración de los fines del Estado*” y el “*reconocimiento de la existencia de las comunidades indígenas*”.

En el proceso de aplicación de esta Constitución se acentuó el presidencialismo, por las amplísimas facultades otorgadas al presidente de la República; sin embargo, también acentuó la importancia y los poderes del Gabinete.

### **3.10. Constitución de 1933**

El 22 de agosto de 1930 estalló en Arequipa una revolución dirigida por el comandante Luis Sánchez Cerro. Leguía renunció al mando el 25 de agosto, asumiéndolo Sánchez Cerro el 2 de setiembre de 1930, quien convocó, por Decreto Ley de 8 de noviembre, una “*Asamblea*” encargada de dictar la nueva Carta Política. Por varios decretos leyes la Junta de Gobierno reafirmó su propósito de ir a una constituyente. Las elecciones se efectuaron de acuerdo con el Decreto Ley expedido el 26 de mayo de 1931, comenzando casi inmediatamente la discusión de la nueva Constitución.

La Constitución quedó lista a fines del año 1932 y fue promulgada el 18 de enero de 1933 por el presidente Luis Sánchez Cerro. Posteriormente, durante el gobierno del general Oscar R. Benavides, en el año 1939 se convocó a un plebiscito para modificar o suprimir ciertos artículos, destacando la disminución de las facultades legislativas del Congreso en materia económica y el aumento del periodo presidencial a seis años.

En suma, se quería robustecer el poder del Presidente de la República. Las modificaciones fueron aprobadas, aunque más tarde fueron derogadas globalmente por Ley de diciembre de 1945. La Carta de 1933 dejó de tener vigencia con la promulgación de la Constitución de 1979, luego de más de 46 años.

Bajo la Constitución de 1933 funcionó el Consejo de Ministros con un presidente propio; el Presidente de la República podía nombrar y remover a los miembros del Gabinete con participación del «premier», mas no podía realizar ningún acto de gobierno sin la “*refrendación ministerial*”; “*los ministros podían ser diputados o senadores y concurrir a los debates de las cámaras, así como, ser interpelados y censurados, debiendo dimitir en este último caso*”. El Presidente de la República debía ser elegido por el sufragio popular directo. Se suprimió la institución de la vicepresidencia y el Congreso debía designar a que termine el periodo presidencial vacante. Se mantuvo el sistema de las renovaciones totales para el Parlamento. Estableció que el Presidente de la República es el “*Jefe del Estado y personifica a la nación*”. Prohibió la reelección presidencial inmediata y ordenó que este artículo no pudiera modificarse ni derogarse bajo la pena de perder, quien lo sugiriese o propicie, la función o el cargo público. El Presidente de la República pasaría a ocupar un puesto en el Senado al concluir su período. Se estableció el voto obligatorio y secreto, la necesidad de la autonomía del Poder Electoral, el registro electoral permanente, el no reconocimiento del voto a los menores de veinte años ni a los miembros de las fuerzas armadas en servicio y el sufragio femenino en las elecciones municipales (ampliado en 1955 para las elecciones políticas). Se mantenía la libertad de prensa, reconocía la libertad de conciencia y creencia, incluyendo la libertad religiosa. El modelo de gobierno empieza a transitar hacia uno “*semi-presidencial*”.



### 3.11. Constituciones de 1979 y 1993: Reinicio, tránsito e interrupción de la continuidad constitucional

La lectura de las fuentes primarias de los Diarios de Debates correspondientes a la Asamblea Constituyente de 1979<sup>68</sup>, como al Congreso Constituyente Democrático de 1992<sup>69</sup>, permiten advertir de cómo se forman los contenidos de instituciones jurídico constitucionales – como las que supone el Poder Ejecutivo y su relación con los Ministros de Estado –, conforme al modelo constitucional adoptado en nuestro país. Empero, lo que más relevancia proyectan no son precisamente aquéllos, sino más bien las diferencias y matices que se advierten entre una y otra carta constitucional, a propósito de determinados sucesos propios de la Historia del Perú, del poder político y por ende también de la Historia Constitucional del Perú. Así entonces, consideramos que el “*momento político*” y la historia son los que determinan las razones jurídicas para explicar la vigencia de una determinada Constitución, de todo lo cual nos corresponde enfatizar los alcances del Poder Ejecutivo, de las atribuciones y prerrogativas del Presidente de la República y de su nexos con las funciones que cumplen los Ministros de Estado en el régimen constitucional.

Así pues, apreciaremos en primer lugar que el “*momento político*” que marca la dación de la Constitución de 1979 es la autodeterminación del gobernante de facto de aquél entonces de cesar en el ejercicio del poder, para dar paso a que las instituciones democráticas y constitucionales del país recobren y retomen su ejercicio formal y práctico. Luego de una gran pausa de doce años de gobierno militar de facto, es que los constituyentes del 79 expresan los planteamientos y definiciones de sus respectivos partidos políticos acerca del pacto político para configurar un modelo de gobernabilidad. Entre los diversos temas de trascendencia que se abordaron para tales efectos, se advierte la ratificación de la estructura del Estado mediante la separación de poderes<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Comisión Principal de la Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Diario de los Debates. Publicación Oficial. Tomo IV y Tomo V. Lima-Perú. 1985.

<sup>69</sup> Congreso Constituyente Democrático. Debate Constitucional. Pleno – 1993. Tomo II y Tomo III. Publicación Oficial. Lima-Perú. 1998.

<sup>70</sup> En efecto, el título IV regula la estructura del Estado. El Capítulo I – Poder Legislativo empieza refiriendo a través del artículo 164 que “*el Congreso se compone de dos cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados.*”

Uno de los temas que motivó la atención de la Asamblea fue la regulación constitucional de la figura del Presidente de la República, a propósito de la salida de un gobierno militar de facto (1968-1980), mientras que en la Constitución del 93, el tema que principalmente suscitó la “*innovación*” y consecuente ensamblaje constitucional, fue el de la “*reelección presidencial*” inmediata.

En el primer caso, el precedente histórico determinaba reanudar las prácticas políticas y constitucionales con una nueva Carta Magna, pues de 1968 a 1980, la Constitución Política de 1933 fue tan solo un instrumento jurídico formal. En cambio, en el año 1992, lo que importaba era retomar el cauce constitucional truncado por el “*autogolpe*” del hasta entonces Presidente Constitucional de la República Alberto Fujimori Fujimori, lo que finalmente se logró por la presión política nacional y hasta internacional, asumiendo la comunidad política y la sociedad toda, los costos de lo que posteriormente sería la “*reelección presidencial*” y la interpretación constitucional del grupo oficialista y sus adláteres, quienes lo asumieron como un acto de fe política unívoca<sup>71</sup>, como que otros

---

(...)”. Por su parte, el Capítulo V – Poder Ejecutivo señala que “*el Presidente de la República es el Jefe del Estado, y personifica la Nación*” (Artículo 201). El Capítulo IX del Poder Judicial indica que “*la potestad de administrar justicia emana del pueblo. (...)*”

<sup>71</sup> Para mayor información, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente 002-96-I/TC, dictada en Lima, el tres de enero de mil novecientos noventa y siete, con la asistencia de los señores: Nugent, Presidente, Acosta Sánchez, Vicepresidente, Aguirre Roca, Díaz Valverde, Rey Terry, Revoredo Marsano, García Marcelo, sentencia emitida por mayoría, con los votos de los señores Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano. (Ver: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1997/00002-1996-AI.html>). Consultada el 19 de agosto de 2012). El texto inicial del artículo 112° de la Constitución de 1993 señalaba que “*el mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones*”. Posteriormente, mediante el artículo Único de la Ley N° 26657 se interpreta de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el artículo 112° de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, se interpretó auténticamente, que en el cómputo no se tenían en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución. Dicha Ley fue promulgada en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintitrés días del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis, por Alberto Fujimori Fujimori, con el refrendo de Alberto Pandolfi Arbulú, Presidente del Consejo de Ministros y Carlos Hermoza Moya, Ministro de Justicia. Dada la presión nacional e internacional, el contexto histórico nos recuerda que mediante Ley N° 27365, Ley de Reforma Constitucional que elimina la Reelección Presidencial inmediata y modifica la duración del mandato del Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2000, nuevamente se modifica el artículo 112° de la Constitución Política con el siguiente texto: “*Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones*”. Dicha ley fue promulgada por el cuatro días del mes de noviembre del año dos mil por Alberto Fujimori

grupos de opinión consideraron esta situación como repudiable en el ámbito del Derecho Constitucional.

Hecho este breve – pero necesario exordio – en cuanto a los antecedentes de la Constitución de 1979, indicaremos que el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, denominado de la Segunda Fase, a través de su entonces Presidente de la República, General EP Francisco Morales Bermúdez, dispuso el cese de su mandato al año 1980, para lo cual figuró en su programa de transferencia, la convocatoria de una Asamblea Constituyente que apruebe una nueva Constitución Política<sup>72</sup>.

En tal contexto, el “*momento constitucional*” que determinó la dación de una nueva Carta Magna fue el cese de funciones del gobierno de facto, con la consiguiente transferencia del poder a un gobierno civil elegido democráticamente, la aprobación de una Carta Magna, lo que implicaba la derogación de la Constitución Política de 1933, formalmente vigente durante el gobierno militar (1968-1979).

El antecedente constitucional inmediato para el desarrollo de la estructura del Estado en la Constitución de 1979, específicamente, en lo relativo al Capítulo del “*Poder Ejecutivo*”, sin lugar a dudas fue la Constitución de 1933, la que regulaba su funcionamiento, composición y atribuciones (artículo 134° al 181°). Así entonces, se advierte a manera de síntesis que la Carta Magna de 1933, reguló la institución del Presidente de la República (artículo 134° y ss.), la forma de elección del Presidente de la República (artículo 138°), el período presidencial de cinco años (artículo 139°),

---

Fujimori, con el refrendo de Federico Salas, Presidente del Consejo de Ministros y de Alberto Bustamante Belaunde, Ministro de Justicia.

<sup>72</sup> Por Decreto Ley N° 21949, de 04 de octubre de 1977, el Gobierno Militar considerando que era necesario institucionalizar las transformaciones básicas que se habían producido desde la revolución castrense del 03 de octubre de 1968, convocó a elecciones para 100 representantes a una Asamblea Constituyente, elecciones que se realizaron el 18 de junio de 1978. La Asamblea tenía como finalidad exclusiva la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado. Doce (12) agrupaciones políticas intervinieron en las elecciones. La lista que obtuvo la mayor cantidad de votos fue del APRA, con 1.241,174 votos, seguidos por el Partido Popular Cristiano con 835,500 votos y el Frente Izquierdista del FOCEP con 433,413 votos. PAREJA PAZ SOLDAN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Justo Valenzuela Editor. Lima, 1981. pp. 186-187. La Constitución de 1979 fue promulgada por la propia Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979. Fue ratificada por el presidente constitucional Fernando Belaúnde Terry el 28 de julio de 1980, la que rige hasta el 29 de diciembre de 1993, luego del referéndum al proyecto de Constitución preparado por el Congreso Constituyente Democrático (CCD).

atribuciones del Presidente de la República (artículo 154°), Ministros de Estado (artículo 156° al 179°), Presidente del Consejo de Ministros y Consejo de Ministros (artículos 157° al 159°), el refrendo ministerial (artículo 166°) y las Comisiones Consultivas y Consejos de Técnicos (artículos 180° y 181°).

La nueva Carta por vez primera permitía que el Presidente de la República disuelva la Cámara de Diputados si ésta censuraba a tres gabinetes, reforzando la estabilidad de los ministerios. El Presidente era elegido por sufragio directo por más de la mitad de los votos; de no obtenerlo, se pasaba a una segunda elección entre los dos candidatos más votados. Se estipulaba dos (2) vicepresidencias. No estaba permitida la reelección inmediata.

El modelo presidencialista empieza su proceso de transformación hacia un franco modelo “*semi-presidencial*” del tipo francés de la V República, en el que destaca la introducción de instituciones propias del sistema parlamentario, como la posibilidad de disolver una de las Cámaras y la presentación del Gabinete recién formado ante el Congreso, pero sin cuestión de confianza.

Del debate constitucional del 79, destacamos un primer momento, cual es la votación que debe alcanzar un candidato para ser proclamado Presidente de la República. En efecto, la propuesta inicial en la Asamblea Constituyente fue la siguiente:

**“Artículo 210°.- (...).**

*Para ser proclamado Presidente por el Jurado Nacional de Elecciones, se requiere haber obtenido por lo menos el tercio de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos lo obtiene, el Congreso elige Presidente entre los dos candidatos que hayan alcanzado las votaciones más altas.”*

Ciertamente que la fórmula de elección antes glosada, presentada por la Comisión de Constitución, respondía a los antecedentes de la Carta Constitucional de 1933<sup>73</sup>. En

---

<sup>73</sup> Artículo 138°.- (...). Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, el Jurado Nacional de Elecciones dará cuenta al Congreso de la República del resultado del escrutinio. En este caso, el Congreso

efecto, fue el constituyente Ortíz de Zevallos el que retoma el tema planteando por su partido político (Movimiento Democrático Peruano), el que se había pronunciado a favor de la “segunda vuelta”; pero sólo en el caso que ella fuera aplicada a partir de 1985.

En su oportunidad, el constituyente Héctor Cornejo Chávez (Partido Demócrata Cristiano) no compartía el argumento por el cual “*el Presidente que llega al poder con un sufragio del tercio no tiene la misma autoridad que sí le da el cincuenta por ciento más uno*”. El Partido Popular Cristiano (PPC), a través de Celso Sotomarino, argumentó a favor de la segunda vuelta, inclinándose por “*dejar el precepto en la Constitución con cargo de que su vigencia sea diferida a un período más*<sup>74</sup>”.

Resultaba evidente que la colectividad política en general, no estaba preparada para que dicha disposición en debate (segunda vuelta), entre en vigencia para la contienda electoral de 1980, más aún teniendo en cuenta que los partidos políticos retomaban en términos reales, su real dimensión y actividad político partidaria. En este extremo el constituyente Enrique Chirinos Soto (APRA) se refería en contra de dicha postura, argumentando que:

*“(...) en el Partido Aprista tenemos fundadamente que la segunda vuelta sirve para organizar el antiaprismo en contra nuestra y para poder arrebatarlos una victoria, como la que obtuvimos en el año 1963 con una segunda vuelta cimarrona,(...), como la que se logró en el país en el año 63. (...). Si por añadidura se adopta segunda vuelta a nivel presidencial, habría que adoptar la segunda vuelta a nivel parlamentario, para ser consecuentes con la institución (...). La segunda vuelta, siempre se piensa contra alguien.”*

En lo relativo a la votación para ser elegido Presidente de la República, se aprobó la segunda vuelta, siempre que ninguno de los candidatos obtenga más de la mitad de los

---

elegirá Presidente de la República entre los tres candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos válidos.

<sup>74</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA. Comisión Principal de la Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Diario de los Debates. 23ª. Sesión (Permanente). Jueves, 22 de febrero de 1979. Publicación Oficial. Tomo IV. Lima-Perú. 1985. pp. 40-47.

votos válidamente emitidos, la que se realizará con los dos candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas (artículo 203°), la que finalmente se aplicaría para el proceso electoral de 1985<sup>75</sup>, estableciéndose que para el proceso electoral 1979-1980, es proclamado como Presidente de la República quien obtenga una votación que no sea inferior al 36% del total de votos válidos (Tercera Disposición General y Transitoria).

Otro tema que en cambio sí generó un consenso inmediato fue la “*prohibición de la reelección inmediata*”. Aquí se puede apreciar y analizar que cuando no hay intereses políticos subyacentes, esto es, cuando un partido político no tiene interés directo en que un candidato de su agrupación tenga la posibilidad de ser re-electo inmediatamente, la figura se descarta. En el caso de la Asamblea Constituyente de 1979, la colectividad política estaba enfocada en retomar los cauces de las prácticas constitucionales, cuidando – eso sí – que no se establecieran vallas para quienes participarían en el proceso electoral de 1980, como es el caso de la elección con una votación del 36% de los votos válidos. Así pues, se aprobó en la Asamblea el artículo 213° por el cual “*el mandato presidencial es de cinco años. Para la reelección debe haber transcurrido un período presidencial.*” Con ello se reiteraba la misma posición de la no reelección inmediata que regulaba hasta entonces la Constitución Política de 1933<sup>76</sup>.

En cuanto a la Constitución de 1993<sup>77</sup>, indicaremos previamente que desde 1980, año en el que se retomó la vida constitucional del país con una Constitución Política que

---

<sup>75</sup> En realidad, esta disposición constitucional se aplica recién en el proceso electoral de 1990, entre Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori Fujimori, pues en 1985 los candidatos que obtuvieron las dos votaciones relativas más altas fueron Alan García Pérez y Alfonso Barrantes Lingán. Este último “renunció” a participar de la segunda vuelta, figura aquella que por lo demás no estaba regulada en la Constitución de 1979, por lo que no hubo segunda vuelta y consecuentemente proclamado Presidente de la República electo, el candidato Alan García Pérez para el período 1985-1990.

<sup>76</sup> Este ambiente de debate no se repitió en el Congreso Constituyente en 1992, en el que sí estaba anticipada la opción política de la mayoría constituyente (Cambio 90 – Nueva Mayoría), relativa a la re-elección inmediata, de quien se viera forzado a retomar los cauces constitucionales formales, como era el Presidente de facto, Alberto Fujimori Fujimori (1992).

<sup>77</sup> El 5 de abril de 1992 el Presidente de la República Alberto Fujimori disolvió el Congreso en forma inconstitucional, con apoyo de las Fuerzas Armadas. Ese mismo año se convocó un denominado «Congreso Constituyente Democrático», con la finalidad de que elabore la nueva Constitución. Dicho “congreso” tendría facultades legislativas y constituyentes al mismo tiempo, la que fue aprobada por dicho ente y sometida a referéndum nacional el 31 de octubre de 1993. La nueva Constitución fue promulgada el 29 de diciembre de 1993 por el Presidente Alberto Fujimori y el Congreso Constituyente Democrático, entrando en vigencia el 30 de diciembre de 1993.

fuera aprobada por la mayoría de agrupaciones políticas de aquel entonces – excepto del Partido Acción Popular, que no participó en dicha constituyente del 79 – vigente hasta 1992, solamente habían transcurrido doce años y se habían realizado tres (3) procesos electorales presidenciales. Tiempo y prácticas suficientes, como para que la comunidad nacional y la internacional no admitieran que en la región se rompa una vez más el orden constitucional peruano<sup>78</sup>. Así pues, el “momento político” que marca la dación de una nueva carta política se sustentó en una suerte de transacción entre las colectividades políticas y la sociedad misma: recuperar en el plazo más breve (1992-1993) el orden constitucional y aprobar a cambio una nueva Constitución Política.

En el debate constitucional se presenta inicialmente la fórmula normativa del Capítulo IV, Poder Ejecutivo, del Título IV, artículos 123° al 132°. El temario para debate era convencional – lo que comprendía a los Ministros de Estado -, salvo el tema de la reelección inmediata. Se aprecia en dicho contexto de cómo un solo tema puede abarcar sustancialmente el debate y la agenda constituyente, pues los acontecimientos de aquel entonces (1993) determinaban un ejercicio prospectivo de singular importancia para el país. El preludeo de la finalmente aprobada fórmula de la “*re-elección inmediata*” estaba marcado con la mayoría que tenía en aquel entonces la agrupación oficialista de Cambio 90 – Nueva Mayoría y con ello, el rol que cumplieron y/o tuvieron que cumplir muchos de los Ministros de Estado de aquel período, sea por convicción política o por conveniencia patrimonial, sea también que se encontraban sujetos y/o sujetados al régimen de facto, hasta llegar al desenlace de los procesos judiciales que posteriormente cada uno de ellos asume

---

<sup>78</sup> El Presidente Alberto Fujimori, luego de su triunfo electoral en segunda vuelta del 10 de junio de 1990, inició un gobierno que carecía de mayoría en las Cámaras y que desde el principio mostró una marcada vocación por confrontar y deslegitimar a las restantes instituciones del Estado. El Presidente, con apoyo de las Fuerzas Armadas y del Servicio de Inteligencia Nacional, el 5 de abril de 1992 dio un golpe de Estado, anunciando la instauración de un Gobierno de Emergencia y de Reconstrucción Nacional, cuyos contenidos se aprobaron con el Decreto Ley N° 25418, Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y de Reconstrucción Nacional. Posteriormente, con la intención de legitimar al gobierno golpista y fruto de la presión internacional, especialmente de la Organización de Estados Americanos, se optó por elaborar una nueva carta magna, la décimo segunda en la vida republicana del país. Así entonces, mediante Decreto Ley N° 25557, de 7 de junio de 1992, se convocó a elecciones para un Congreso Constituyente Unicameral, conocido también como Congreso Constituyente Democrático (CCD), encargado de elaborar una Constitución, legislar y fiscalizar, la que posteriormente (1993) sería materia de un referéndum, con la que finalmente fue aprobada y entrada en vigencia hasta la actualidad. ABAD YUPANQUI, Samuel. La Constitución de 1993: Estudio Introductorio. Palestra Editores. En: Constitución y Procesos Constitucionales. Cuarta Edición. Lima, 2010. pp. 13 y 14.

por refrendar actos presidenciales contrarios al orden constitucional y al ordenamiento jurídico nacional, luego de terminar el período del gobernante Fujimori.

Destacan las aseveraciones de algunos asambleístas, en el sentido que la re-elección era aplicable para una sola vez por parte del entonces Presidente de la República de turno. La Historia Constitucional del Perú nos permite analizar de cómo determinados resultados normativos y cláusulas constitucionales adoptan formas y matices nuevos que no están presente en el debate, ni en el discurso de sus mentores, con lo cual podríamos concluir este breve comentario indicando que la *“realidad constitucional supera cualquier propuesta conceptual normativa”*. Nos referimos al tema de la re-reelección, de la que *“aseguraron”* los voceros de la mayoría que sólo era aplicable *“una vez”* y no más.

El debate se centró respecto del artículo 126°, cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 126°.- El mandato presidencial es de cinco años. Cabe la reelección inmediata por un período adicional. El Presidente reelecto en forma inmediata sólo puede volver a postular transcurrido cuando menos un período presidencial, quedando sujeto a las previsiones del presente artículo.”*

El congresista-constituyente Enrique Chirinos Soto (RENOVACIÓN) tiene una participación trascendente en estos debates y aún cuando expone argumentos y anticipa su opinión en contra de la reelección inmediata, su agrupación política – como él mismo - se inclina al final del debate a apoyar la figura de la re-elección inmediata. En efecto, Chirinos Soto (Enrique) argumenta que *“(…) el tema de la reelección, que como sabemos es un tema de capital importancia en el que la mayoría parlamentaria tiene posiciones tomadas al respecto (...)”*. Más adelante agrega: *“Hasta este momento, quiero que conste en Acta que no voy a acompañar en el tema de la reelección presidencial inmediata (...)”*<sup>79</sup>. Era evidente que la posición personal de dicho congresista era adversa a la re-elección. Sin

---

<sup>79</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA. Congreso Constituyente Democrático. Debate Constitucional. Pleno – 1993. Tomo II. Publicación Oficial. Lima-Perú. 1998. pp. 1275-1276.



embargo, en la parte final del correspondiente debate Rafael Rey Rey, Presidente de la agrupación RENOVACIÓN opina a favor de la re-elección:

*“La ciudadanía tiene derecho a aprender a evaluar las medidas que ejecuta un gobierno y darle, si lo cree conveniente, un nuevo período gubernamental. Creo, señor, (Presidente) que hay que superar la ingenuidad de pensar que, negando la posibilidad de reelección inmediata, se puede conseguir una actuación ética del gobernante y evitar el abuso y la corrupción.”*

Quedaba claro que adelantaba opinión favorable por la reelección. Es en este contexto que el congresista constituyente Ortiz de Zevallos, de la misma agrupación RENOVACIÓN agregó lo siguiente: *“Yo quiero dejar constancia, como lo ha manifestado el Jefe de nuestro grupo (refiriéndose a Rafael Rey) que ha dado a entender que vamos a votar por la reelección, yo quiero dejar constancia expresa que yo voto en contra de la reelección”*.

Chirinos Soto plantea en su oportunidad que se discuta aisladamente, esto es independientemente de los demás artículos relativos al Poder Ejecutivo, el tema de la reelección, oponiéndose que el mismo sea debatido como parte final del Capítulo del Poder Ejecutivo<sup>80</sup>.

El argumento simplista y transversal pro re-elección presidencial inmediata era *“que el pueblo decida”*, si es que se inclinaba por la re-elección o por la no re-elección. Los argumentos contrarios a la re-elección, tales como que un Presidente-candidato actuaba en condiciones de desigualdad con los demás candidatos fue minimizado por la mayoría

---

<sup>80</sup> Como inicialmente lo propuso Fernando Olivera Vega (Frente Moralizador Independiente), debido a que *“es muy distinto discutir las facultades de un Presidente que va a ser reelecto, a discutir las facultades de un Presidente que no puede ser reelecto.”* La posición de la mayoría asambleísta era clara: a favor de la reelección presidencial. Sobre ello giraba el capítulo del Poder Ejecutivo. Así lo manifestó Carlos Torres y Torres Lara (Cambio 90-Nueva Mayoría). Al respecto iniciaba argumentando: *“El problema es saber qué funciones tiene el Presidente y en función de esas atribuciones, decidir el tiempo que debe gobernar.”* Agregó luego: *“El problema de fondo de este capítulo (refiriéndose al del Poder Ejecutivo) se llama “reelección” (sic), pero el tema también de fondo responde a la siguiente pregunta, señor Presidente: un gobernante que realice una labor aceptable o buena para el país, ¿cuánto tiempo debe gobernar el país?.(...)”*

asambleísta o los peligros de instalado un nuevo período del Presidente re-electo, de modificar la Constitución para establecer una Presidencia a plazo indefinido, como en su oportunidad lo advirtió prospectivamente Manuel Moreyra Loredo (Solidaridad y Democracia-SODE), quien además fue el único que argumentó que el Presidente Fujimori fue elegido con la normatividad de la Constitución de 1979, por lo que a él no le alcanzaría la posibilidad de la re-elección inmediata, dado que aquella carta no lo establecía expresamente<sup>81</sup>.

El tema de la “*re-elección presidencial inmediata*” dejó de ser constitucional, para ser uno de naturaleza política, como lo manifestó en su ocasión Enrique Chirinos Soto. Los grupos minoritarios expusieron todo lo que estaba a su alcance para disuadir a la mayoría que la re-elección presidencial no era una buena opción para el país. Sin embargo, sus principales voceros se circunscribieron a exacerbar los logros políticos logrados por el poder de facto ocurridos después del autogolpe de 1992.

Así pues, era previsible que la Constitución de 1993, que posteriormente fuera sometida a referéndum (1993), tenga un propósito marcadamente personalista. Temas de alta importancia constitucional, como el de la atribución del Presidente de la República para dictar Decretos de Urgencia (el que involucra la participación activa y consiguiente refrendación ministerial), se trataron someramente, por ejemplo, en lo referente al extremo de su vigencia temporal y los límites para regular exclusivamente materias de naturaleza económica y financiera. Otros temas, como el de los contenidos de las funciones de los Vicepresidentes de la República, el juicio de residencia al Presidente de la República después que culmina su mandato, entre otros, simplemente fueron abordados en lo mínimo

---

<sup>81</sup> Moreyra Loredo expuso: “*Quiero referirme más bien a la forma cómo está redactado el artículo 126°, que a mi juicio, permite la reelección indefinida y no la reelección por un período como parece decir, de manera inmediata*”, agregando: “*Señor Presidente, este artículo, sin duda alguna tiñe toda la Constitución. Éste es el artículo que va a permitir al presidente actual, señor Fujimori, volver a presentarse, usar todos los recursos del poder y buscar su reelección*”. Por nuestra parte, comentamos que no le faltó razón. En: CONGRESO DE LA REPUBLICA. Congreso Constituyente Democrático. Debate Constitucional. Pleno – 1993. Tomo II. Publicación Oficial. Lima-Perú. 1998. pp. 1536-1537.

y otros, en nada, pues concluido el debate y la votación de la re-elección, los demás artículos relativos al Poder Ejecutivo se votaron en bloque, con aprobación mayoritaria.

#### 4. Los Ministros de Estado en las Constituciones del Perú

El Poder Ejecutivo tradicionalmente y de acuerdo a su propia concepción constitucional, como a la forma de gobierno, ha sido conformado por: i) El Presidente de la República<sup>82</sup>, ii) Vice-Presidente o Vice-Presidentes<sup>83</sup> y iii) Ministros de Estado<sup>84</sup>. Más allá de las denominaciones en cada caso, los Ministros han tenido prerrogativas y funciones similares a lo largo de nuestras doce constituciones (ANEXO I).

Empezando por la Constitución de 1823, mencionaremos que esta primera carta constitucional señala un número determinado de Ministros de Estado, cada uno a cargo del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores (1), Ministerio de Guerra y Marina (2) y Ministro de Hacienda (3). Se trataba de Ministerios claves y estratégicos para la época, los que a la fecha continúan con otra denominación<sup>85</sup>. Los Ministros eran responsables “in

<sup>82</sup> Salvo la Constitución de 1826 que denominó la figura como Presidente Vitalicio, todas las demás constituciones peruanas han aludido a la denominación de Presidente de la República.

<sup>83</sup> La figura del Vice-Presidente no siempre estuvo presente en nuestros textos constitucionales. En las Constituciones de 1823, 1826, 1828 y 1856 se regularon las atribuciones de un (1) Vice-Presidente. Por su parte, las Constituciones de 1834, 1839, 1867, 1920 y 1933 no regularon dicha figura, correspondiendo a las Constituciones de 1860, 1979 y la actual de 1993, la regulación de atribuciones mínimas y formalistas de dos (2) Vice-Presidentes.

<sup>84</sup> La Constitución de 1826 reguló los poderes de un “*Presidente Vitalicio*” y las funciones de “*Secretarios de Estado*”, de lo que actualmente conocemos como Ministros de Estado.

<sup>85</sup> El portal del actual Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú da cuenta que el Archivo Central de dicho Ministerio conserva de manera especial la correspondencia oficial desde la fundación del Ministerio, 3 de agosto de 1821, es decir desde los inicios de la República del Perú, en cuyo entonces se denominó “Ministerio de Estado y Relaciones Exteriores” (Ver: <http://www.rree.gob.pe/portal/archivos.nsf/2b875b2efb619a1105256d49007be859/94536d8a507caf1105256d49007c415a?OpenDocument>. Consultada el 28 de julio de 2012). En cuanto a la defensa nacional, en los albores de la independencia se advierte que la función inicial de la Armada Peruana fue bloquear los puertos del sur, zona aún ocupada por los realistas y sobre la cual San Martín había concebido una operación que se inició el 15 de octubre de 1821, enviando a la corbeta Limeña y a los bergantines Balcarce y Belgrano para establecer el control de la costa entre Cobija y Nazca. Sin embargo, dichos buques no se daban abasto para cumplir la misión, a lo que se sumó el desconocimiento del bloqueo por parte de naves extranjeras lo que dificultó la tarea encomendada. En el entretanto, a finales de 1821 se había realizado la denominada Primera Expedición a Puertos Intermedios, capturando la escuadra peruana el puerto de Arica. En 1823, el gobierno de José de la Riva-Agüero encargó el mando de la Armada al capitán de navío José Pascual de Vivero, secundado por Guise al frente de la Escuadra, quien ostentaba ya el grado de contralmirante. Ambos se encargaron de planificar la Segunda Campaña a Puertos Intermedios. (Ver: <http://www.marina.mil.pe/independencia.htm>. Consultada el 28 de julio de 2012). Del Ejército Peruano

*solidum*” por las resoluciones tomadas en común y cada uno en particular peculiares a su departamento (Artículo 84).

De otra parte, la Constitución de 1826, denominada “*Constitución Vitalicia*”, reguló los poderes de un “*Presidente Vitalicio*” para el Libertador Simón Bolívar, regulando las atribuciones del Poder Ejecutivo y las de los “*Secretarios de Estado*”, de lo que actualmente conocemos como Ministros de Estado. La Historia Constitucional nos da cuenta de las Constituciones de 1823, 1826 y 1839, las que fueron las únicas que en su texto regularon el número de Ministros y/o Secretarios de Estado en número de 3, 4 y 4 integrantes del Poder Ejecutivo, respectivamente<sup>86</sup>. Las demás Constituciones derivaron a la ley, la regulación de las funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo, como también el número de los Ministerios.

La Constitución de 1856<sup>87</sup> es la primera carta que regula la figura del “*Consejo de Ministros*”. La Constitución de 1860<sup>88</sup>, por su parte, reitera dicha institución y continuada

---

mencionaremos que luego de la proclamación de la Independencia del Perú, el 28 de julio de 1821, se creó la Legión Peruana de la Guardia (18 de agosto) y se oficializó la creación del Ejército del Perú. Después se organizaron otras unidades como los batallones Trujillo N° 2, Piura N° 4 y el escuadrón de Cazadores del Perú, los cuales tuvieron una destacada participación en las batallas de Riobamba y Pichincha con las que se selló la independencia de la Gran Colombia y del territorio que en 1830, dio origen a la República de Ecuador. El 25 de agosto de 1823, durante la Segunda Expedición a Puertos Intermedios, nuestro Ejército alcanzará en Zepita otra gloriosa victoria (Ver: [http://www.ejercito.mil.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=489&Itemid=286](http://www.ejercito.mil.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=489&Itemid=286). Consultada el 28 de julio de 2012). De otra parte, el actual Ministerio de Economía y Finanzas, heredero institucional de lo que desde el inicio de la República se denominó como Secretaría de Hacienda y posteriormente Ministerio de Hacienda, registra como primer Ministro de Hacienda al insigne personaje Hipólito Unánue, desde el 3 de agosto de 1821 (Ver: [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=493%3Ahistorico-relacion-de-ministros&catid=244&Itemid=100529&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=493%3Ahistorico-relacion-de-ministros&catid=244&Itemid=100529&lang=es). Consultada el 28 de julio de 2012).

<sup>86</sup> Constitución de 1823: Habrá tres Ministros de Estado; uno de Gobierno y Relaciones Exteriores, otro de Guerra y Marina, y otro de Hacienda (Artículo 82); Constitución de 1826: Habrá cuatro secretarios del despacho, que despacharán bajo las órdenes inmediatas del vice-presidente (Artículo 92) y Constitución de 1839: Habrá á lo mas cuatro ministros de Estado para el despacho de los negocios de la administración pública (Artículo 89). (*Textos transcritos de la obra compiladora del constitucionalista Domingo García Belaúnde, Las Constituciones del Perú. Tomos I y II*).

<sup>87</sup> Artículo 93.- Habrá un Consejo de Ministros cuya organización y procedimientos se detallarán por la ley.

<sup>88</sup> El artículo 100 de la Constitución de 1860 señalaba que “*Los Ministros de Estado reunidos forman el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones se detallarán por ley*”. Al respecto, debemos indicar que la Constitución antes acotada fue promulgada con fecha 13 de noviembre de 1860 y es en los preparativos de la reforma de la Carta precedente – de 1856 – que el Diputado por Arequipa el Obispo Bartolomé Herrera elabora un proyecto denominado de Reforma Constitucional, de fecha 14 de agosto de 1860 (Imprenta de José Masías, Lima, 1860, XII + 56 págs.) en cuyo artículo 101 se señalaba lo siguiente: “*Los Ministros de Estado reunidos, forman el Consejo de Ministros, que tendrá un Presidente de su seno, nombrado por el Presidente*

por las Cartas de 1867, 1920, 1933<sup>89</sup>, 1979 y de la de 1993. Sin embargo, – a nivel legislativo - la figura del Presidente del Consejo de Ministros aparece regulada, por primera vez en el contexto de una norma legal conocida como la "*Ley de Ministros*" del 4 de Diciembre de 1856 dada por la Convención Nacional, siendo Presidente de la Republica el Mariscal Ramón Castilla<sup>90</sup>. Dicha Ley establece en su Artículo 24° "*que los Ministros de Estado formarán un Consejo, cuyo Presidente será el que hubiese obtenido este nombramiento del Jefe del Poder Ejecutivo*". Posteriormente, en la Ley de fecha 2 de Mayo de 1861<sup>91</sup> se establece con mayor precisión las atribuciones, prerrogativas y obligaciones,

---

*de la República*". Texto publicado y transcrito con la ortografía y puntuación de la época en Revista Peruana de Derecho Público. Año 4, Número 7. Julio-Diciembre. Editorial Grijley. Lima, 2003. p. 149 y ss. Así entonces, consideramos por las fuentes consultadas que lo antes referido significa el precedente constitucional de la carta de 1933, al mismo tiempo que una propuesta de constitucionalización de la "Ley de Ministros" de 1856.

<sup>89</sup> Es la Constitución Política de 1933 la carta que regula por primera vez la figura del Presidente del Consejo de Ministros (Artículo 157).

<sup>90</sup> En realidad, de acuerdo a las fuentes consultadas, la denominada Ley de Ministros fue rotulada oficialmente como Ley Orgánica de 4 de diciembre de 1856 que regula las funciones de EL CONSEJO DE MINISTROS, según el artículo 23 de la Constitución Política de la República. Lima. Imprenta del Estado. Por E. Aranda. 1857. (Ver:

[http://books.google.com.pe/books?id=j3EVAAYAAJ&printsec=frontcover&dq=ley+de+ministros+peru+1856&source=bl&ots=8lwWodsu-P&sig=UFW00mYg\\_WlytByV-LWHpu1KCQU&hl=es#v=onepage&q=ley%20de%20ministros%20peru%201856&f=false](http://books.google.com.pe/books?id=j3EVAAYAAJ&printsec=frontcover&dq=ley+de+ministros+peru+1856&source=bl&ots=8lwWodsu-P&sig=UFW00mYg_WlytByV-LWHpu1KCQU&hl=es#v=onepage&q=ley%20de%20ministros%20peru%201856&f=false). Consultada el 29 de julio de 2012). De otra parte, debemos señalar que la Constitución Política de 1856, promulgada en la Casa de Gobierno en la Casa de Gobierno el 16 de octubre de 1856, regulaba la figura del Consejo de Ministros en el artículo 93, mas no en el 23, como refiere el texto gráfico antes acotado. En efecto, la Carta de 1856 establecía que habrá un Consejo de Ministros cuya organización y procedimientos se detallarán por ley (Artículo 93). Así pues, el Presidente Provisorio Ramón Castilla aprueba la ley acotada en la que se establece – entre otros aspectos – que "*los Ministros serán ordinariamente cinco: de Relaciones Exteriores: de Gobierno, Culto y Obras Públicas: de Justicia, Instrucción y Beneficencia: de Guerra y Marina; y de Hacienda y Comercio. Sin embargo, podrá el Jefe del Poder Ejecutivo encargar a un Ministro el despacho de otro Ministerio además del suyo, por un término que no exceda de dos meses, mientras se halle expedito el otro Ministro ó se provea alguna vacante (Artículo 1°). Eran asuntos comunes de todos los Ministros: 1. Los decretos y resoluciones en los asuntos de sus respectivos ramos; 2. Sus empleados, sus sueldos y gastos (Artículo 8). De otra parte, se señalaba que los Ministros de Estado formarán un Consejo, cuyo Presidente será el que hubiese obtenido este nombramiento del Gefe del Poder Ejecutivo. En defecto del Presidente del Consejo, será éste precidido por el Ministro á quien corresponda la prelación, según el orden señalado en el artículo 1. (Artículo 24). El artículo antes glosado, conforme al orden aludido, refería en primer término al Ministro de Gobierno, Culto y Obras Públicas*". (Texto transcrito con ortografía y puntuación de la época).

<sup>91</sup> La Ley aprobada por el Congreso de la República el 2 de mayo de 1856 fue observada inicialmente por el Poder Ejecutivo, la misma que fuera materia de insistencia. Finalmente, la ley comentada fue promulgada en la Casa del Supremo Gobierno el 26 de octubre de 1862. La norma legal acotada, a su vez, fue modificada por la Ley promulgada el 19 de febrero de 1863. El artículo I de la Ley de 1863 señalaba lo siguiente: "*La vacante de un Ministro se proveerá precisamente el mismo día en que tuviese lugar. Si hubiese dificultad para ello, se encargará al Ministro vacante a otro de los Ministros. Esta comisión no podrá encomendarse ni aceptarse por más de treinta días ni transmitirse sucesivamente a los otros Ministros; pero si la falta de Ministro ocurriese por enfermedad del propietario, entonces durará la comisión hasta el restablecimiento de éste*". El dispositivo antes glosado fue modificado por el artículo único de la Ley N° 4038, de fecha 13 de marzo de 1920, cuyo texto es el siguiente: "*La vacante de un Ministro se proveerá, precisamente, el mismo*

tanto de los Ministros de Estado, como del Presidente del Consejo de Ministros. Cabe mencionar que ambas Leyes no contemplaron el establecimiento de un aparato administrativo que sirviera de apoyo a la labor del Presidente del Consejo de Ministros<sup>92</sup>.

Por otra parte, los Ministros no siempre en su condición originaria de congresistas de la República, pudieron ejercer tales cargos en el Poder Ejecutivo, pues es recién con las Leyes de 1879 y 1887 que se permitió a los Congresistas ejercer el cargo de Ministro, sin que se genere la causal de vacancia. En efecto, ya la Constitución de 1860 señalaba que “*vacan de hecho los cargos de Senador y Diputado, por admitir cualquier empleo, cargo o beneficio, cuyo nombramiento o presentación dependa exclusivamente del Poder Ejecutivo*” (Artículo 56). Este artículo fue sustituido por las leyes del 3 de enero de 1879 y 10 de setiembre de 1887, cuyo extremo exceptuaba de la vacancia antes referida al nombramiento en el cargo del Ministro de Estado<sup>93</sup>. De otro lado, el artículo 131 de la

---

*día en que produzca. Cuando esto no fuese posible y cuando un Ministro tenga que ausentarse temporalmente, se encargará de su despacho a otro de los ministros. Este encargo no podrá encomendarse por más de treinta días, ni transmitirse sucesivamente, salvo los casos en que la vacante se deba a enfermedad del Ministro o al desempeño por este de comisión que requiera su investidura, en los cuales se prolongará hasta el restablecimiento o el regreso de dicho funcionario*”. La Ley N° 4038 no forma parte del ordenamiento jurídico vigente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley N° 29477, Ley que inicia el proceso de consolidación del espectro normativo (16 de diciembre de 2009).

<sup>92</sup> En el Siglo XX, el régimen del denominado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada establece en el Artículo 3° del Decreto Ley N° 17271 de fecha 03 de Diciembre de 1968 que “. El Presidente del Consejo de Ministros o Primer Ministro, además de las funciones y atribuciones que la Constitución le señala, asegurará el nexo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; tendrá bajo su dependencia los organismos superiores de asesoramiento y los asuntos legales del Gobierno; los servicios nacionales de información y actuará como titular del Pliego de la Presidencia de la Republica, sin tener Ministerio alguno a su cargo”. Para cumplir con el mandato del Decreto Ley anteriormente referido, respecto al Presidente del Consejo de Ministros o Primer Ministro, el Gobierno Revolucionario dicta el Decreto Ley N° 17532, “*Ley Orgánica de la Presidencia de la Republica*” de 25 de Marzo de 1969, a través del cual se organiza por primera vez una estructura administrativa de apoyo a la labor del Jefe de Gabinete (Art 15°) constituida por los siguientes organismos de apoyo (Art 16°): la Secretaria General y la Dirección de Administración, además de los organismos de coordinación (Art 18°); las Comisiones Interministeriales de Seguridad Nacional, de Asuntos Económicos y Financieros y de Asuntos Sociales. Es, a partir de esta estructura que comienza a desarrollar sus funciones lo que en la actualidad denominamos Presidencia del Consejo de Ministros, que a pesar de haber sido denominada de diversas formas; Oficina del Primer Ministro, Oficina del Presidente del Consejo de Ministros ha tenido -ya sea en un contexto dictatorial o democrático- una continuidad histórica que no se puede soslayar (Ver: <http://www.pcm.gob.pe/informaciongral/archivo/pcm.htm>. Consultada el 01 de junio de 2012). Respecto de los datos consultados en el portal electrónico de la Presidencia del Consejo de Ministros, dejamos constancia que nos hemos apartado de la información relativa a la denominada “*ley de ministros*”, pues los datos y fechas consignadas en esta parte, no coinciden con las fuentes legislativas a las que hemos accedido para la realización del presente trabajo, de lo que se da cuenta en los ANEXOS II y III del presente trabajo).

<sup>93</sup> Una de las características de las relaciones entre los poderes políticos se advierte en la permisibilidad que los congresistas fuesen ministros de Estado. En los inicios los legisladores influidos por las doctrinas, sobre todo la norteamericana, no aceptaban la posibilidad de esta mixtura, debido a la rigidez que la impide. Pasado mediados del siglo XIX, Manuel Pardo y Lavalle, flamante Presidente de la República, señalaba en su

Constitución de 1920 señalaba que las funciones de Diputados o de Senador quedan suspendidas mientras el que las ejerza desempeñe un Ministerio. Al respecto Planas refiere que apenas consagrada la función parlamentaria de los Ministros debía ser menor el paso hacia la compatibilidad de ambas funciones, pero no fue así. Tras algunas oscilaciones normativas, la plena compatibilidad de ambos cargos tardó en llegar y sólo se consagró en el presente siglo. Por buen tiempo, las Constituciones mantuvieron, bien la prohibición prevista en la Carta de 1823 (Constituciones de 1828 y 1839), bien la incompatibilidad absoluta, habilitando el nombramiento pero con la inmediata vacancia del cargo (Constituciones de 1826, 1834, 1856 y 1860).

Una reforma constitucional a la Carta de 1860, aprobada en 1887, introdujo la incompatibilidad relativa al declarar que se suspendía –pero no vacaba– el cargo de parlamentario por admitir el cargo de Ministro, con lo cual se permitía que el representante integre el gabinete, si bien dejando en suspenso su curul. Este criterio fue reiterado en la Constitución de 1920, mientras la Constitución de 1933 estableció la plena compatibilidad entre ambos cargos, al permitir que los senadores y diputados nombrados Ministros conserven, en forma activa, su mandato como parlamentarios<sup>94</sup>.

La Constitución de 1860 es la primera carta que confiere categoría constitucional a la “*interpelación ministerial*”, no obstante que la Convención de 1855 había interpelado a varios ministros<sup>95</sup>. En efecto, el artículo 103 de la Carta acotada refería que “*los Ministros pueden presentar al Congreso, en todo tiempo, los proyectos de ley que juzguen convenientes; y concurrir á los debates del Congreso, ó de cualquiera de las Cámaras;*

---

Mensaje a la Nación que la idoneidad de los políticos superaba todo escollo en beneficio del país. Argumento que más tarde durante el gobierno de Andrés A. Cáceres Dorregaray (1888) prosperó modificando la Constitución de 1860 y haciendo compatible que excepcionalmente el congresista, previa licencia de su Cámara, pueda desempeñarse como ministro. Rasgo de un régimen parlamentarista. GÁLVEZ MONTERO, José Francisco. La forma de gobierno y su relación con el Poder Legislativo en el Perú del siglo XIX. En: Jurídica. Suplemento de Análisis Legal. Diario Oficial El Peruano. Lima, martes 6 de enero de 2009. p. 8.

<sup>94</sup> PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y Tradición Constitucional en el Perú (Materiales para una historia del Derecho Constitucional en el Perú). Editorial San Marcos. Lima, 1998. pp. 54-55. Por su parte, la Constitución de 179 señalaba que los Ministros no podían ejercer otra función pública, excepto la legislativa (Artículo 219).

<sup>95</sup> PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y Tradición Constitucional en el Perú (Materiales para una historia del Derecho Constitucional en el Perú). Editorial San Marcos. Lima, 1998. p. 63.

*pero deben retirarse antes de la votación*<sup>96</sup>. *Concurrirán, igualmente, á la discusión, siempre que el Congreso, ó cualquiera de las Cámaras los llame; y tanto en este caso, como en el anterior, contestarán á las interpelaciones que se les hicieren*".

Se podrá apreciar, pues, que el sentido de la interpelación aludida se circunscribía a las razones que debían dar cuenta los Ministros respecto de los contenidos y alcances de proyectos de ley presentados por ellos mismos. Ahora bien, la interpelación se entendió en su época – inicialmente – como un “derecho parlamentario” con base en sí mismo a los pedidos individuales de cualquier congresista, esto es, como si cada representante del Congreso podía promover por sí sólo la interpelación de un Ministro. Esto motivó la aprobación de la Ley de 3 de setiembre de 1879, en cuyo texto se señaló lo siguiente: “*Los Ministros de Estado concurrirán a las sesiones del Congreso y a las Cámaras Legislativas para contestar las interpelaciones que les dirijan los Senadores y Diputados, siempre que sean llamados con tal objeto por acuerdo del Congreso o de cualquiera de las Cámaras*”<sup>97</sup>. Empero, si revisamos nuevamente el texto mismo del artículo 103 de la Carta de 1860, se puede advertir que el precepto no generaba un “*derecho parlamentario individual de interpelación ministerial*”, ya que la norma constitucional refería la convocatoria del Congreso o el llamado de una de las Cámaras al respectivo Ministro para ser interpelado<sup>98</sup>.

La Constitución Política de 1860, como la de 1867, señalan que el Ministro de Hacienda presentará la cuenta general del bienio anterior y el presupuesto para el siguiente

---

<sup>96</sup> Otra de las características en la relación de los poderes estriba en los mecanismos de la dación de la ley y la fiscalización. Originalmente la iniciativa de ley solo era de competencia de los congresistas, incluso ni el Presidente ni sus ministros se hallaban facultados a asistir al recinto parlamentario para los debates, ya que la ley, según la ideología, respondía a quienes representaban la voluntad general, o sea, la asamblea. Poco a poco, la tradición constitucional hizo posible incluso que los encargados de las carteras ministeriales expongan sus planes. Resultado de ello fue que la primera moción de censura generada contra el entonces ministro de Hacienda, Manuel del Río, en 1849, se dio por coyuntura, más que por que por que las reglas así lo establecieran. Fiscalización que ha ido incorporando, de esta manera, nuevos supuestos en la mira de controlar el manejo del poder político. GÁLVEZ MONTERO, José Francisco. La forma de gobierno y su relación con el Poder Legislativo en el Perú del siglo XIX. En: Jurídica. Suplemento de Análisis Legal. Diario Oficial El Peruano. Lima, martes 6 de enero de 2009. p. 8.

<sup>97</sup> PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y Tradición Constitucional en el Perú (Materiales para una historia del Derecho Constitucional en el Perú). Editorial San Marcos. Lima, 1998. p. 64.

<sup>98</sup> La Constitución de 1867, aún cuando de vigencia transitoria, señaló que el Congreso era quien llamaba a los Ministros para la interpelación – no las Cámaras –, como sí lo indicaba la Carta de 1860 (Artículo 95).



(Artículos 102 y 94, respectivamente)<sup>99</sup>. Estas dos cartas constitucionales, precedida de la de 1823, confirman la importancia del manejo de la Hacienda Pública. No es, pues, casual en la historia del Derecho Constitucional que los Ministros de Economía tengan una trascendencia – más que por resultados de su gestión – en los respectivos períodos de los gobernantes de turno. La administración de la hacienda pública constituye una atribución del Presidente de la República que tiene arraigo en el decurso de las constituciones políticas, pero el manejo de la gestión sectorial le ha correspondido a cada Ministro de Estado en la cartera de Hacienda, Economía, Finanzas y Comercio y de Economía y Finanzas, como se le ha conocido en el tiempo a este sector en su normativa estatutaria.

La Constitución 1933, como su precedente de 1920, en lo referente a la configuración de los atributos y deberes de los Ministros de Estado, en esencia reiteran la normativa de sus cartas precedentes. Si hay algo que destacar en esta materia, es la constitucionalización de la figura del Presidente del Consejo de Ministros en la carta de 1933, en cuyo artículo 157° señalaba que el Consejo de Ministros tenía su Presidente, aún cuando tal regulación ya precedía – en el marco de una norma legal – desde el año 1856. Por lo demás, las cartas de 1979 y de 1993 han reiterado la enunciación del Presidente del Consejo de Ministros y sus principales funciones, dejando a la ley el alcance y detalle de sus atribuciones y funciones estatutarias.

La Constitución de 1979 se caracteriza por fortalecer la figura del Presidente de la República<sup>100</sup>. En cuanto a la designación de los Ministros por parte del Presidente de la

---

<sup>99</sup> Similar disposición se reguló en el artículo 177 de la Constitución de 1933. En efecto, dicho artículo señalaba que el Ministro de Hacienda remitirá a la Cámara de Diputados, dentro de los treinta días siguientes al de la instalación del Congreso en Legislatura Ordinaria, con la correspondiente Exposición de Motivos, el Proyecto de Presupuesto General de la República para el año próximo. Por su parte, La Carta de 1993 refiere que el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas (Artículo 79) y que el Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución (Artículo 80).

<sup>100</sup> Los Títulos IV y V se refieren, fundamentalmente, a la estructura del Estado. Se ha reafirmado la clásica estructura de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El voto de censura es privilegio de la Cámara de Diputados; no del Senado. Para presentar el voto de censura se exige un tanto por ciento de los miembros de la Cámara. Para aprobarlo, o sea para hacerlo viable, un tercio de los miembros hábiles. El ministro interpelado tiene tres días para presentarse a responder a sus interpelantes, ventaja que no existe en nuestras Cartas anteriores, en este caso, a favor del Poder Ejecutivo. El gabinete se presenta ante el Congreso, tal como

República, un tema que acaparó la atención de los constituyentes de 1979 fue la designación como tales a los Militares en ejercicio. En efecto, el texto inicial de artículo 221° del proyecto que se debatió en la Comisión Principal de la Asamblea refería que “(...). *Para ser ministro de Estado se requiere las mismas calidades personales que para ser diputado. Los militares en actividad pueden ser ministros*”. Posteriormente se presentó la siguiente propuesta: “(...). *Para ser ministro de Estado se requiere las mismas calidades personales que para ser diputado. Los Militares en actividad pueden ser ministros en las ramas de la Defensa Nacional*”<sup>101</sup>. El texto final aprobado, signado con el artículo 217° señaló textualmente: “*Para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano y haber cumplido veinticinco años de edad*”.

En cuanto a la Constitución de 1993, esta carta reitera los aspectos sustanciales relativos a las atribuciones y funciones de los Ministros de Estado, en el contexto de su conformación del Consejo de Ministros, del refrendo ministerial, su responsabilidad política y sujeción jerárquica constitucional con el Presidente de la República.

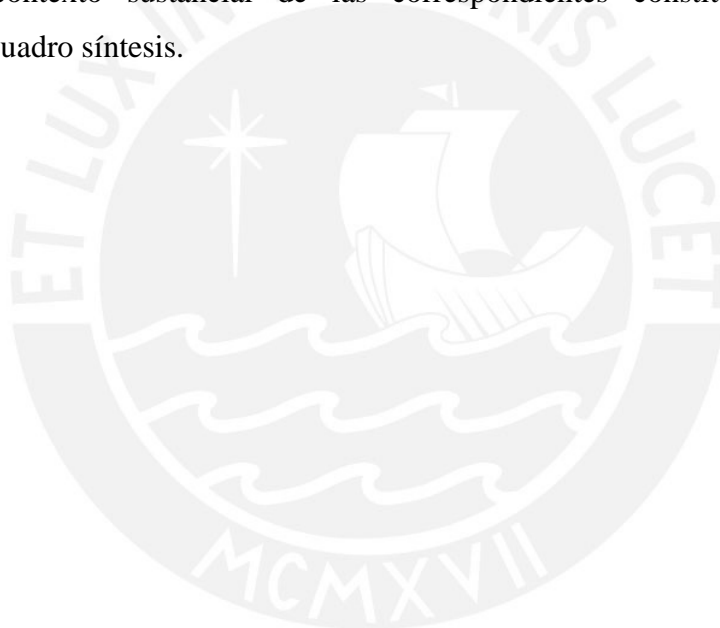
---

se presenta ante el Congreso, tal como se presenta también el proyecto de presupuesto. No hay voto aprobatorio ni desaprobatorio sobre la exposición del gabinete. El Senado es la cámara de decisión en materia de determinación de responsabilidad de altos funcionarios. El Presidente de la República es el único que tiene la capacidad de escoger y despedir a los Ministros. El Poder Ejecutivo aparece seriamente reforzado en el proyecto. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Comisión Principal de la Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Diario de los Debates. Publicación Oficial. 28ª. Sesión (Permanente). Martes, 27 de marzo de 1979. Tomo V. Lima-Perú. 1985. pp. 211-212.

<sup>101</sup> El constituyente Chirinos Soto refirió que “*actualmente (aludiendo a la Constitución de 1933) la Constitución dice: “Para ser ministro de Estado se requieren las mismas calidades personales que para ser diputado*”. No dice más. Entonces, se presentaba el problema de los militares a quienes se confiaba la Cartera de Defensa Nacional, que no eran ciudadanos en ejercicio del derecho de sufragio, sin embargo, eran ministros. En una interpretación apenas rigurosa de la Constitución, no podían ser ministros. ¿Entonces, vamos a crear una situación en que es violada la Constitución o vamos a facilitar que los militares en actividad puedan ser ministros? Posteriormente, en el debate agrega el citado constituyente: “*Hay que adoptar uno de los dos criterios: o los militares en actividad pueden ser ministros, y en ese caso pueden ser ministros de cualquier ramo, o no pueden ser ministros*”. El Presidente de la Asamblea (Luis Alberto Sánchez acotó: “*Por qué no nos olvidamos del asunto y decimos que deben ser ciudadanos (refiriéndose a los ministros). Y si quieren ser ministros (refiriéndose esta vez a los militares), renuncian*”. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Comisión Principal de la Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Diario de los Debates. Vigésima Tercera Sesión del 22 de febrero de 1979. Publicación Oficial. Tomo IV Lima-Perú. 1985. pp. 54-56. Al respecto, puede verse con más detalle la posición jurídico-constitucional de Chirinos Soto, quien opina en el ámbito doctrinario que los Militares (con la Carta de 1979) sí pueden ser Ministros. CHIRINOS SOTO, Enrique. Cuestiones Constitucionales 1933-1990. Los Militares pueden ser Ministros. Fundación M.J. Bustamante De la Fuente. Lima, 1991. pp. 199-201.

Por todo lo anotado, conviniendo con las reflexiones de Villarán, mencionaremos que en todo régimen gubernativo es de suma importancia la posición constitucional de los Ministros. El grado y extensión de su poder, la manera cómo se coordina con la autoridad del Jefe de Estado y con la del Congreso, varían en relación íntima con los diversos tipos de gobierno, al punto de poderse afirmar que cada forma de gobierno representativo moderno se distingue y caracteriza en razón de la manera como los gabinetes se forman, funcionan y caen<sup>102</sup>.

Para una comprensión panorámica de la relación de la forma de gobierno, la separación de poderes, la conformación del Poder Ejecutivo y el rol de los Ministros de Estado en el contexto sustancial de las correspondientes constituciones políticas, presentamos un cuadro síntesis.



---

<sup>102</sup> VILLARÁN, Manuel Vicente. Posición constitucional de los Ministros en el Perú. Colegio de Abogados de Lima. 1994. p. 35.

**Relación del Poder Ejecutivo y los Ministros en las Constituciones del Perú**

Const. Política	1823	1826	1828	1834	1839	1856	1860	1867	1920	1933	1979	1993
Forma de Gobierno	Popular Repres.	Popular Repres.	Popular Repres.	Popular Repres.	Popular Repres.	Democ. Repres.	Repub. Democ. Repres.	Repub. Democ. Repres.	Repub. Democ. Repres.	Repub. Democ.	Repub. Democ. Social, Indep., Sober.	Unitario, Repres. Descent.
Separación de Poderes	Legislat. Ejecutivo Judicial	Electoral, Legislat. Ejecutivo Judicial	Legislat., Ejecutivo Judicial	Legislat. Ejecutivo Judicial	Legislat. Ejecutivo Judicial	Legislat. Ejecutivo Judicial	Legislat. Ejecutivo Judicial	Legislat. Ejecutivo Judicial	Legislat. Ejecutivo Repub. Democ. Repres Judicial	Legisl. Ejecut. Judicial	Legisl. Ejecut. Judicial	Legislat. Ejecutivo Judicial
Pdte.	Repub.	Vitalicio	Repub.	Repub.	Repub.	Repub..	Repub.	Repub.	Repúb.	Repub.	Repub.	Repub.
Vice-Pdte	Uno	Uno	Uno	-	-	Uno	Dos	-	-	-	Dos	Dos
Ministro	Ministros de Estado (3)	Secret. Estado	Ministro de Estado	Ministros de Estado (4)	Ministro de Estado (4)	Ministro de Estado	Ministro de Estado	Ministro de Estado	Ministro de Estado	Ministro de Estado	Ministr o de Estado	Ministro de Estado
Consejo de Ministros	-	-	-	-	-	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Pdte. De Consejo Ministros	-	-	-	-	-	-	-	Si	-	Si	Si	Si
Congre- sista/ Ministro (Prohibi- ción)	-	-	-	-	-	Vacancia del Congresista si acepta cargo de Ministro	Vacancia del Congresista si acepta cargo de Ministro	Vacancia del Congresista si acepta cargo de Ministro	Función suspendida de Congres. cuando acepta cargo de Ministro	Si	Si	Si
Refrendo Minist.	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Respons. Individual Ministro	Si	Si	Si	V	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Respons. Solidaria Ministro	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Interpelación al Ministro	-	-	"Acusac."	"Acusac."	"Acusac."	"Acusac."	"Acusac."	Interpel.	"Acusac."	Interpel.	Interp.	Interpel.
Censura Minist.	-	-	"Acusac."	"Acusac."	"Acusac."	"Asac."	"Acusac."	Censura	"Acusac."	Censura	Censsura	Censura
Acusación Constit. Al Ministro	-	Suspens. de Secretar.	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si

III.

LA INSTITUCIÓN DE LOS MINISTROS DE ESTADO  
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993



Desde el inicio de vigencia de la Constitución de 1993, esto es, desde el 31 de diciembre de 1993, Perú ha tenido a la fecha cinco (5) gobiernos: i) a cargo de Alberto Fujimori Fujimori, Presidente de facto desde el inicio (1993), reelecto una vez (1995) y reelecto otra (2000); ii) a cargo del Presidente Constitucional Valentín Paniagua Corazao, quien asumiera el denominado Gobierno de Transición (2000-2001), luego de la renuncia “por fax” del Presidente Fujimori; iii) del Presidente Constitucional Alejandro Toledo Manrique (2001 al 2006); iv) del Presidente Constitucional Alan García Pérez (2006 al 2011) y v) del Presidente Constitucional Ollanta Humala Tasso, elegido para el período 2011 hasta el 2016.

Cada gobierno ha tenido sus contingencias, coyunturas y precedencias. Cada uno ha convivido con sus estilos presidenciales y con las particularidades políticas nacionales que involucraron a sus respectivos Ministros en cada época. Durante estos últimos 19 años, han sido cinco gobiernos los que han conducido el Poder Ejecutivo, en los que han sido nombrados Ministros, algunos cercanos al partido político que a su turno ganara las elecciones presidenciales, otros pocos, militantes de los partidos políticos ganadores o integrante de la alianzas partidarias, otros, integrantes independientes sin militancia política que provienen del ámbito académico y/o ámbito empresarial, otros personajes sin mayores antecedentes de gestión privada o pública casi anónimos<sup>103</sup> u otros que tuvieron una gestión ministerial digna de la intrascendencia constitucional y política<sup>104</sup>.

La Constitución Política de 1993, en lo referente a la institución de los Ministros de Estado como integrantes del Poder Ejecutivo y la configuración de las relaciones entre dicho Poder con el Poder Legislativo tiene como antecedente inmediato los alcances y

---

<sup>103</sup> Nos referimos al comentario emitido por ex congresista Javier Valle Riestra realizado en una entrevista el 12 de mayo de 2012 en Radio Programas del Perú, respecto del gabinete ministerial de dicho período, del que señaló que “*es el más anónimo que ha tenido la historia de la República*”, acotando que “es un gabinete sin significación porque no existen líderes ni conductores, y este gobierno es sinónimo de anonimato y mediocridad, que es peligroso para la estructura constitucional del Perú” (<http://diario16.pe/pdf/13-05-2012.pdf>). Fuente consultada el 8 de setiembre de 2012).

<sup>104</sup> En este caso, nos referimos a aquellos Ministros que han realizado una gestión ministerial de semanas, en unos casos y de días, en otros. Más allá del tiempo en la gestión sectorial, el “*anonimato*” se sustenta en la casi nula gestión realizada en el respectivo Sector, al mismo tiempo que el “desacompañamiento” al Presidente de la República en los principales momentos políticos que las coyunturas exigen a cada Ministro fortalecer el régimen constitucional.

experiencias políticas y constitucionales de la Carta de 1979<sup>105</sup>. En esencia, la actual Carta reitera la configuración del Ministro de Estado, como integrante de un Poder del Estado, como es el Ejecutivo, quien asume el Gobierno Nacional, el cual desarrolla sus funciones en el contexto del régimen político peruano de alta dosis de atribuciones presidenciales.

Destacamos que la Constitución Política de 1993 no ha merecido a la fecha modificaciones sustanciales en lo relativo al régimen de los Ministros de Estado, lo que sí ha ocurrido con otros temas y asuntos de importancia jurídica y constitucional. *¿Ello significa que el tema de los Ministros de Estado no tiene un nivel de importancia en el derecho constitucional y el régimen político, como si lo han tenido otros?.* Opinamos que no. Lo que sucede es que si se realizara alguna modificatoria respecto del régimen constitucional de los Ministros, ello conllevaría a modificar las bases del sistema de gobierno y la consiguiente modificación del funcionamiento de las instituciones políticas, administrativas e inclusive de los partidos políticos, estos últimos, con actuación principal en el Congreso de la República, el que constituye el poder que controla y supervisa al Poder Ejecutivo, precisamente, a través de las actuaciones de los Ministros de Estado<sup>106</sup>.

## 1. Configuración conceptual de Ministro de Estado

La Constitución Política de 1993 no establece el concepto de Ministro de Estado en su condición de representante e integrante del Poder Ejecutivo<sup>107</sup>. Lo que la Constitución hace esencialmente es regular las funciones de los Ministros a título colectivo e individual (Artículo 119°), sus obligaciones (Artículos 120°, 128°, 130° y 131°), sus restricciones y

<sup>105</sup> La Constitución de 1979 reguló la figura de los Ministros de Estado en el Capítulo VI del Título IV (Estructura del Estado), denominado como “Del Consejo de Ministros”. El tema fue abordado del artículo 212 al 223, esto es, con un total de 12 artículos. El Capítulo VII aborda el tema “De las Relaciones con el Poder Legislativo”, lo cual fue regulado desde el artículo 224 al 230.

<sup>106</sup> De la revisión de las doce Constituciones que han regido nuestro país, advertimos que – en efecto – el tema de los Ministros de Estado no mereció en ningún momento modificación constitucional alguna. Más aún, desde la Constitución de 1823 a la de 1993, el tema fue regulado con la denominación autónoma de los “Ministros de Estado”, pasando previamente por la Constitución de 1826, que los reguló bajo el epígrafe de los Secretarios del Estado. Han sido las Constituciones de 1979 y de 1993 las que han regulado la figura de los Ministros dentro de la figura constitucional del denominado Consejo de Ministros.

<sup>107</sup> En el caso del Presidente de la República, la Constitución de 1993 sí establece en términos positivos su significado constitucional, del cual se refiere que el Presidente de la República “es” el Jefe del Estado y personifica a la Nación (Artículo 110°).

limitaciones (Artículo 126° y 136°), los requisitos para acceder al cargo (Artículo 124°) y sus prerrogativas (Artículo 129° y 132°).

Podrá notarse que en el Capítulo V del Capítulo IV de la actual Carta, el rol del Ministro de Estado está condicionado al ejercicio de las atribuciones y prerrogativas del Presidente de la República. La redacción es bastante ostensible en este aspecto<sup>108</sup>. Pero, lo anotado no podría ser admitido de otra manera, considerando que la forma de gobierno y el modelo constitucional vigente está elaborado sobre el énfasis de un modelo esencialmente presidencial<sup>109</sup>, esto es, un modelo por el cual el Presidente de la República es quien ejerce plenamente el poder político, lo que incluye el nombramiento y remoción de los Ministros de Estado, decisiones que esencialmente a él le corresponden, más allá de toda “*propuesta*” que formule el Presidente del Consejo de Ministros o cualquier otro personaje de su entorno. En este aspecto, la ciudadanía – la que votó por el Presidente de la República - cuando candidato-, como aquellos que no lo hicieron – tiene todo el derecho de exigirle que elija Ministros competentes en todo sentido, para así conducir satisfactoriamente las políticas nacionales y sectoriales.

Hasta aquí entonces, pretendemos demostrar que el concepto constitucional de Ministro de Estado es uno de naturaleza política, con bases en el sistema de gobierno optado por la Constitución Política de 1993. No se trata, pues, de un concepto de carácter legalista, ni administrativo, el que debe ser el eje de esta figura constitucional. Sin embargo, el ordenamiento legal de desarrollo constitucional se ha empeñado en configurar las funciones de los Ministros de Estado con un alto contenido de funciones administrativas, que debe despachar documentos de gestión sectorial, omitiendo gravemente el legislador que el Ministro es un funcionario político de confianza del Presidente de la República. Con ello no pretendemos sustraer al Ministro de las razonables y funciones administrativas que

---

<sup>108</sup> Así por ejemplo, advertimos el influjo de la decisión presidencial cuando se señala que “la dirección y gestión de los servicios públicos están confiadas a cada ministro...” (Artículo 119°), “*el Presidente de la República nombra y remueve (...) a los demás Ministros (...)*” (Artículo 122°), *el Presidente de la República puede encomendar a un ministro (...) se encargue de otra (cartera)...*” (Artículo 127°).

<sup>109</sup> La forma de gobierno peruana se encuentra más cercana a un modelo presidencial que presidencialista, es decir, a un modelo que gira en torno a la figura del titular del Ejecutivo a diferencia del estadounidense que reposa en la idea de un Presidente Federal sometidos a fuertes controles bajo el principio de separación de poderes. HAKAANSON NIETO, Carlos. Curso de Derecho Constitucional. Palestra Editores. Lima, 2009. pp. 344-345.



el cargo determina, pero de allí a que tenga el rol directo – a través de su firma – de actos administrativos vinculados esencialmente con los sistemas de contratación, presupuesto público, inversión pública, entre los principales – debe haber una distancia que la ley en su oportunidad tiene que encargarse de delimitar. De otra parte, nuestra finalidad es demostrar que la devaluación de la figura del Ministro de Estado radica en gran parte en la actuación muchas veces personalista e improvisada de éste, más que en las propias carencias y deficiencias del correspondiente ordenamiento constitucional y legal.

Así pues, una primera aproximación conceptual del Ministro<sup>110</sup> la encontramos en el artículo 25° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la que refiere que “*El Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo*” (*El énfasis nuestro*). La LOPE desarrolla dicho concepto sobre la base del artículo 119° de la Constitución Política, el que refiere que a cada Ministro [el Presidente de la República] le confía la dirección y gestión de los servicios públicos que competen a la cartera a su cargo<sup>111</sup>. En todo caso, lo que destacamos de esta parte de la LOPE es el carácter “*político*” del cargo, es decir, su condición esencial como integrante del Gobierno, convocado para participar del mismo formulando propuestas, ejecutando y supervisando las correspondientes políticas nacionales, como también todas aquellas materias de gestión gubernamental que le confiera el Presidente de la República, como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

El carácter político que destacamos en el presente trabajo no excluye reconocer que toda gestión ministerial tiene una alta repercusión en la Administración Pública, a través de la ejecución de las políticas sectoriales de cargo de cada Ministro. Empero, debemos

---

<sup>110</sup> El término “Ministro” proviene del latín *minister* (servir o ejercer un oficio) y es la persona que dirige cada uno de los departamentos ministeriales en que se divide la gobernación del Estado. (Ver: <http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm>). El Ministro “político”, al que nos referimos presta su servicio en un gobierno, lo cual implica acción y efecto de gobernar o gobernarse o conjunto de los ministros de un Estado. (Ver: <http://lema.rae.es/drae/?val=objerno>). Fuente consultada el 31 de agosto de 2012.

<sup>111</sup> Artículo 25.- Ministros de Estado: El Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo. Los Ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno. (...).

destacar que la Administración Pública constituye una derivación del Gobierno, que es el escenario natural y primordial de todo Ministro. En efecto, en nuestra opinión el Ministro de Estado en su condición de funcionario político del Gobierno despliega sus principales acciones en el escenario de la política nacional, en el manejo de sus relaciones con el Congreso de la República, los medios de comunicación y con la ciudadanía en general. En la medida en que un Ministro de Estado se desenvuelva apropiadamente en estos ámbitos, su gestión podrá establecer alianzas o generar adeptos en el escenario del control político, o sea, con el Congreso de la República, quien en gran parte es el que determina el aspecto normativo sectorial, mediante la aprobación de las leyes sectoriales correspondientes. Un Ministro que se conduce con ponderación política está en capacidad de promover leyes importantes y claves para el desarrollo del país, obteniendo asimismo la asignación de recursos presupuestales cuando la coyuntura lo exija. En el propio terreno del Poder Ejecutivo, un Ministro eficiente políticamente podrá proponer ante el Consejo de Ministros las normas reglamentarias estratégicas que su sector requiera, las que además – debieran - contar con el auspicio del propio Presidente de la República. No estamos, pues, ante un alto funcionario de la Administración Pública que cumple importantes funciones administrativas, sino más bien esencialmente funciones políticas cuyo insumo tiene como base la función administrativa.

De acuerdo al contexto de nuestro sistema de gobierno, en nuestra opinión el Ministro de Estado es el primer funcionario de confianza del Presidente de la República cuya actuación cotidiana se desarrolla y materializa en el ámbito del gobierno nacional y político. El Ministro es y debe saberse como un integrante de un determinado régimen político que atiende un sector del Poder Ejecutivo y que participa del Gobierno con los demás Ministros, todos ellos, al mando del Presidente de la República. Un Ministro de Estado no debe tener agenda personal para efectivizar su concurso en el Gobierno. Será más bien su concurso, convicciones políticas y democráticas, los que deben coincidir con los planes de gobierno que son de cargo del Poder Ejecutivo. En gran parte, el Ministro de Estado asume indirectamente la agenda política que el Presidente formuló y predicó en calles, plazas y medios de comunicación cuando aquél era candidato. Esto se advierte de manera más ostensible con los primeros Ministros del Presidente de la República, por lo

menos, en el primer año de ejercicio gubernamental. El Ministro asume, por tanto, responsabilidades eminentemente políticas, como también jurídicas desde el primer día de su nombramiento<sup>112</sup>. Es por ello trascendente que el Presidente sepa a quién nombra para el cargo, como es para el potencial Ministro saber a qué clase de gobierno es al que ingresa para prestar su concurso profesional y político.

Por su misma condición de funcionario político de confianza del Presidente de la República, el cargo es indeterminado en el tiempo, pero a veces también ingratamente incierto. Se sabe qué día ingresa, pero no se sabe qué día renunciará o será removido. Se sabe que un día ingresa al Gobierno en una ceremonia solemne de juramentación, pero no se sabe si su salida merecerá la consideración de los actores de la política nacional y ciudadanía en general. Su permanencia razonable más bien dependerá del manejo técnico, profesional del sector encargado y de una gran dosis de desempeño político que demuestre a diario en el oficio ministerial en sintonía con el propio del gobierno nacional. Recordemos que la regla general de nuestro sistema de gobierno, considerando el historial de los Ministros de Estado desde la vigencia de la Constitución Política de 1993, es que éstos han sido removidos por una baja actuación política y sectorial, al margen de coyunturas adicionales que determinaron en su momento la “caída” de los respectivos Presidentes de Consejo de Ministros, lo que obligaba a renunciar por mandato constitucional a todos los demás Ministros, lo que paradójicamente generaba la oportunidad política del Presidente de la República para realizar los cambios que en otro contexto hubiera preferido no hacer, esto es, de remover “*poco a poco*” a Ministros, para proyectar al máximo el equilibrio político y gubernamental.

Por todo lo anotado, consideramos de trascendente importancia que el propio Presidente de la República evalúe capacidades de diversa naturaleza en las personas a

---

<sup>112</sup> García Belaunde, señala que “*si un Ministro acepta un cargo público y, más aún, juró desempeñarlo de acuerdo con la Constitución y las leyes, no queda más remedio que asumir esa responsabilidad. Quien no quiere asumirla, debe pensar en no aceptar ningún cargo público. Agrega luego que ser Ministro de Estado no es, como piensan algunos, hablar con voz engolada, aparecer en los medios todos los días, opinar sobre cualquier cosa aun cuando no se sepa lo que se habla y asistir a cuanto cóctel exista. Esto es lo anecdótico, lo pasajero. Lo otro, o sea, la misión que el Estado le encomienda, es lo serio, lo que realmente cuenta. Y al hacerlo, debe ser como todos, responsable de sus actos*”. GARCÍA BELAUNDE, Domingo. ¿Ministros irresponsables?. En: Diálogo con la Jurisprudencia. AA.VV. Vol. 9. Número 56. Mayo 2003. Editorial Gaceta Jurídica. p. 18.

quienes nombrará como Ministro de Estado, quien no debe tener un comportamiento de un alto funcionario que cumple funciones administrativas, sino más bien funciones políticas con base en la gestión administrativa sectorial. En gran parte, la actuación y resultados de gestión de un Presidente de la República descansará en los aciertos políticos y de gestión de sus Ministros. Es sintomático también, que los desaciertos de aquél le pueden endosar una factura política con consecuencias políticas para cada coyuntura.

## 2. Los Ministerios en la Constitución de 1993

A la entrada en vigencia de la Constitución de 1979, esto es, al 28 de julio de 1980, los Ministerios eran un total de diecisiete (17) conforme al siguiente detalle: 1) Presidencia del Consejo de Ministros, 2) Ministerio de Industria, Turismo e Integración, 3) Ministerio de Guerra, 4) Ministerio de Aeronáutica, 5) Ministerio de Marina, 6) Ministerio del Interior, 7) Ministerio de Salud, 8) Ministerio de Relaciones Exteriores, 9) Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 10) Ministerio de Vivienda y Construcción, 11) Ministerio de Educación, 12) Ministerio de Justicia, 13) Ministerio de Economía y Finanzas, 14) Ministerio de Trabajo, 15) Ministerio de Agricultura, 16) Ministerio de Energía y Minas y 17) Ministerio de Pesquería. Cabe destacar que por mandato de la Ley N° 24654, vigente a partir del 1 de abril de 1987, se fusionaron en el denominado Ministerio de Defensa a los hasta entonces Ministerio de Guerra, Ministerio de Marina y Ministerio de Aeronáutica, cuyo primer Ministro de Defensa fue Enrique López Albújar (1987-1989). Ello significa que en el período de gestión del Presidente Constitucional Alan García Pérez (1985-1990) se redujeron de tres Ministerios a uno solo (MINDEF), pero por otro lado en dicho período gubernamental (1985) mediante la Ley N° 24297 se creó el Ministerio de la Presidencia, como organismo encargado de normar y coordinar el funcionamiento de las entidades multisectoriales y organismos públicos descentralizados del Gobierno Central. El primer Ministro de dicha cartera fue Nicanor Mujica Álvarez-Calderón. Dicho Ministerio fue desactivado, primero, por Ley N° 25290, con vigencia a partir del 10 de abril de 2000 – esto es, durante la vigencia del período constitucional del Presidente Alberto Fujimori –, el que es reactivado en 1992 mediante Decreto Ley N° 25556, el que finalmente fue desactivado en el año 2002 durante el gobierno del Presidente Constitucional Alejandro

Toledo, mediante la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, norma que proyectó en su esquema, entre otras, la aprobación de la actual Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Así entonces, en términos objetivos podemos concluir que el primer gobierno del Presidente Alan García concluyó con dieciséis (16) Ministerios.

Concluido el período del Presidente García, correspondía realizar las próximas elecciones presidenciales. La recta final de la contienda electoral se circunscribió entre elegir a Mario Vargas Llosa o Alberto Fujimori. En 1990 regía aún la carta de 1979. Ya elegido Fujimori Presidente Constitucional de la República, en 1992 da el “*autogolpe*” de 1992. Se generan necesariamente las condiciones para retornar a la constitucionalidad del país y con ello a la aprobación de una nueva carta. Así pues, la Constitución Política de 1993 es producto de una presión política, la que tuvo que ser asumida por aquél entonces por el Presidente Alberto Fujimori después del autogolpe del 5 de abril de 1992. En dicho contexto se convocó posteriormente a un Congreso Constituyente Democrático (CCD), que preparó el proyecto de carta constitucional, el que luego de un referéndum tuvo como resultado la aprobación de dicha Carta, la que fue promulgada el 29 de diciembre de 1993.

Considerando como antecedente inmediato el número de los Ministerios constituidos hasta la derogatoria de la Constitución Política de 1979<sup>113</sup>, el proceso de transición a la vigencia de la Carta de 1993 nos presenta a los Ministerios constituidos a esa fecha, a partir de lo cual identificaremos cuántos Ministerios son hasta la actualidad. Ello permitirá conocer la dimensión constitucional, administrativa y política de determinados Ministerios en el contexto de la Derecho Constitucional del Perú y de las constituciones anteriores. En efecto, cuando se inicia la vigencia de la Constitución de 1993, el Poder Ejecutivo – a nivel de Ministerios<sup>114</sup> – estaba conformado por:

---

<sup>113</sup> En cuanto a los Ministros nombrados por el Presidente García en su primer período gubernamental puede consultarse la obra compiladora con matices de fuente histórica de GARCÍA BELAUNDE, Víctor Andrés. Los Ministros de Alan García (1985-1990). Fondo Editorial del Congreso de la República. Lima, 2011.

<sup>114</sup> Los titulares de dichas carteras ministeriales (15), en el mismo orden de los Ministerios enunciados fueron Alfonso Bustamante Bustamante (PCM – MITINCI), Víctor Malca Villanueva (MINDEF), Juan Briones Dávila (MININTER), Jaime Freundt-Thurne Oyanguren (MINSAs), Efraín Goldenberg Schreiber (MRE), Dante Córdova Blanco (MTCC), Raúl Vittor Alfaro (MINEDU), Fernando Vega Santa-Gadea (MINJUS), Jorge Camet Dickmann (MEF), Augusto Antonioli Vásquez (MTPS), Absalón Vásquez Villanueva

1. Presidencia del Consejo de Ministros<sup>115</sup> (PCM),
2. Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negocios Comerciales Internacionales (MITINCI),
3. Ministerio de Defensa (MINDEF),
4. Ministerio del Interior (MININTER),
5. Ministerio de Salud (MINSAs),
6. Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE),
7. Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTCC)<sup>116</sup>,
8. Ministerio de Educación (MINEDU),
9. Ministerio de Justicia (MINJUS),
10. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF),
11. Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS),
12. Ministerio de Agricultura (MINAG),
13. Ministerio de Energía y Minas (MEM),
14. Ministerio de Pesquería (MIPES) y
15. Ministerio de la Presidencia (MIPRES).

Inicialmente eran en quince (15) carteras ministeriales, cuyo número ha variado en el tiempo (desde 1993 a fecha) en su denominación y asignación de sus respectivos

---

(MINAG), Daniel Hokama Tokashi (MEM), Jaime Sobero Taira (MIPES) y Manuel Máximo Vara Ochoa (MIPRES). En el período del Presidente Alberto Fujimori Fujimori mediante Decreto Legislativo N° 866, publicado el 29 de diciembre de 1996, se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano – PROMUDEH, que posteriormente ha cambiado de denominación y acrónimo. Debe acotarse que durante este periodo gubernamental, se creó el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción sobre la fusión de dos Ministerios (MTC y MVC), por mandato del Decreto Ley N° 25491 (1992), retomando sus denominaciones independientes en el año 2002. Así pues, a manera de síntesis, indicamos que en dicho período gubernamental (1990-2000) se contaron con dieciséis (16) Ministerios, incluyendo a la PCM.

<sup>115</sup> Recordemos que la Constitución de 1993, a diferencia de su antecesora de 1979, señala expresamente que el Presidente del Consejo de Ministros puede ser Ministro sin cartera (Artículo 123°). Sin embargo, debe destacarse que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha constituido Pliego Presupuestal, esto es, ha atendido sus propios gastos con un presupuesto independiente de otros Ministerios. Asimismo, cabe señalar que curiosamente, la PCM ha sido el “sector” que más organismos públicos descentralizados – como se les denominaba anteriormente a la vigencia de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – ha tenido a su cargo que otros Ministerios tradicionales.

<sup>116</sup> Fusionado como tal por mandato del Decreto Ley N° 25491 (1992), sobre la base de dos Ministerios (MTC y MVC).

acrónimos, como también en la composición de sus funciones legales y estatutarias<sup>117</sup>. Estos cambios han tenido un correlato de la función de gobierno y política sectorial que ha asumido cada Ministro de Estado al tiempo de asumir el respectivo cargo.

La Constitución Política de 1993 no hace referencia a los Ministerios, ni remite su número, denominación o forma de organización a la “*ley de la materia*”, como sí lo hicieron otras constituciones hasta la de 1979, inclusive<sup>118</sup>. La Carta actual señala que corresponde a la ley determinar la organización y funciones de cada Ministro (Artículo 121°), de lo cual se deriva que la sumatoria de los mismos determinará el Consejo de Ministros y consiguientemente el universo de los Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo. Cuando entró en vigencia la Constitución de 1993, la norma legal encargada de determinar el número de Ministerios, sus respectivas denominaciones y funciones fue el Decreto Legislativo N° 560, Ley del Poder Ejecutivo<sup>119</sup>.

Consideramos que hace bien la Constitución actual en no señalar que sea la “*ley*” la que determine el número de Ministerios. Es mejor tener una fórmula abierta para crear Ministerios por ley expresa y que sea la ley de la materia la que congrege la enunciación de todos ellos, como lo hace la actual Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>120</sup>. Es la dinámica política y administrativa del gobierno la que determina la conveniencia de crear o extinguir por ley el funcionamiento de un ministerio, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

En cuanto a conocer la definición de un Ministerio y su forma de constitución, es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo la norma que señala sus alcances jurídicos de lo que es un Ministerio integrante del Poder Ejecutivo. Dicha norma indica lo siguiente:

---

<sup>117</sup> A lo que se incluye posteriormente el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano – PROMUDEH, creado por mandato del Decreto Legislativo N° 866, publicado el 29 de diciembre de 1996.

<sup>118</sup> En términos generales las Constituciones optaron, en unos casos, por remitir a la ley el número de Ministros y en otros, el número de Ministros conjuntamente con sus ramos conformantes. Así tenemos a las Constituciones de 1828 (artículo 95), 1834 (artículo 87), 1856 (artículo 91), 1860 (artículo 97), 1867 (artículo 89), 1920 (artículo 125), 1933 (artículo 156) y 1979 (214). La excepción fueron las Constituciones de 1823 (artículo 82), de 1826 (artículo 92) y de 1839 (artículo 1839), señalando que el número de Ministros era de tres, cuatro y máximo de cuatro, respectivamente.

<sup>119</sup> Vigente hasta el 20 de diciembre de 2007, fecha en la que es derogada por mandato de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>120</sup> Primera Disposición Final de la Ley N° 29158.

**“Artículo 22.- Definición y constitución**

22.1 Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad.

22.2 Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

22.3 Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia.

22.4 El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

22.5 Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo<sup>121</sup>. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros<sup>122</sup>”.

Así entonces, todo Ministerio se crea por ley, esto es, por ley del Congreso de la República o por Decreto Legislativo, previa delegación de facultades a favor del Poder Ejecutivo. Ahora bien, conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo cada Ministerio se

<sup>121</sup> Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado  
Segunda Disposición Complementaria.- Opinión Técnica Previa

Para normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Las solicitudes de opinión técnica provenientes de las Comisiones Dictaminadoras del Congreso de la República deberán atenderse en un plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha de recepción de la solicitud.

<sup>122</sup> Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

Artículo 13.- Organización de entidades y dependencias de la Administración Central

13.1 La fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos descentralizados, comisiones y en general toda instancia de la Administración Pública Central, así como la modificación respecto de la adscripción de un Organismo Público Descentralizado de un sector a otro, se realizará por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley y previo informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Las demás acciones que sobre reforma de la estructura del Estado requiera realizar el Poder Ejecutivo serán aprobadas por Ley. En los casos de entidades que constitucionalmente se rijan por Ley Orgánica, su fusión se dará por una norma de igual jerarquía.

13.2 Las normas de organización y funciones de los Organismos Públicos Descentralizados serán aprobadas por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.



regula por una Ley de Organización y Funciones. Durante la vigencia de la Constitución de 1979, las leyes que regulaban el funcionamiento de los Ministerios eran denominadas “*leyes orgánicas*”. Recordemos que la Carta antes referida sí aludía a los Ministerios expresamente, lo que no sucede con la Constitución de 1993.

En este aspecto, resulta conveniente señalar que la actual Constitución establece que las leyes orgánicas regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución<sup>123</sup>. Entonces: ¿*Las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los Ministerios constituyen leyes ordinarias o leyes orgánicas?* Consideramos que dichas leyes de organización y funciones se aprueban como leyes orgánicas. No hay Ministerios sin Ministros. En consecuencia, es aplicable el alcance del artículo 106° de la Constitución Política de 1993, norma que regula los elementos constitutivos de una ley orgánica, pues sin lugar a dudas los Ministerios son entidades del Estado que están previstas en el ordenamiento constitucional, aún cuando mencionados como tales indirectamente<sup>124</sup>. De otra parte, se complementa el esquema normativo, cuando se señala que todo Ministerio debe contar con un Reglamento de Organización y Funciones, el que se aprueba mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el cual requiere la previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>125</sup>.

De otra parte y considerando la organización de los niveles de gobierno, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo le da contenido a las funciones de los Ministerios (gobierno nacional), desagregando sus funciones en generales y exclusivas<sup>126</sup>, las que se plasman en cada Ley de Organización y Funciones.

---

<sup>123</sup> Artículo 106°.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

<sup>124</sup> En efecto, advertimos que el artículo 123° señala que el Presidente del Consejo de Ministros puede ser un Ministro “*sin cartera*”, al que podemos agregar el artículo 127°, el que establece que el Presidente de la República puede encomendar a un Ministro, con retención de su cartera, el encargo de otra. En buena cuenta, concluimos que en ambos casos el texto constitucional alude a Ministerios.

<sup>125</sup> Artículo 13°, numeral 13.1 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

<sup>126</sup> Artículo 23°.- Funciones de los Ministerios  
23.1 Son funciones generales de los Ministerios:

Es la actual Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de diciembre de 2007, la que ha enunciado inicialmente la relación de los Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo<sup>127</sup>, de acuerdo al siguiente detalle:

1. Ministerio de Agricultura (MINAG)
2. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)
3. Ministerio de Defensa (MINDEF)
4. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
5. Ministerio de Educación (MINEDU)
6. Ministerio de Energía y Minas (MINEM)
7. Ministerio del Interior (MININTER)
8. Ministerio de Justicia (MINJUS)
9. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)
10. Ministerio de la Producción (PRODUCE)
11. Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)
12. Ministerio de Salud (MINSA)
13. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
14. Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

---

a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno; b) Aprobar las disposiciones normativas que les correspondan; c) Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente; d) Coordinar la defensa judicial de las entidades de su Sector; e) Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes; f) Otras funciones que les señale la ley. Las funciones a que se refieren los literales a), b), d) requieren, para su delegación, norma expresa.

23.2. Para el ejercicio de las competencias exclusivas, corresponde a los Ministerios:

a) Ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales. b) Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, de acuerdo a las normas de la materia; c) Planificar, financiar y garantizar la provisión y prestación de servicios públicos, de acuerdo a las normas de la materia;

23.3. Para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios:

a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento. b) Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones; c) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

<sup>127</sup> Primera Disposición Final de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

## 15. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA)

La norma legal acotada desarrolla una cláusula normativa abierta. No se trata de una norma que establezca en términos absolutos el número de ministerios que deben conformar el Poder Ejecutivo, sino más enuncia cuáles y cuántos son los Ministerios. Así pues, a diciembre de 2007, el Poder Ejecutivo contaba con quince (15) Ministerios, al que agregamos el Pliego de Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), teniendo como resultado un total de 16 (dieciséis)<sup>128</sup>. En el año 2007, durante el segundo gobierno del Presidente Constitucional Alan García Pérez (2006-2011), se crearon dos (2) Ministerios. En efecto, el Decreto Legislativo N° 1013, publicado el 14 de mayo de 2008, dispuso la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) y por otra parte, el Ministerio de Cultura (MCultura) que fue creado por mandato de la Ley N° 29565, publicada el 22 de julio de 2010. En consecuencia, al 28 de julio de 2011, el Poder Ejecutivo tenía dieciocho (18) Ministerios<sup>129</sup>.

Así entonces, transcurridas diversas gestiones gubernamentales durante la vigencia de la Carta de 1993, llegamos a la gestión del Presidente Constitucional Ollanta Humala Tasso (2011 en adelante), en cuyo mandato se han realizado acciones directas vinculadas con los Ministerios. En primer lugar, se han reformulado las funciones del Ministerio de Justicia (MINJUS), el que actualmente con nuevas funciones se denomina Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>130</sup>, siguiéndole la reformulación de nuevas funciones y denominación legal del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), actualmente Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)<sup>131</sup>. En ninguno de estos casos se trata de la creación de nuevos Ministerios, sino más bien de reformulación de sus funciones

---

<sup>128</sup> Artículo 123°.- “Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde (...)”. Así, pues, en puridad el Presidente del Consejo de Ministros es un Ministro y más allá de determinar quiénes componen un Ministerio, sin lugar a dudas, administrativamente dicho Presidente lo que tiene a su cargo es un Ministerio, además de ser presupuestalmente un Pliego.

<sup>129</sup> Incluimos a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

<sup>130</sup> Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, publicada el 8 de diciembre de 2011. Durante su vigencia, aún cuando por breve tiempo, debido a los cambios ministeriales de fines del 2011, el primer Ministro de esta cartera fue Francisco Eguiguren Praeli.

<sup>131</sup> Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, publicado el 20 de enero de 2012. La primera Ministra de esta cartera es la congresista Ana Jara Velásquez.

y atribuciones en el contexto de la actualización de roles como integrantes del Poder Ejecutivo. En cambio sí se ha creado un nuevo Ministerio en el año 2011. Se trata del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)<sup>132</sup>, con lo cual el panorama numérico y nominal del Poder Ejecutivo es como sigue:

1. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)<sup>133</sup>,
2. Ministerio de Agricultura (MINAG)
3. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)
4. Ministerio de Defensa (MINDEF)
5. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
6. Ministerio de Educación (MINEDU)
7. Ministerio de Energía y Minas (MINEM)
8. Ministerio del Interior (MININTER)
9. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS)
10. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
11. Ministerio de la Producción (PRODUCE)
12. Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)
13. Ministerio de Salud (MINSA)
14. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
15. Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)
16. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA)
17. Ministerio del Ambiente (MINAM)
18. Ministerio de Cultura (MCultura)
19. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Ahora bien, corresponde realizar un breve análisis si – en principio - todos los Ministerios tienen igual grado de importancia constitucional y política, como para

---

<sup>132</sup> Ley N° 29792, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), publicada el 20 de octubre de 2011. La primera Ministra de este sector es Carolina Trivelli.

<sup>133</sup> Pliego Presupuestal del que es titular el Presidente del Consejo de Ministros, cuya Presidencia tiene a su cargo un amplio conjunto de organismos públicos conformantes en número de 15 (quince), esto es, constituye el pliego con mayor número de entidades. (Ver: [http://www.peru.gob.pe/directorio/pep\\_directorio\\_poderes.asp](http://www.peru.gob.pe/directorio/pep_directorio_poderes.asp). Consultada el 23 de setiembre de 2012).

constituirlos en tales. Podemos utilizar algunos criterios para intentar una aproximación. El primero, es de carácter histórico. Un segundo criterio lo identificamos en base a las atribuciones constitucionales del Presidente de la República, como Jefe de Estado y Jefe del Poder Ejecutivo<sup>134</sup>. Otro es el referente al impacto en la gestión gubernamental nacional y finalmente, uno referido al contexto expreso de la Constitución.

Desde una perspectiva de la historia constitucional, las diversas constituciones del siglo XIX y XX han establecido enunciaciones expresas acerca del rol de determinados Ministerios, como también de Ministros. Así pues, la Constitución de 1823 fue la primera Carta que estableció el número de ministros y la denominación de los respectivos Ministerios<sup>135</sup>. La Constitución de 1828, además de reiterar la enunciación al Ministerio de Hacienda, proveniente ya de la Carta de 1823, le confirió al Ministro de Hacienda la obligación de presentar el estado general de los ingresos y egresos del Tesoro Nacional<sup>136</sup>. Por su parte, la Constitución de 1834 estableció funciones específicas al Ministro de Hacienda y al Ministro de Guerra en el marco de sus respectivas competencias<sup>137</sup>. Las Constituciones de 1839 y de 1856 reiteró la participación del Ministro de Hacienda en materias afines a sus competencias<sup>138</sup>. A nivel legislativo, la denominada “*Ley de Ministros de 1856*” señaló que:

---

<sup>134</sup> Artículo 118° de la Constitución Política, concordante con el artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>135</sup> Art. 82. Habrá tres ministros de Estado; uno de Gobierno y Relaciones Exteriores, otro de Guerra y Marina, y otro de Hacienda.

<sup>136</sup> Art. 99. El ministro de Hacienda presentará anualmente a la Cámara de Diputados un estado general de los ingresos y egresos del Tesoro nacional, y asimismo el presupuesto general de todos los gastos públicos del año entrante con el monto de las contribuciones y rentas nacionales. En cuanto a competencias específicas, también se menciona expresamente al Ministro de Guerra.

<sup>137</sup> Art. 90. El ministro de Hacienda presentará al Consejo de Estado, tres meses antes de abrirse la sesión anual del Congreso, la cuenta de la inversión de las sumas decretadas para los gastos del año anterior; y asimismo el presupuesto general de todos los gastos y entradas del año siguiente.

Art. 91. El ministro de Guerra presentará anualmente a las Cámaras, un estado de la fuerza pública de mar y tierra con expresión del número de generales, jefes, oficiales y tropa, y del pie en que se hallen los parques y armamentos.

<sup>138</sup> Art. 93. El ministro de Hacienda presentará al Congreso de Estado tres meses antes de abrirse la sesión bial del Congreso, la cuenta de la inversión de las sumas decretadas para los gastos del año anterior, y asimismo el presupuesto general de todos los gastos y entradas del año siguiente (Constitución de 1839). Art. 95. El ministro de Hacienda presentará, además, al Congreso ordinario al tiempo de instalarse la cuenta del año anterior y el proyecto de presupuesto para el siguiente (Constitución de 1856).

*“(…) los Ministros serán ordinariamente cinco: (1) de Relaciones Exteriores: (2) de Gobierno, Culto y Obras Públicas: (3) de Justicia, Instrucción y Beneficencia: (4) de Guerra y Marina; y (5) de Hacienda y Comercio. Sin embargo podrá el Gefe del Poder Ejecutivo entregar á un Ministro el despacho de otro Ministerio además del suyo, por un término que no exeda de dos meses, mientras se halle expedito el otro Ministro ó se provea alguna vacante<sup>139</sup>” (Artículo 1°).*

Posteriormente, las Constituciones de 1860<sup>140</sup>, de 1867<sup>141</sup>, de 1920<sup>142</sup> y de 1933<sup>143</sup> reiteraron la intervención del Ministro de Hacienda en la gestión gubernamental, en lo que corresponde al manejo de las finanzas públicas.

En un plano más actual, identificamos el artículo 118° de la Constitución Política de 1993, que regula un conjunto de atribuciones del Presidente de la República, las que se relacionan directamente con funciones ejecutivas que son propias de los respectivos Ministerios. Así pues, a modo de ejemplo, identificamos algunas atribuciones que tienen contenidos, ya sea políticos, gubernamentales y/o de política nacional, tales como velar por el orden interno (inciso 4, relacionado con el Ministerio del Interior); la seguridad exterior de la República (inciso 4), que vincula al quehacer funcional del Ministerio de Defensa); dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, como celebrar y ratificar tratados (inciso 11, ligado directamente con las funciones a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores); presidir el Sistema de Defensa Nacional (inciso 14) y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (Ministerios de Defensa y del Interior); la de administrar la hacienda pública y negociar los empréstitos

<sup>139</sup> Transcripción con ortografía y puntuación de la época. (ANEXO II).

<sup>140</sup> Art. 102. El Ministro de Hacienda presentará; además, la cuenta general del bienio anterior y el presupuesto para el siguiente.

<sup>141</sup> Art. 94. 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.

<sup>142</sup> Art. 129. Cada Ministro presentará al Congreso Ordinario al tiempo de su instalación, una Memoria en que exponga el estado de los distintos ramos de su despacho, y en cualquier tiempo los informes que se le pidan. El Ministro de Hacienda presentará además la cuenta general de la República correspondiente al año anterior y el Presupuesto del siguiente con la aprobación del Consejo de Ministros.

<sup>143</sup> Art. 177°. El Ministro de Hacienda remitirá a la Cámara de Diputados, dentro de los treinta días siguientes al de instalación del Congreso en Legislatura Ordinaria, con la correspondiente Exposición de Motivos, el proyecto de Presupuesto General de la República para el año próximo. (...).

(incisos 17 y 18, íntimamente relacionados con las funciones del Ministerio de Economía y Finanzas); la de regular las tarifas arancelarias (inciso 20, que vincula a los Ministerios de Economía y de Comercio Exterior y Turismo); la de conceder indultos y conmutar penas, ejerciendo el derecho de gracia (inciso 21 y cuya sustanciación de procedimientos es de cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), entre las principales. Como se podrá concluir preliminarmente, se trata, pues, de atribuciones que marcan el desarrollo ejecutivo por parte de un determinado Ministerio, lo cual es concordante con el concepto legislativo que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece para los Ministerios, en el contexto de la gestión gubernamental y política nacional<sup>144</sup>.

Ahora bien, hemos dado cuenta que se han creado en los últimos cuatro años (2008-2012) al Ministerio del Ambiente, al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Podrá advertirse que en cada caso, los respectivos Ministerios se han constituido sobre la base de sus respectivos organismos públicos predecesores, tales como el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), Instituto Nacional de Cultura (INC) y los programas de asistencia social (FONCODES, PRONAA, JUNTOS, entre otros), respectivamente. Ello quiere decir que de alguna manera el Poder Ejecutivo consideró pertinente elevar el rango de organismo público a ministerio y con ello, otorgar responsabilidad política a los Ministros respectivos en la conducción de estas funciones que antes eran de cargo de un determinado organismo público. Cuando están constituidos como órganos de gobierno todos los Ministerios son importantes. Todos – se debe entender así – deben sumar al cumplimiento de los fines que establece la Constitución y a la gestión política y gubernamental del Presidente de la República de turno y a la institucionalidad del Poder Ejecutivo<sup>145</sup>. El detalle es que resulta inevitable especular que algunos pueden ser

---

<sup>144</sup> Artículo 22° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>145</sup> A título de muestra, tenemos el caso del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quien a lo largo de sus anteriores leyes orgánicas se le confirió la función de asesoramiento jurídico especializado al Poder Ejecutivo. La actual Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones reitera lo comentado, cuando señala que es una función específica – entre otras - del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la de asesorar jurídicamente al Poder Ejecutivo emitiendo opinión sobre proyectos normativos (Artículo 7°, inciso a). Por lo demás, este Ministerio constituye uno de los que tienen un lugar constante en la historia de las constituciones desde 1826. Puede consultarse el fascículo “*Relación cronológica de los Ministros de Justicia, de 1826 a 1996*”, editado por el Ministerio de Justicia. Lima, 12 de marzo de 1996.

más importantes y/o estratégicos que otros en el marco del régimen constitucional del Poder Ejecutivo<sup>146</sup>.

Finalmente, destacaremos que la Carta de 1993 no se refiere a ningún Ministro, ni Ministerio específico, salvo en dos ocasiones. Se trata del Ministerio de Economía y Finanzas y Ministro de Economía y Finanzas<sup>147</sup>. Son menciones expresas, con lo cual se concluye la gravitación que tiene dicho Ministerio y su respectivo Ministro a nivel del Poder Ejecutivo y con ello, todo lo que significa la administración ejecutiva de la hacienda pública. Como hemos podido advertir anteriormente de nuestras constituciones preliminares, el manejo de la economía nacional ha constituido desde 1823 un tema clave y sensible para nuestro afianzamiento republicano. Los Ministros de Economía y Finanzas no son – precisamente – los más populares para la población, para los inversionistas, incluso para los propios servidores de la Administración Pública, quienes periódicamente aspiran a obtener mejoras en sus remuneraciones. Tampoco lo son entre los propios Ministros y Congresistas, cuando de establecer medidas de restricciones económicas se trata. Ello constituye una constante en las demandas que proponen los Ministerios para atender sus respectivas necesidades sectoriales o de desarrollo de proyectos. Los Ministros de Economía y Finanzas no otorgan un “sí” de buenas a primeras.

Un breve detalle, pero que consideramos importante en nuestro régimen político y casuística gubernamental es que los Ministros de Economía nombrados desde la vigencia de la Carta de 1993 han sido profesionales y técnicos independientes, quienes además curiosamente no han sido integrantes del partido político del Presidente de la República<sup>148</sup>, lo cual significa que ningún Presidente ha depositado la confianza en ninguno de sus partidarios para la conducción de tan importante cartera, aún cuando en ocasiones hayan

---

<sup>146</sup> En el ejercicio del control político que asume el Poder Legislativo, para éste siempre será más “rentable” ejercer todos los controles respecto de un Ministro o Ministra que tiene a su cargo asuntos que son de importancia nacional con alto contenido político.

<sup>147</sup> Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. (...). Artículo 80.- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. (...).

<sup>148</sup> Ver: [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=493%3Ahistorico-relacion-de-ministros&catid=244&Itemid=100529&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=493%3Ahistorico-relacion-de-ministros&catid=244&Itemid=100529&lang=es). Fuente consultada el 30 de setiembre de 2012.



sido voceados como tales antes del inicio del respectivo mandato presidencial<sup>149</sup>. Más aún, la constante ha sido que los Ministros de Estado nombrados desde diciembre de 1993 a la fecha han sido mayoritariamente profesionales, académicos y/o empresarios sin filiación política partidaria (independientes) con afinidad al plan de gobierno de turno, como también al estilo del propio Presidente de la República.

### 3. Nombramiento de los Ministros de Estado

Los Ministros de Estado son nombrados por el Presidente de la República, conforme lo establece el artículo 122 de la Constitución Política de 1993. A diferencia de otros funcionarios, los Ministros reciben un “*nombramiento*”, no una designación, categoría administrativa ésta que se confiere a otros funcionarios del Poder Ejecutivo<sup>150</sup>.

La Carta de 1993 no señala la formalidad de dicho nombramiento, ni tampoco se remite a la ley (de la materia) para su realización, como sí lo hace –por ejemplo - cuando se refiere a la organización y funciones del Consejo de Ministros<sup>151</sup>.

La formalidad del nombramiento de los Ministros de Estado tampoco está regulada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En efecto, la ley acotada establece que el Presidente de la República en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo nombra y remueve a quienes ejerzan “*altos*” cargos en el Estado, conforme a ley<sup>152</sup>. La ley a la que se remite la

---

<sup>149</sup> Eso sucedió en los prolegómenos de la segunda vuelta del proceso electoral del 2011, cuando se voceaba que el economista Félix Jiménez, Jefe del Plan de Gobierno del partido del actual Presidente Humala, sería el próximo Ministro de Economía y Finanzas. (Ver: <http://gestion.pe/noticia/734220/humala-se-alista-presentar-nombres-eventual-gabinete>. Fuente consultada el 01 de octubre de 2012). Finalmente, el elegido como Ministro de Economía y Finanzas fue Luis Miguel Castillo Rubio (28 de julio de 2011), quien fuera Viceministro de Hacienda en el período gubernamental del Presidente Alan García Pérez.

<sup>150</sup> En algún caso la Carta de 1993 se refiere al “*nombramiento*” como sinónimo de “*designación*”. En efecto, así se advierte de los cuatro Directores del Banco Central de Reserva (BCR) cuando son designados por el Poder Ejecutivo, mientras que cuando se trata de “*todos*” los Directores del Banco éstos son nombrados por el Presidente de la República (Artículo 88°). En cuanto a este extremo, la Ley N° 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos, alude a la “*designación*” de dichos funcionarios (Artículo 1°, numeral 4). De otro lado, el Presidente también nombra Embajadores y Ministros Plenipotenciarios con aprobación del Consejo de Ministros (Artículo 118°, numeral 12).

<sup>151</sup> Artículo 121°.- Los Ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones.

<sup>152</sup> Artículo 8°, numeral 2, literal i).

norma acotada es la Ley N° 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos, la que señala que el nombramiento de los altos funcionarios por el Presidente de la República se formaliza mediante Resolución Suprema, quien nombra y remueve a los Ministros de Estado, a propuesta y con refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (Artículo 1°, numeral 2). El artículo 6° de la norma legal acotada refiere que “*todas las Resoluciones de nombramiento de funcionarios en cargos de confianza surten efecto a partir del día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, salvo disposición en contrario de la misma que postergue su vigencia*”.

La norma legal antes glosada nos convoca a preguntar: *¿Desde cuándo ejerce el cargo propiamente un Ministro de Estado?* De una interpretación literal, lo es desde el día de la publicación oficial, lo que siguiendo la tradición de las últimas décadas, ocurre al día siguiente de la juramentación protocolar del nuevo Ministro o Gabinete Ministerial, si fuera el caso. Ello implica que el día de la juramentación, el Ministro renunciante, de quien ya el Presidente de la República firmó su respectiva Resolución Suprema de aceptación de renuncia, no ejerce competencias como tal, pues técnicamente ya no forma parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, destacamos que a partir de dicho “*momento*”, el nuevo Ministro o Ministra, tampoco puede ejercer sus funciones y prerrogativas como tal, pues su nombramiento está sujeto a la eficacia jurídica de la publicación. Así entonces, advertimos que “*el día*” de la juramentación el Presidente de la República cuenta con Ministro(s) nombrado(s), pero que como tal(es) no puede(n) ejercer el cargo a nivel sectorial, sino a partir de la publicación de las respectivas resoluciones de nombramiento, al que se añade el acto protocolar de la transferencia-recepción de cargo del Ministro(a) saliente, lo que también por tradición suele ocurrir al día siguiente de la juramentación<sup>153</sup>. Así entonces,

---

<sup>153</sup> De la revisión de las normas legales publicadas por el Diario Oficial El Peruano encontramos una situación particular. Se trata de la publicación de la Resolución Suprema N° 308-98-PCM, de fecha 4 de junio de 1998, publicada el 5 de junio de 1998, del nombramiento de Javier Valle-Riestra Gonzalez Olaechea, como Presidente del Consejo de Ministros, en el gobierno de Alberto Fujimori. La publicación de esta Resolución Suprema está antecedida por la de la aceptación de renuncia de su predecesor Alberto Pandolfi Arbulú. La particularidad reside en que ese mismo día (5 de junio de 1998) no se publica en el Boletín de Normas Legales las Resoluciones Supremas de los demás integrantes del Gabinete Ministerial, en el contexto de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de 1993, la cual señala que si renuncia el Presidente del Consejo de Ministros por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete y con ello, la conformación de un gabinete, integrado parcial o totalmente por nuevos Ministros, las que se formalizan

tampoco podrían refrendar los actos presidenciales el mismo día de la juramentación, pues hacerlo supone nulidad del acto administrativo sectorial, de la Resolución Suprema o Decreto Supremo. Al respecto, nos planteamos el siguiente escenario: *¿Qué sucedería si por razones de seguridad nacional, ese mismo día, el Poder Ejecutivo debe decretar el estado de excepción<sup>154</sup> en determinado lugar del territorio del país?*. En este supuesto, el Presidente de la República no tendría Ministros con capacidad y competencias constitucionales efectivas para el refrendo ministerial correspondiente. *¿Qué hacer entonces?*. Se tendría que recurrir a la publicación extraordinaria de una Separata Especial de Normas Legales en el Diario Oficial El Peruano de la fecha del mismo día de la publicación, pero físicamente publicada y publicitada después de la edición ordinaria, con lo cual se justificaría que al momento de refrendar los actos presidenciales, los Ministros de Estado, ya asumían funciones como tales<sup>155</sup>.

De la publicación de la Resolución Suprema, pasamos ahora al acto de la juramentación del Ministro de Estado. En cuanto al tema de la juramentación, en sí mismo, la Constitución de 1993 señala expresamente como único obligado a juramentar el cargo para asumir funciones, al Presidente de la República. Así pues, la Carta Magna señala que *"El Presidente de la República presta juramento de ley y asume el cargo, ante el Congreso, el 28 de julio del año en que se realiza la elección"* (Artículo 116°), lo que no se advierte

---

mediante Resolución Suprema, en cada caso, con la consiguiente publicación oficial. Pero ello no ocurrió en el caso narrado. Digamos, que en ese período gubernamental de facto, muchos asuntos de gestión gubernamental se *"podían"* hacer, a su manera y estilo, claro está, el que por cierto no debe ser repetible en nuestro Estado Constitucional de Derecho.

<sup>154</sup> Artículo 137°.- El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción (...)."

<sup>155</sup> El escenario planteado, ciertamente, tiene matices de ser límite o extremo. Pero consideramos que resulta importante realizar hipótesis de alcance y contenido jurídico. Recordemos, pues, situaciones inusuales ocurridas durante la vigencia de la Constitución Política de 1993, como la *"renuncia por fax"* del Presidente Alberto Fujimori Fujimori en el año 2000, la posterior elección de un Presidente Constitucional Provisorio recaída en el entonces congresista Valentín Paniagua, la formalidad de la renuncia al cargo de Vicepresidente por el Congresista Omar Chehade y consiguiente formalidad de aceptación de la misma por parte del Congreso de la República. Retomando el caso planteado, consideramos tener en cuenta los alcances del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, norma reglamentaria que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, indica que se deben publicar obligatoriamente en el Diario Oficial El Peruano, entre otras normas, los Decretos Supremos, las Resoluciones Supremas y las Resoluciones Ministeriales (Artículo 4°). El supuesto de la publicación extraordinaria de Normas Legales en el Boletín Oficial El Peruano "el mismo día de la emisión del acto" no se encuentra regulado expresamente en la norma antes referida, por lo que razones de interés nacional o de urgencia solamente se justificaría recurrir a esta ficción administrativa.

como requisito para otro *alto* funcionario del Estado. En la vigente Ley Orgánica del Poder Ejecutivo tampoco se señala nada respecto de este tema<sup>156</sup>.

Ahora bien, dejamos para esta parte el análisis de los requisitos formales para ser Ministro de Estado en el marco constitucional y legal nacional<sup>157</sup>. Los requisitos para ser Ministros han sido más o menos constantes a lo largo de nuestra historia constitucional<sup>158</sup>. La Constitución de 1993 es escueta y puntual cuando establece los requisitos jurídicos

---

<sup>156</sup> La Constitución Política de 1979 sí se estableció la obligación de la juramentación. En efecto, el artículo 63° de dicha Carta refería que “nadie puede ejercer las funciones públicas designadas en la Constitución sino jura cumplirlas”. En el marco del ordenamiento jurídico vigente, el artículo 25° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se limita a establecer una “*definición legislativa*” del Ministro y da cuenta de sus respectivas funciones, sin aludir al asunto de la juramentación, como tampoco lo hemos advertido en otra norma legal conexas. Es más bien del proceso de revisión del ordenamiento jurídico nacional, que damos cuenta que quienes por ley se encuentran obligados a juramentar para asumir el cargo son los Alcaldes. En efecto, la Ley N° 26997, Ley que establece la conformación de comisiones de transferencia de la administración, señala en el artículo 6° que “*El Alcalde y los regidores deben juramentar sus respectivos cargos para poder ejercerlos. El Alcalde juramenta ante el primer regidor o, por ausencia o impedimento de éste, ante el regidor que le sigue. Los regidores juramentan ante el Alcalde*”. Ahora bien, retomando la revisión del ordenamiento constitucional precedente a la Carta de 1993, debemos indicar que no encontramos precedente alguno en las Constituciones Políticas de 1823 hasta la de 1979.

<sup>157</sup> En efecto, aparte de las consideraciones constitucionales y legales, el Presidente de la República, después que es proclamado como tal por el Jurado Nacional de Elecciones empieza a afinar su programa de gobierno -o a hacerlo realmente, según sea cada coyuntura - y con ello define la composición de su primer gabinete ministerial. A los efectos del presente trabajo, nos resulta necesario expresar algunos complementarios en la perspectiva del régimen político. Así pues, formulamos una breve tipología de candidatos para ser Ministro de Estado: i) Personajes con historia política partidaria, ii) Personajes sin historia partidaria que apoyaron la campaña electoral, iii) Personajes del sector privado que apoyarán el desarrollo del plan de gobierno o iv) Personajes con historial académico y profesional que son propuestos por el entorno político más cercano del Presidente de la República. Sin lugar a dudas, esta es una tipología elemental, pues puede presentar matices y combinaciones que determinan en gran parte el nivel de actuación política y de gestión gubernamental del Presidente de la República.

<sup>158</sup> La Carta de 1823 señalaba que para ser ministro se requerían las mismas calidades que se exigen en la persona que administra el poder ejecutivo (Artículo 86); la de 1826 indicaba que para ser Secretario de Estado (como se le denominaba con la Constitución Vitalicia) se requería ser ciudadano en ejercicio, tener treinta años cumplidos y no haber sido jamás condenado en causa criminal (Artículo 96). Por su parte, las Constituciones de 1828 y 1834 señalaban que se requerían las mismas calidades que para ser presidente de la República (Artículos 96 y 88, respectivamente). La Carta de 1839 indicaba que para ser ministro de Estado se requerían las mismas calidades que para senador (Artículo 91). La Carta de 1856 no estableció requisitos para ser designados como Ministros, advirtiendo que la “*Ley de Ministros de 1856*” tampoco regulaba el tema de manera expresa. La Constitución de 1860 retoma nuevamente el establecimiento de requisitos, señalando que para ser Ministro de Estado se requería ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio (Artículo 98); la de 1867 señaló como requisitos haber nacido en el Perú, tener diez años de residencia en la República y ser ciudadano en ejercicio (Artículo 90), retomando la Carta de 1920 el esquema de que para ser Ministro de Estado se requerían las mismas calidades personales que para ser Diputado (Artículo 126), texto similar que reitera la Carta de 1933. La Constitución de 1979 señalaba que para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano y haber cumplido veinticinco años de edad (Artículo 217). Como podrá advertirse, los requisitos para ser Ministros se configuraban, en unos casos, en vía de remisión y en otros, señalaba expresamente requisitos autónomos y expresos. En cuanto a la edad, dicho requisito ha sido establecido entre los rangos de 25, 28, 30 y 40 años en las Constituciones del siglo XIX.

esenciales para ser Ministro<sup>159</sup>. El artículo 124° de la Constitución señala que *“para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ser ministros”*.

La Carta Constitucional que nos rige señala en su artículo 52° que son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República, como también lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad. Son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú. Se podrá apreciar que el artículo antes acotado establece una distinción, a saber, entre los peruanos por nacimiento y los peruanos por naturalización u opción. Así pues, el artículo acotado establece tres (3) formas de adquisición de la nacionalidad. Adviértase, por un lado, el orden de cada una de ellas, cuando el artículo en comentario agrega - después de la premisa constitucional de quiénes *son peruanos* (por nacimiento) – que: *“también lo son (...)”*, para acotar finalmente: *“son asimismo peruanos (...)”*.

De este catálogo de formas de adquisición de nacionalidad, la Carta de 1993 ha determinado categóricamente que los Ministros de Estado deben haber nacido en territorio de la República. Se trata de un asunto fáctico con diversas consecuencias jurídicas, en el presente caso, como un requisito para ser Ministro. No advertimos duda: el artículo 124° de la Constitución refiere que los Ministros solamente pueden ser tales si es que son peruanos por nacimiento<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> La Constitución Política de 1979 también fue breve y puntual en su redacción, la que en su parte esencial es prácticamente la misma (Artículo 217°), excepto en lo referente a no permitir que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sean Ministros, lo que sí permite la Constitución actual (Artículo 124°, parte final). Sobre este punto recomendamos revisar la posición jurídico-constitucional de Chirinos Soto, quien opina en el ámbito doctrinario que los Militares (con la Carta de 1979) sí pueden ser Ministros. CHIRINOS SOTO, Enrique. Cuestiones Constitucionales 1933-1990. Los Militares pueden ser Ministros. Fundación M.J. Bustamante De la Fuente. Lima, 1991. pp. 199-201. Recordemos que el contexto político constitucional en el que se redactó la Carta de 1979 fue diferente a la de 1993. En la primera, Perú retornaba a la vida democrática después del docenio militar, mientras que en 1993, de lo que se trataba era de recobrar el cauce democrático formal, después del autogolpe de Alberto Fujimori Fujimori del 5 de abril de 1992.

<sup>160</sup> La Ley N° 26574, Ley de Nacionalidad, tiene por objeto regular los vínculos jurídicos, políticos y sociales concernientes a la nacionalidad peruana, de acuerdo con los preceptos de la Constitución Política y los Tratados celebrados por el Estado y en vigor (Artículo 1°). Agrega esta ley que son peruanos por nacimiento:

Se trata de dos disposiciones constitucionales, de la cual una – nos referimos a la contenida en el artículo 124° - ha subsumido un elemento de otra disposición constitucional contenida en el artículo 52° -, por la que en nuestra opinión no es admisible que las otras dos formas de adquisición de nacionalidad (por naturalización y por opción) permitan que alguien sea nombrado como Ministro. Es el Presidente de la República el llamado a tener en cuenta este requisito que establece la Constitución, como también lo debe tener en cuenta el Presidente del Consejo de Ministros, a quien formalmente le corresponde hacer las propuestas de Ministros.

La sola posibilidad de que los Ministros puedan tener doble nacionalidad determinaría un posible conflicto de intereses. En efecto, entre las diversas carteras tenemos algunas de ellas que por la naturaleza de sus funciones tienen una vinculación directa con temas de política internacional y finanzas bilaterales. Así por ejemplo, un determinado Ministro con doble nacionalidad que negocia un Tratado de Libre Comercio (TLC), puede encontrarse que el país con el que realiza negociaciones es donde nació físicamente y con el cual puede tener algún arraigo emocional o familiar, determinándose de ello alguna consecuencia política o una percepción de falta de neutralidad, elemento de orden político nacional, como constitucional. Lo mismo puede suceder con un Ministro que maneja un asunto internacional relativo a límites de frontera con un país vecino o cuando realiza una negociación relativa al manejo de las finanzas públicas relacionadas con otras economías extranjeras. No se trata pues de apostar que eso puede no ocurrir. Consideramos más bien, que se trata de que esa posibilidad abstracta no se haga realidad.

Por lo demás, debemos acotar que durante la vigencia de la Constitución Política de 1993 han existido algunos episodios noticiosos acerca de la nacionalidad de determinados

---

1. Las personas nacidas en el territorio de la República. 2. Los menores de edad en estado de abandono, que residen en el territorio de la República, hijos de padres desconocidos. 3. Las personas nacidas en territorio extranjero, hijos de padre o madre peruanos de nacimiento, que sean inscritos durante su minoría de edad en el respectivo Registro del Estado Civil, Sección Nacimientos, de la Oficina Consular del Perú. El derecho otorgado en el numeral 3 es reconocido sólo a los descendientes hasta la tercera generación.

Ministros y en otro caso, lo que pudo ser noticia, no lo fue y los hechos pasaron de pronto inadvertidos<sup>161</sup>.

De otra parte, debemos indicar que la Constitución señala también que para ser Ministro se requiere ser ciudadano en ejercicio<sup>162</sup>. Ello significa que el Ministro debe gozar del derecho del sufragio, como también debe estar en capacidad de ejercer sus derechos civiles<sup>163</sup> y políticos. En cuanto a la edad, consideramos que 25 años constituye una edad no apropiada, es decir, no idónea para asumir un cargo político de tanta responsabilidad y repercusión nacional como es el Poder Ejecutivo que tiene como función gobernar al país. No se trata de subestimar el talento joven, sino de asegurar bases o requisitos razonables en el marco de la conducción política. Así pues, consideramos que el Gobierno requiere de integrantes con experiencia mediana o superiormente acreditada. La Constitución vigente establece un conjunto de edades para asumir distintos cargos en la función pública<sup>164</sup>, requisito que es importante ponderar cuando se realice una reforma constitucional o la aprobación de una nueva Carta. Aún así, se entiende que debe tener 25 años “a la fecha del

<sup>161</sup> En la edición del 31 de marzo de 2012, el Diario 16 informa de la noticia: Un gabinete nacionalista con tres ministros “extranjeros” (página 6). La noticia daba cuenta que los Ministros del gobierno de Ollanta Humala, señores José Andrés Villena (Trabajo), Carolina Trivelli (Desarrollo e Inclusión Social) y Luis Ginocchio (Agricultura) tuvieron o tienen las nacionalidades argentina, chilena e italiana, respectivamente. De todos ellos se asegura – en términos periodísticos – que el Ministro de Trabajo nació en Argentina, pero que había sido inscrito en el consulado peruano. Si ello fuera documentalmente acreditado, no se cumple con el requisito que establece el artículo 124° de la Constitución, esto es, de ser peruano de nacimiento. De otra parte, revisando los datos de otro Ministro nombrado en el período de vigencia de la Carta de 1993, encontramos el dato de Diego García-Sayán Larrabure, quien fuera Ministro de Justicia durante el gobierno transitorio del Presidente Valentín Paniagua y Ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno del Presidente del Presidente Alejandro Toledo. De García-Sayán se conoce que nació en Brooklyn, Nueva York (Estados Unidos). De otra parte, debemos indicar que durante la campaña de las elecciones presidenciales del año 2011, Pedro Pablo Kuczynski – ante revelaciones periodísticas – admitió que tenía doble nacionalidad (peruana y estadounidense) y que si ganaba las elecciones – lo que no ocurrió – renunciaba a su segunda nacionalidad, acotando en aquella época que iniciaba el respectivo trámite para efectivizar tal renuncia. El hecho lo anunciamos en este espacio, pues el referido candidato fue antes Ministro de Estado en las carteras de Economía y (2001-2002 y 2004-2005) y como titular de la Presidencia del Consejo de Ministros (2005-2006), cuyo ejercicio no motivó especulación periodística, como sí se manifestó noticiosamente con tres Ministros durante la gestión del Presidente Ollanta Humala, de la que dimos cuenta anteriormente.

<sup>162</sup> El artículo 183° de la Constitución señala que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

<sup>163</sup> El Código Civil de 1984 señala que toda persona tiene el goce de los derechos civiles, salvo las excepciones expresamente establecidas en la ley (Artículo 3).

<sup>164</sup> Por ejemplo, a nivel del Poder Ejecutivo, para ser Presidente de la República se requiere como edad mínima la de 35 años (Artículo 110°).

*nombramiento*” que realiza el Presidente de la República mediante la correspondiente Resolución Suprema.

En cuanto a los requisitos para ser Ministro, mencionaremos que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo no establece valor agregado o regulación complementaria<sup>165</sup> respecto de lo que señala la Constitución Política en el artículo 124° antes comentado. Por nuestra parte, teniendo en cuenta que el cargo de Ministro no es uno al que se acceda mediante el voto popular, pues se trata evidentemente de una elección política que realiza el Presidente de la República, consideramos que ello no inhibe para que un próximo estatuto jurídico del Poder Ejecutivo establezca como requisitos adicionales, por ejemplo, que no esté inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por mandato de sentencia judicial o por mandato administrativo – si antes de ser Ministro, por ejemplo hubiera sido funcionario público, quien pudiera haber merecido una sanción de destitución -, como también que no tenga impedimento para contratar con el Estado. En el contexto actual, lo últimamente acotado constituyen invocaciones o consideraciones que coadyuvan a que el Presidente de la República adopte una adecuada decisión política, sobre la base de componentes jurídicos, que no hará otra cosa que enaltecer, como debiera ser la constante, la función pública ministerial, sin dejar de lado el componente ético que debe acompañar a todo funcionario público.

En nuestra opinión, tan importante como que el Presidente de la República conozca física y personalmente desde antes a quién será su Ministro(a) de Estado, es que también sepa de su trayectoria política y profesional – aún sin conocerlo previamente -, siendo también importante determinar que quien asuma la cartera sea la persona idónea en todo sentido, a través de la cual se garantice el cumplimiento de su plan de gobierno y las líneas principales de su gestión política<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>166</sup> En cuanto al asunto de que el Presidente de la República conozca o no a quién será su próximo Ministro, resulta ilustrativo invocar un episodio de la historia constitucional de la que da cuenta Planas, cuando señala que *“Esa es la razón fundamental por la que los Ministros, entre mediados del siglo pasado y mediados del presente siglo o poco más, eran personas idóneas, altamente respetadas, que enaltecían –ellas mismas- la función ministerial. Es la razón por la que, la mayoría de las veces, el Presidente de la República no conocía personalmente a su futuro Ministro. Primaba la lealtad a la función antes que la lealtad o incondicionalidad personal. Caso ilustrativo es el referido por Luciano Benjamín Cisneros, Ministro de Justicia e Instrucción*



Para finalizar, en cuanto al título constitucional de Ministro, debemos acotar que la Primera Disposición Complementaria de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, vigente desde el 20 de diciembre de 2007, establece una disposición que consolida el rango y estatus del Ministro de Estado. En efecto, la principal norma que regula las bases de la institución de los Ministros es la Constitución Política y por tanto constitucionalmente no puede haber otro funcionario que asuma el “*estatus*” de Ministro sin serlo. Así, la norma legal acotada dispone que “*sólo tienen rango de Ministro de Estado los funcionarios nombrados por el Presidente de la República para la dirección de un Ministerio. Toda disposición en sentido contrario queda derogada*”. Este dispositivo es en esencia una norma relevante y complementaria para analizar el régimen jurídico constitucional de los Ministros de Estado. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo pone en orden las cosas y define quién es Ministro y por tanto determina quién ya no puede ser tal, ni siquiera a título de rango.

Durante la vigencia de la Constitución hemos tenido casos de titulares de pliego que han tenido “*rango de Ministro*”. Así, el primer caso que identificamos es el del Presidente del Instituto Peruano del Deporte – IPD. La Ley N° 28036, Ley de la Promoción y Desarrollo del Deporte, ha sido reglamentada mediante Decreto Supremo N° 018-2004-PCM, en cuyo artículo 4° se señala que el IPD es un Organismo Público Descentralizado, con rango ministerial adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, el cual es ente

---

*del gobierno de Balta, iniciado hacia 1868. Es conocido este proceso en detalle, en sus más íntimas reuniones, porque fue relatado por el propio Benjamín Cisneros en artículos publicado en agosto de 1893 en el órgano cacerista “La Opinión Nacional”, sintetizados éstos –a su vez- por Basadre. Relata que José Balta –Presidente electo- lo convocó sin conocerlo personalmente, detalle que habla muy bien de Balta. Le ofreció el Ministerio de Justicia y puso a su consideración el resto del equipo ministerial, entre quienes se encontraba, como futuro Presidente del Consejo de Ministros, Pedro Gálvez. Cisneros vetó, sin embargo, a dos de ellos. Consideró inapropiados sus nombres para integrar el nuevo gabinete. ¿Cuál fue la actitud de Balta?. Buscar, con Pedro Gálvez, con el Presidente del Consejo de Ministros del flamante gabinete, a dos reemplazantes. Los encontró. Pero nuevamente fueron vetados por Cisneros, quien sugirió, en colusión con Pedro Gálvez, el nombre de José Antonio Barrenechea para la cartera de Relaciones Exteriores. Como Barrenechea había sido Ministro de Mariano Ignacio Prado, Cisneros le transmitió a Balta un mensaje: debía primar en la selección ministerial la aptitud personal y la amplitud de miras a fin de conformar un gobierno de veras representativo, sin exclusiones no partidarismo. La propuesta, respaldada por Gálvez, fue aceptada por el Presidente Balta. Luego ambos –Gálvez y Cisneros- propusieron al candidato para el importante Ministerio de Hacienda. Le propusieron a Francisco García Calderón. Balta tampoco lo conocía. No había sido –todavía- Rector de San Marcos. Balta aceptó la propuesta y realizó los nombramientos, incorporando a su gabinete a tres personalidades de amplio prestigio que él no conocía en días previos: a Francisco García Calderón, a José Antonio Barrenechea y al propio Luciano Benjamín Cisneros. PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y Tradición Constitucional en el Perú. Editorial San Marcos. Lima, 1998. p. 73.*

rector del Sistema Deportivo Nacional. De otra parte, el artículo 9° del Reglamento mencionado señala que el Presidente del Consejo Directivo del IPD es designado por Resolución Suprema. En síntesis, a dicho funcionario – al amparo de la norma antes comentada y a su Manual de Organización de Funciones – se le asignó el rango de Ministro, cuando su rango natural es de ser titular de un organismo público.

Similar situación ocurrió a partir de la vigencia de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en cuyo numeral 23.3 del artículo 23° se estableció inicialmente que todos los miembros del Consejo Nacional de Descentralización –CND eran acreditados por sus respectivas entidades y designados por Resolución Suprema para un período de cuatro (4) años. El Presidente del CND tenía rango y condición de Ministro de Estado, acotaba la norma. El CND fue desactivado durante la gestión del Presidente Alan García Pérez<sup>167</sup> y pasó a ser una Dirección de la PCM.

En el caso del IPD, aún se mantiene en su estructura el cargo de Presidente del Consejo Directivo, a quien ya no le corresponde ostentar el rango de Ministro. En cuanto al Presidente del CND, al extinguirse dicha entidad, la consecuencia es que no hay titular propiamente. En todos los casos, el hecho es que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ha derogado todas las normas que establezcan rango de Ministro a otros funcionarios. Esta disposición legal nos parece totalmente acertada en el marco de lo que denominamos el régimen constitucional y legal de los Ministros de Estado. Los únicos Ministros son los que “*nombra*” el Presidente de la República, quienes están a cargo de un sector, sujetos al control político con todo lo que ello implica, asumiendo correspondiente responsabilidad política<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup> Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, que aprueba la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización - CND con la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante.

<sup>168</sup> Otros casos de funcionarios con “rango de Ministros” anteriores a la vigencia de la Constitución de 1993 y la de 1979, inclusive, son los del Presidente del Instituto de Comercio Exterior (Decreto Legislativo N° 390), del Presidente de Comisión de Propiedad Social (Decreto Ley N° 21290), como del Jefe del Instituto Nacional de Estadística (Decreto Ley N° 21372). La constante de estas instituciones era que sus Jefes tengan categoría de Ministro de Estado, para que participen con voz pero sin voto en el Consejo de Ministros. García Belaunde refiere que *“esta modalidad fue creada durante la dictadura militar, agregando que en algunos casos a dichos altos funcionarios con rango ministerial la ley expresamente les concedía el beneficio del antejuicio, en otros casos no, por lo que tenían cierto parecido con los ministros sin serlos. En realidad se trataba de altos funcionarios, a los cuales simplemente se les endosaba ciertos beneficios de los ministros. Constitucionalmente no eran Ministros al que no les alcanzaban las instituciones del control político, pues*

#### 4. El Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros constituye una institución que tiene arraigo en nuestro régimen político desde el año 1856, la cual presenta particularidades en su concepción como colegiado político del Poder Ejecutivo, como dependiente del poder que ostenta el Presidente de la República y de cómo ejerce su rol de nexo con el Poder Legislativo, con la consecuente sujeción del control político que éste tiene respecto del referido Consejo, colectiva e individualmente, mediante los mecanismos parlamentarios correspondientes. Como señala García Belaunde, para comprender mejor el papel que juega el Consejo de Ministros en un determinado régimen político, es necesario saber con cierta aproximación teórica, dentro de qué modelo puede ser ubicado y sobre cuál – en principio – funciona<sup>169</sup>. En efecto, como ya se ha indicado anteriormente, nuestro régimen político tiene una alta dosis de diseño presidencialista, en el que el Presidente de la República asume las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno<sup>170</sup>, en cuyo contexto el Consejo de Ministros constituye un colegiado de co-gobierno, una sumatoria de individualidades ministeriales para con el Mandatario, pero curiosamente algo inconexo – desde una perspectiva normativa constitucional – para con el responsable del mismo, que nominalmente es el Presidente del Consejo de Ministros<sup>171</sup>.

---

*técnicamente eran funcionarios*”. GARCÍA BELAUNDE, Domingo. La Constitución y su dinámica. “Ministros que no son Ministros”. Palestra Editores. Lima, 2006. p. 397.

<sup>169</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo. El Presidente del Consejo de Ministros en la nueva Constitución. En: Teoría y Práctica de la Constitución Peruana. Tomo I. Editorial y Distribuidora de Libros S.A. Lima, 1989. p. 151.

<sup>170</sup> Es el artículo 8° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo la norma que establece expresamente las funciones en calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

<sup>171</sup> Ni la Constitución Política de 1993, ni la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establecen normas o procedimientos de conexión entre el Presidente del Consejo de Ministros con los Ministros de Estado, más allá de estar reunidos todos en las sesiones de los semanales Consejos de Ministros, por lo que las coordinaciones de gobierno quedan ínsitas en el estilo que cada Presidente del Consejo de Ministros le imprima a su gestión ministerial, salvo que determinados actos de gobierno requieran el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros. Pero si ello no fuera un requisito previo de gestión, es posible admitir que un Ministro “despache” con el Mandatario, por ejemplo, una Resolución Suprema de designación o una norma reglamentaria sectorial, de lo cual dicho Presidente pudiera no estar necesariamente informado. Corresponderá al Presidente de la República, en todo caso, fortalecer el rol que tiene su vocero constitucional, pues ya el artículo 123°, inciso 2 señala que al Presidente del Consejo de Ministros le corresponde coordinar las funciones de los demás Ministros. En todo caso, encontramos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo las bases para establecer los niveles de coordinación entre el Presidente del Consejo de Ministros con los Ministros, en lo relativo a la formulación y aprobación de políticas públicas, como al desarrollo u dirección de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los otros demás poderes del Estado, organismos constitucionales, los otros niveles de gobierno y la sociedad civil (Artículo 19°, numerales 4 y 6).

La Constitución Política de 1993 señala que *“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<sup>172</sup>”*.

Cuando se inicia un nuevo período gubernamental, ello también supone la conformación de un gabinete ministerial, el que será modificado según las coyunturas, más políticas que jurídicas, durante la respectiva gestión presidencial. Así pues, por mandato constitucional al inicio de un Gobierno, el Presidente de la República debe nombrar a todos los Ministros de Estado en las respectivas carteras.

La conformación de todo gabinete exige nombramientos individuales, no admitiéndose encargos de uno respecto de otra cartera en el proceso de la conformación inicial del gabinete, lo que solamente es admisible en el decurso de la gestión gubernamental, esto es, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con todos sus Ministros nombrados. En esa dinámica, los Ministros ejercen sus funciones individuales de co-gobierno, por lo que podrán ser removidos individual, según cada coyuntura o totalmente, cuando se presente la denominada *“crisis ministerial”*, a propósito de la renuncia que formule el Presidente del Consejo de Ministros.

Los Ministros se reúnen ordinariamente en pleno por mandato constitucional cuando sesionan por disposición del Presidente de la República – no por requerimiento del Presidente del Consejo de Ministros -, por lo que solamente en ese momento y para los efectos de tomar acuerdos es que se constituye el Consejo de Ministros. No advertimos otro momento constitucional en el que los Ministros estén reunidos colegiadamente con la finalidad de ejercer funciones colectivas como integrantes del Poder Ejecutivo, cuya manifestación jurídica no sea otra que la aprobación de dispositivos legales con la adopción del correspondiente acuerdo. Muy aparte quedan las reuniones de grupos de Ministros para la plataforma informativa, cuando declaran o anuncian temas de interés público y nacional, incluyendo algún otro tipo de reuniones protocolares a nivel del Poder Ejecutivo, sin que

---

<sup>172</sup> Artículo 121°.

todo ello tenga vinculación constitucional. Si tenemos en cuenta que el Consejo de Ministros se reúne por costumbre un promedio de una vez por semana o extraordinariamente más de una vez por semana – por ejemplo, cuando el Presidente de la República viaja al exterior y anticipa la agenda de la próxima sesión de Consejo-, concluimos que solamente los Ministros hacen Consejo en esas ocasiones<sup>173</sup>.

En cuanto al ejercicio de la presidencia de las sesiones del Consejo de Ministros, inicialmente el artículo 121° de la Constitución señala que corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones. Se trata de dos momentos similares, pero que convocan a actores distintos. El texto constitucional pareciera proyectar la posibilidad que la convocatoria a sesión de Consejo de Ministros puede ser realizada: (i) por el propio Mandatario y (ii) no convocada por él, pero a las que asiste. En ambos casos las preside. La digresión de esta parte del texto no pretende ser vana, pues percibimos una importancia quizá inusual en cuanto a las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros<sup>174</sup>.

En efecto, el primer escenario de la convocatoria por parte del Presidente de la República determina automáticamente que la presidencia del Consejo de Ministros le corresponde al Mandatario, no al Presidente del Consejo de Ministros, que curiosamente “preside” – según literalidad del cargo - dicho Consejo. Sin embargo, es admisible que no obstante que el Presidente de la República haya convocado a sesión de Consejo, éste no asista por alguna razón trascendente – aún cuando verosímil, pero poco probable, cuando viaja al exterior para atender un compromiso de agenda extraordinaria -, lo cual nos obliga

---

<sup>173</sup> El escenario de las sesiones del Consejo de Ministros no es exclusivamente Palacio de Gobierno, sede oficial del Poder Ejecutivo, pues las mismas pueden realizarse en otros lugares, como por ejemplo en provincias mediante los denominados Consejos de Ministros Descentralizados. En esos casos, las formas y registro documentario de sus acuerdos sigue teniendo el mismo rigor constitucional y legal (Artículo 126°, primera parte).

<sup>174</sup> Planas opina que “*la función del Presidente del Consejo de Ministros en nuestro sistema constitucional no es – como se ha afirmado con incurable superficialidad - la de “presidir” los debates cada vez que los ministros se reúnen. Semejante papel como director de debates no requiere una figura constitucional. Su función es mucho más relevante. Es la de liderar y personificar al Consejo de Ministros como institución. Ser intermediario – al interior del gobierno - entre el Presidente y el Consejo de Ministros, entendiéndolo como entidad colegiada, previsto no solo para deliberar y acordar respecto a las más importantes decisiones gubernamentales sino incluso para frenar o controlar alguna imprudencia presidencial. Ese es el sentido (gramatical y constitucional) de la Presidencia del Consejo de Ministros en el Perú*”. PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y Tradición Constitucional en el Perú. Editorial San Marcos. Lima, 1998. pp. 75-76.

a formular una pregunta que puede tener dos (2) alternativas constitucionales y legales: ¿Quién preside el Consejo de Ministros ya convocado?.

La primera alternativa es que sea uno de los Vicepresidentes de la República, pues el artículo 115° de la Constitución señala que por impedimento temporal del Presidente, asume sus funciones el primer Vicepresidente o en su defecto el segundo Vicepresidente. Por lo demás, el artículo 10° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo indica que los Vicepresidentes cumplen “otras” funciones que le encargue el Presidente de la República<sup>175</sup>, lo que puede ocurrir concretamente a los efectos que presida un determinado Consejo de Ministros. La otra opción es que si el Presidente de la República no encarga dicha función temporal a uno de los Vicepresidentes<sup>176</sup>, es constitucional y viable conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que sea el Presidente del Consejo de Ministros quien presida dicha sesión de Consejo cuando el Presidente de la República no asista a sus sesiones (Artículo 19°, numeral 2). Así entonces, la Presidencia del Consejo de Ministros – en sede de sesión – la podrá ejercer su Presidente, solamente cuando el Mandatario no asista a la sesión convocada por él y cuando no le encargue tal función al Vicepresidente encargado del despacho presidencial, de lo cual no tenemos registrada información durante la vigencia de la Constitución de 1993.

Ahora bien, como consecuencia del segundo escenario antes planteado, surge una nueva interrogante: ¿Puede el Presidente del Consejo de Ministros convocar a Sesión de Consejo?. Nuevamente aquí advertimos dos posibilidades. Una, si es que el Presidente de la

---

<sup>175</sup> Artículo 10°.- Los Vicepresidentes de la República cumplen las funciones establecidas en la Constitución Política del Perú y la ley, y aquellas otras que les encargue el Presidente de la República. Pueden participar en las sesiones y debates del Consejo de Ministros con voz pero sin voto. Forman parte del Despacho Presidencial.

<sup>176</sup> En la actualidad, la gestión gubernamental del Presidente Ollanta Humala Tasso solamente cuenta con una Vicepresidenta de la República, quien es la congresista Marisol Espinoza, dada la renuncia de fecha 17 de enero de 2012 de quien fuera segundo Vicepresidente, el también congresista Omar Karim Chegade Moya, formalizada con Resolución Legislativa del Congreso 6-2011-CR, publicada el 3 de febrero de 2011. Ya solamente como una curiosidad, acotaremos que durante la vigencia de la Constitución de 1993, distintos Vicepresidentes de la República, algunos con cargos de Ministros, formularon renuncia, ya sea por motivos de contenido político o de índole personal. Fue el caso de Francisco Tudela Van Breugel-Douglas (ex Ministro de Relaciones Exteriores) y Ricardo Márquez, quienes renunciaron el 22 de octubre de 2000 y 20 de noviembre de 2000, respectivamente, durante el cuestionado e inconstitucional tercer período gubernamental de Alberto Fujimori; añadiéndose el caso de Raúl Díez Canseco Terry, quien también fuera Ministro de Comercio Exterior y Turismo durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo, renunciando irrevocablemente al cargo el 30 de enero de 2004.

República le encarga al Vicepresidente para que lo haga, la sesión se realizará a dicho requerimiento. Empero, si ello no ocurre, entendemos que se habilita una segunda posibilidad con base en la cláusula legal de desarrollo constitucional, contenida en el inciso 2) del artículo 19° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que señala que al Presidente del Consejo de Ministros, “*además*” de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde, entre otras, presidir el Consejo de Ministros cuando el Presidente de la República no asista a sus sesiones. Entonces, ésta será la ocasión en que el Presidente del Consejo de Ministros asuma en su integridad el rol que el contexto del régimen político de la Carta de 1993 no le asigna expresamente, cual es de coordinar directamente con los Ministros que él mismo – se entiende – ha propuesto para cada cartera y con los que realiza colectivamente acciones de políticas de gobierno.

El contexto del artículo 121° de nuestra actual Constitución señala que la “*la ley determina la organización y funciones*” del Consejo de Ministros. En realidad, lo que el ordenamiento jurídico nacional presenta es la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que derogó a su precedente, el Decreto Legislativo N° 560, destacando que en estricto no contamos con una “*Ley de Consejo de Ministros*”, ni “*Ley de Ministros*”, como sí lo tuvimos en el siglo XIX. La ley actual regula con mínimos detalles adicionales a la carta de 1993, el alcance de lo que es el Consejo de Ministros<sup>177</sup> y sus respectivas atribuciones<sup>178</sup>. En consecuencia, en estricto no hay Ley del Consejo de Ministros autónoma y más bien la única ley vigente que regula el funcionamiento del Consejo de Ministros y otros aspectos del Poder Ejecutivo es la Ley N° 29158 antes acotada<sup>179</sup>. En

---

<sup>177</sup> Artículo 15°.- El Consejo de Ministros está conformado por Ministros y Ministras nombrados por el Presidente de la República conforme a la Constitución Política del Perú. Es presidido por el Presidente del Consejo de Ministros. Corresponde al Presidente de la República presidirlo cuando lo convoca o asiste a sus sesiones. Puede convocar a los funcionarios que estime conveniente. Los acuerdos del Consejo de Ministros constan en acta.

<sup>178</sup> Artículo 16°.- Además de lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, el Consejo de Ministros tiene las siguientes atribuciones:

1. Coordinar y evaluar la política general del Gobierno, así como las políticas nacionales y sectoriales y multisectoriales;
2. Adoptar decisiones sobre asuntos de interés público;
3. Promover el desarrollo y bienestar de la población; y,
4. las que le otorgue la ley.

<sup>179</sup> Esta nota es a propósito de los comentarios que realiza el constitucionalista nacional Rubio Correa, cuando en el contexto del artículo 125° de la Constitución de 1993 señala que [las] funciones provienen del tipo de voto que puede tener el Consejo de Ministros y que está consignado en la Ley de Ministros de 1862 que, a despecho del siglo y un poco más que dista de entonces a ahora, sigue vigente pues ninguna norma la ha

realidad, de acuerdo a nuestro régimen político, poco podría ayudar una ley autónoma, al mantenerse el diseño constitucional de alta dosis presidencialista.

El Presidente de la República, en el contexto de los alcances del artículo 125° de la Constitución de 1993, requiere la intervención, participación y debate de sus Ministros en los asuntos relativos al gobierno. Así pues, el Mandatario no puede remitir proyectos de ley directamente al Congreso de la República, sino es con previa aprobación del Consejo de Ministros (inciso 1). En cuanto a la naturaleza de proyectos de ley, consideramos que se debe distinguir de aquellos proyectos que constituyen una iniciativa del Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, de aquellos que constituyen una obligación, como puede ser el caso de una sentencia exhortativa del Tribunal Constitucional en la que requiere que un determinado Ministro, Ministerio o en términos generales, al Poder Ejecutivo, para que presente un proyecto de ley de una determinada materia. Similar puede ser el caso cuando una norma legal habilitante (ley no autoaplicativa) requiere de la aprobación de otra(s) ley(es). En cualquiera de estos dos supuestos, consideramos que el proyecto de ley al que se refiere este inciso se debe entender como aquel que tiene el carácter de urgencia que remite al Congreso de la República<sup>180</sup>, pues de otra forma no se entendería el extremo del inciso 2) del artículo en comentario, el que también alude a los proyectos de ley que aprueba previamente el Consejo de Ministros. Otra función que le confiere la Constitución es la de aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia

---

derogado o sustituido integralmente. RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1999. p. 406. Por nuestra parte, manifestamos que la referida Ley de Ministros está derogada. Recordemos que fue la Constitución de 1856 la primera carta que enuncia a la institución del Consejo de Ministros (artículo 93°) y fue la Ley Orgánica de 1856 la que reguló las principales funciones de dicho Consejo. Esta ley fue complementada por la Ley de Ministros de 1862 y ésta, posteriormente, complementada y modificada por la Ley de 1863. De otra parte, advertimos que la Ley N° 4038, del 13 de marzo de 1920, es la única disposición la que modifica el artículo 1° de la Ley de Ministros de 1863. El caso es que la acotada Ley N° 4038 fue expulsada del ordenamiento jurídico nacional por mandato de la Ley N° 29477, Ley que inicia el proceso de consolidación del espectro normativo, de fecha 16 de diciembre de 2009. Así entonces, con base al dictado de diversos Decretos Leyes, Decretos Legislativos y/o Leyes que han regulado las funciones de los Ministerios del Poder Ejecutivo, como conjuntamente del Consejo de Ministros y de los Ministerios, concluimos que la Ley del Consejo de Ministros de 1856 y sus complementarias de 1862 y 1863 se encuentran derogadas. No pueden existir dos o más leyes que regulen un mismo asunto, cuando se produzca incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cual la materia de ésta es íntegramente regulada por aquella (Artículo I del Título Preliminar del Código Civil de 1984). La Ley Orgánica del Consejo de Ministros (1856), como la Ley de Ministros figuran en los ANEXOS II y III, respectivamente, del presente trabajo.

<sup>180</sup> Artículo 105°.- 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.



que dicta el Presidente de la República, incluyendo los decretos y resoluciones que dispone la ley (inciso 2).

En cuanto a la deliberación de asuntos de interés público<sup>181</sup> (inciso 3), consideramos que esta atribución se debe interpretar en sentido lato, esto es, no necesariamente cuando el Consejo de Ministros emite voto colegiado, sino en algunos asuntos que aún cuando correspondan a un solo sector, el tema en sí mismo sea de alto interés para la decisión que finalmente adopte el Presidente de la República. Un posible caso puede ser el de la concesión del indulto. El interés público, sin lugar a dudas lo interpretamos como uno de tal magnitud cuya solución jurídica, técnica y política se inicia en un determinado Ministerio, el mismo que resulta teniendo una irradiación mayor a nivel del Poder Ejecutivo.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>182</sup> acota que “*además*” de lo dispuesto por el artículo 125° de la Carta, incluyendo normas conexas, el Consejo de Ministros tiene atribuciones, tales como la de coordinar y evaluar la política general del Gobierno, así como las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales (inciso 1), adoptar decisiones sobre asuntos de interés público (inciso 2), promover el desarrollo y bienestar de la población (inciso 3) y las que le otorgue la ley (inciso 4). En realidad, el desarrollo legislativo enunciado reitera algunos elementos del artículo 125° de la Constitución, pero también extiende otros que resulta necesario comentar. En efecto, se señala como agregado que “*el Consejo de Ministros coordina y evalúa la política general del Gobierno*”, ello, en el contexto de la sumatoria de todas las gestiones ministeriales y las políticas, tanto nacionales como sectoriales tengan a su cargo cada Ministro.

---

<sup>181</sup> Las acepciones del término “*deliberar*” son considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos. Otra es resolver algo con premeditación (Ver: [www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm](http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm). Consultada el 01 de octubre de 2012). Para los efectos de entender el contexto de la disposición constitucional, asumimos la primera acepción, por lo cual lo que hace el Consejo de Ministros es debatir, sin que el resultado mismo del debate vincule al Presidente de la República. Se trata de escuchar opiniones de los Ministros. Pudiera ser el caso que el Mandatario pueda prescindir de la opinión de sus Ministros, más aún si el caso concreto está vinculado con el ejercicio mismo de una atribución presidencial. En cuanto a los alcances de este dispositivo se señala que el término “*deliberante*” no es feliz. Se advierte por esencia el Consejo de Ministros no es deliberante, toda vez que las discusiones en su interior se suscitan más bien con la finalidad de unificar criterios en referencia a determinado tema de interés público, con el propósito de someter la posición consensual a consideración del Presidente de la República, para la adopción de las decisiones de política que estime pertinentes. SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. Comentario al artículo 125° de la Constitución. En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2005. p. 354.

<sup>182</sup> Artículo 16°.

Así, el Consejo de Ministros debe resultar el espacio para monitorear los resultados conjuntos de las políticas gubernamentales. No nos referimos a los resultados técnicos - que por cierto importan y que son de competencia de otros organismos técnicos creados exclusivamente para ellos -, sino más bien a los resultados en visión política de país. De otro lado, advertimos que la norma constitucional alude al término “*deliberar*”, mientras que la ley señala “*adoptar decisiones sobre asuntos de interés público*”. En este punto, consideramos que hay que interpretar restrictivamente esta parte de la norma legal comentada, pues quien en realidad decide, no es el Consejo de Ministros, sino el Presidente de la República, para lo cual previamente opera el refrendo de los correspondientes actos o reglamentos. En uno u otro escenario, el Consejo de Ministros no decide a priori. Lo que hace es adoptar acuerdos como órgano colegiado de un poder del Estado<sup>183</sup>, los que se plasman en el acta respectiva<sup>184</sup>.

A manera de acotar el apartado legal en comentario, relativo al Consejo de Ministros, se debe mencionar que a estas sesiones no solamente asisten el Presidente de la República y sus Ministros. Es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>185</sup> la que se ocupa de establecer lo que ya era una práctica constitucional, cual es la de contar con la asistencia de determinados funcionarios de la Administración Pública, cuando la agenda de la sesión determina tal conveniencia y conforme lo solicite el Presidente de la República. Más aún, el propio Mandatario puede establecer, con el apoyo del personal administrativo del Despacho Presidencial, el ingreso de los representantes de los medios de comunicación para que presencien determinados pasajes de la sesión del Consejo de Ministros o recibir las declaraciones del Mandatario de un tema de importancia de la agenda respectiva. Luego de

---

<sup>183</sup> Artículo 126°.- Todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta. (...).

<sup>184</sup> De acuerdo al Decreto Supremo N° 066-2006-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial, la Secretaría del Consejo de Ministros está encargada de organizar las sesiones del Consejo de Ministros, así como las reuniones de Ministros en el Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) y Consejo Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) (Artículo 19°) y son funciones, entre otras, elaborar los proyectos de actas de las sesiones de Consejo de Ministros y demás reuniones de los mismos, sometiéndolos a su consideración (inciso d), como archivar y custodiar las actas, así como el procesamiento de toda la documentación relativa al Consejo de Ministros (inciso i) (Artículo 20°).

<sup>185</sup> Artículo 15°.- El Consejo de Ministros (...) es presidido por el Presidente del Consejo de Ministros. (...). Puede convocar a los funcionarios que estime conveniente. (...).

ello, proceden a retirarse, tanto funcionarios públicos, como medios de comunicación invitados, según el ritmo de la agenda, para realizar entonces solemnemente la respectiva Sesión de Consejo de Ministros.

La Constitución refiere que todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere del voto aprobatorio del Consejo de la mayoría de sus miembros, lo cual consta en acta<sup>186</sup>. Esta disposición presenta dos partes: el voto mayoritario de los Ministros y los acuerdos que requieren dicho voto.

La Carta vigente no formula precisión respecto de la expresión “*mayoría de sus miembros*”, cuando se refiere al voto de los Ministros en el Consejo de Ministros, como sí lo hace en relación a otros asuntos en los que se requiere de votación<sup>187</sup>. Considerando que ni la Constitución, ni la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señalan cuántos son los Ministerios que deben conformar el Poder Ejecutivo, se entiende que para que haya acuerdo válido se requiere de la mayoría legal de votos del total de Ministros nombrados a la fecha de la respectiva sesión del Consejo de Ministros. Es la interpretación más congruente, tratándose de la votación de un órgano colegiado<sup>188</sup> al que por regla deben asistir obligatoriamente todos los Ministros que no estén impedidos temporalmente para ello. Ahora bien, aún cuando resulta poco probable un escenario extremo de Ministros ausentes en una sesión de Consejo de Ministros, la Constitución admite que un Ministro (titular) pueda asumir el encargo de funciones de otro Ministerio<sup>189</sup>, en cuyo caso varios Ministros (titulares) tendrían que emitir un voto a título personal y otro a título de encargado de una cartera. Pero, *¿podría ser posible que vote en un sentido como titular y en otro como*

---

<sup>186</sup> Artículo 126°.

<sup>187</sup> En efecto, el artículo 106° de la Constitución, cuando se refiere a la tramitación de proyectos de ley orgánica señala que para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Similar alcance se advierte en el artículo 206° cuando se señala que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

<sup>188</sup> El autor Montoya Chávez al comentar el artículo 126° de la Constitución en lo referente a la votación de los Ministros efectúa un análisis y consecuencias entre la votación absoluta (más de la mitad del número total de Ministros) y la votación relativa (más de la mitad de los Ministros asistentes a la sesión), concluyendo que el criterio más apropiado es el de una votación de mayoría absoluta. MONTROYA CHÁVEZ, Víctorhugo. Comentario al artículo 126° de la Constitución. En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2005. p. 359.

<sup>189</sup> Artículo 127°.- No hay ministros interinos. El Presidente de la República puede encomendar a un ministro que, con retención de su cartera, se encargue de otra por impedimento del que la sirve, sin que este encargo pueda prolongarse por más de treinta días ni transmitirse a otros ministros.

*encargado?*<sup>190</sup> Como señalábamos anteriormente, si el escenario extremo fuera realidad, podríamos tener una sesión de Consejo de Ministros con una votación que no alcance la mayoría legal necesaria para hacer acuerdo válido. Es por ello que la Secretaría del Consejo de Ministros tiene a su cargo el registro de los viajes al exterior de los Ministros – supuesto de ausencia más recurrente de un Ministro -, por lo que corresponderá programar eventualmente el “tráfico” de salidas y llegadas de los Ministros que cumplen comisión de servicios en el exterior.

En cuanto a los acuerdos que expresamente requieren del voto del Consejo de Ministros, la Constitución da cuenta de los siguientes:

*“Artículo 71.- En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.*

*Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley*<sup>191</sup>.

<sup>190</sup> Mediante Resolución Suprema N° 370-2012-PCM, de fecha 22 de noviembre de 2012, a propósito del viaje del Presidente de la República a Ecuador para participar en el Encuentro Presidencial y la VI Reunión del Gabinete Binacional de Ministros Perú-Ecuador el 23 de noviembre, se le encargó al Ministro de Economía y Finanzas un total de ocho (8) carteras ministeriales y al Ministro del Interior otras siete (7). Claro, la ausencia del Mandatario fue solamente por un día, pero es constitucionalmente viable que un Ministro pueda tener el encargo de varias carteras y que en una coyuntura determinada menos compleja de la anotada pueda votar como titular de la suya y como encargado de otras.

<sup>191</sup> Durante la vigencia de la Constitución Política de 1993 se dictó la Resolución Suprema N° 073-99-PRES, de fecha 5 de abril de 1999, que aprobó la primera inscripción de dominio del terreno de una extensión de un (1) kilómetro cuadrado, ubicado en la zona denominada Tiwinza, distrito de El Cenepa, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, cuyo antecedente fue el denominado Documento "Puntos de Vista Vinculantes de los Jefes de Estado de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro", de fecha 23 de octubre de 1998, por el cual se establecieron los elementos para concluir con la fijación en el terreno de la frontera terrestre común, determinándose que el área denominada Tiwinza de un (1) kilómetro cuadrado sea transferida a título gratuito mediante Escritura Pública suscrita por el Gobierno de Perú a favor del Gobierno de Ecuador, lo que no implicaba afectación de la soberanía. Todo ello determinó la expedición del Decreto Supremo N° 011-99-PCM, de fecha 10 de mayo de 1999, invocando el artículo 71° de la Constitución Política del Perú y la Comunicación de fecha 23 de octubre de 1998, de los Jefes de Estado de los Países Garantes, por

**Artículo 118.-** *Corresponde al Presidente de la República:*

7. *Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.*

(...)

12. *Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso.*

(...)

22. *Conferir condecoraciones en nombre de la Nación, con acuerdo del Consejo de Ministros.*

**Artículo 137.-** *El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan: (...).*

**Artículo 206.-** (...)

*La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de*

---

el cual expresan su punto de vista vinculante, cuyo contenido estuvo referido a la transferencia a título gratuito, mediante escritura pública a celebrarse por las entidades correspondientes de Perú y de Ecuador, de la propiedad privada del terreno de un (1) kilómetro cuadrado al Gobierno de la República de Ecuador. Finalmente y como corolario del compromiso que había asumido el Gobierno de aquél entonces, se aprobó el Decreto Supremo N° 012-99-PCM, de fecha 10 de mayo de 1999, de transferencia en propiedad privada y a título gratuito al Gobierno de la República del Ecuador del terreno de un (1) kilómetro cuadrado. JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. Los bienes estatales en la jurisprudencia constitucional. En: Libro Homenaje a Allan Brewer-Carías. AA.VV. Roberto Jiménez Murillo y Orlando Vignolo Cueva (Coordinadores). Ediciones Legales, Lima, 2012. pp.113-114.

*ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral”.*

A los acuerdos antes referidos, se agrega lo que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo siguiente:

**“Artículo 11.- Facultad normativa del Presidente de la República**

*Corresponde al Presidente de la República dictar los siguientes dispositivos:*

*(...)*

**2. Decretos de Urgencia.-** *Son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido.*

*(...).*

**3. Decretos Supremos.-** *Son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. (...).”*

En cuanto a los Decretos Supremos, destacamos que es a partir de la Ley acotada que se ordena el requerimiento del voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el que está condicionado a lo que establezca la ley de la correspondiente materia. Por tanto, no resulta procedente que dicho acuerdo colectivo se formule por todos los Ministros, cuando ello no sea exigencia de la propia ley de la materia. Por el contrario, que un Ministro manifieste su voto aprobatorio en la aprobación de un Decreto Supremo, cuando ello no sea obligatorio,

ni alcance a su sector, puede determinar la asunción de responsabilidades jurídicas y por tanto políticas, que pudieran derivar de la aprobación de dicho dispositivo<sup>192</sup>.

## 5. El Presidente del Consejo de Ministros

La Constitución de 1856, seguida luego de la “*Ley de Consejo de Ministros*” de 1856 y leyes conexas, regula la institución “*Presidencia del Consejo de Ministros*”. En cambio, la figura constitucional del Presidente del Consejo de Ministros se instituye por vez primera en la Carta de 1933. En efecto, esta carta señalaba que “*los Ministros de Estado, reunidos, forman el Consejo de Ministros. Su organización y sus funciones son determinadas por la ley. El Consejo de Ministros tiene su Presidente*” (Artículo 157°). Por su parte, la Constitución de 1979 repite similar fórmula de redacción<sup>193</sup>.

La Constitución de 1993 alude expresamente al Presidente del Consejo de Ministros<sup>194</sup>, cuyo antecedente inmediato de la Carta de 1979 lo refería también como tal<sup>195</sup>. Así entonces, cuando los medios de comunicación o coloquialmente denominan al Presidente del Consejo de Ministros como “*Premier*”, en estricto, tal rango o cargo no es reconocido, ni constitucional, ni legalmente en Perú<sup>196</sup>, como tampoco la de “*Primer*

<sup>192</sup> Un caso de aprobación de Decreto Supremo, no precisamente con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, pero sí de dos Ministros, fue el caso mediático y político del Decreto Supremo N° 047-2003-EF, por el cual se precisó una inafectación del IGV de venta de bienes y servicios de expendio de comidas o bebidas, prestados a pasajeros en locales autorizados en la Zona Internacional de los Aeropuertos de la República. Dicho Decreto fue refrendado por el entonces Ministro de Economía y Finanzas, Javier Silva Ruete y el Ministro de Comercio Exterior y Turismo y Vicepresidente de la República a la vez, Raúl Diez Canseco Terry. El contexto personal y político de Diez Canseco determinó un procedimiento de acusación constitucional y la consiguiente renuncia a la Primera Vicepresidencia. La acusación finalmente no prosperó y el Decreto acotado fue dejado sin efecto por el mérito del artículo 1° del Decreto Supremo N° 167-2003-EF, publicado el 16 de noviembre de 2003. En buena cuenta, el contenido jurídico, con consecuencias personalísimas y políticas de un dispositivo legal determinaron la renuncia de un Ministro de Estado.

<sup>193</sup> Artículo 215°.- Los Ministros reunidos forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones. El Consejo de Ministros tiene su Presidente. (...).

<sup>194</sup> Artículo 121°.- (...). El Consejo de Ministros tiene su Presidente. (...).

<sup>195</sup> Artículo 215°.- (...). El Consejo de Ministros tiene su Presidente. (...).

<sup>196</sup> De acuerdo al análisis de las formas de gobierno realizado en el Capítulo 2 del presente trabajo, recordemos que en los sistemas parlamentarios el título que adopta la persona que ostenta la jefatura de gobierno puede ser: primer ministro, premier, canciller, presidente del Consejo de Ministros, Presidente del Gobierno u otros. Estados Unidos, país emblemático del sistema presidencial, la persona que ostenta la jefatura de Gobierno es el presidente o la presidenta, que a su vez es el Jefe/a del Estado. En cambio, en los sistemas semipresidenciales como Francia, las funciones de jefe de Gobierno pueden estar compartidas por el presidente y un primer ministro.

Ministro”<sup>197</sup>. Por lo demás, las Constituciones de 1933, 1979, como la de 1993, han mantenido constancia en la denominación del cargo del Presidente del Consejo de Ministros.

Es el Presidente de la República quien (i) nombra y (ii) remueve al Presidente del Consejo de Ministros. Para el nombramiento de los Ministros, el Mandatario es quien recibe la propuesta del Presidente del Consejo de Ministros. Por lo menos eso es que lo nominal señala el artículo 122 de la Carta de 1993, aún cuando ello no sea necesariamente real. Pero, para la designación del Jefe del Gabinete Ministerial: ¿quién formula al respecto una propuesta al Presidente de la República?. La respuesta es nadie. Lo mejor para el régimen es que tal nombramiento provenga de su propia elección y definición política, lo que no excluye escuchar y ponderar las reflexiones que provengan de su entorno político. Sin embargo, resulta oportuno tener en cuenta que el Presidente de la República antes de ser tal, ha sido un candidato y por tanto en condición de político que postula al primer cargo de la jerarquía estatal, es que debe preparar con anticipación los equipos de alta dirección gubernamental<sup>198</sup>, lo que implica cotejar nombres para formar el equipo ministerial.

Así pues, ya definido el resultado electoral correspondiente, el flamante Presidente de la República debe nombrar al primer Presidente del Consejo de Ministros y

<sup>197</sup> El antecedente legal y nominal respecto del “Primer Ministro” lo encontramos en el Decreto Ley N° 17271, publicado el 07 de diciembre de 1968, vigente durante el Gobierno Militar del Presidente Juan Velasco Alvarado. En efecto, esta ley que regulaba de acuerdo al Estatuto del Gobierno Revolucionario determinó el número de Ministerios, sus denominaciones y funciones, indicaba que “el Presidente del Consejo de Ministros o Primer Ministro, además de sus funciones y atribuciones que la Constitución le señala, asegurará el nexo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; tendrá bajo su dependencia los organismos superiores de asesoramiento y los asuntos legales del Gobierno; los servicios nacionales de información y actuará como Titular del Pliego de la Presidencia de la República, sin tener Ministerio alguno a su cargo” (Artículo 3°).

<sup>198</sup> A propósito Villarán reflexionaba que “*sin ánimo de vituperio para nadie, examinando los hechos fríamente y con disposición a comprenderlos y disculparlos, es inevitable convenir en que no se reconoce a la selección del personal de los Gabinetes la gran importancia que le corresponde. No es preciso ser hombre público para llegar a Ministro. Son muchos los que no militaron en política antes ni después de ceñirse la faja. Algunos ocuparon la curul ministerial habiendo sido miembros del Congreso o servido empleos públicos. Otros, sin haber desempeñado puesto alguno, tuvieron el relieve del apellido, o la posición social o la fortuna o la inteligencia. Pero no faltaron sujetos de quienes, al verlos de Ministros, todos se preguntaron. ¿Quién es?, ¿Qué ha sido?. Y fue difícil encontrar la respuesta. En la extensa lista de centenares de ciudadanos que han sido Ministros, es escaso el número de los que demostraron talento político o pericia en la especialidad de su ministerio. Fueron designados sin averiguar ni tomar en mucha cuenta sus aptitudes para la función. Llegaron así a los gabinetes buen número de personas que no sabían ni podían aprender gran cosa sobre los negocios públicos a su cargo*”. En: VILLARÁN, Manuel Vicente. Posición constitucional del los Ministros en el Perú. Colegio de Abogados de Lima. 1994. pp. 67-68.



posteriormente, tantas veces que ocurra una crisis ministerial y/o cuando la coyuntura política determine realizar cambios políticos impostergables<sup>199</sup>. Son estos escenarios en los que se aprecia la recomposición de los gabinetes ministeriales.

En cuanto a la crisis ministerial, resulta inevitable señalar que ésta se produce según diversos presupuestos, a saber: a) cuando el Presidente del Consejo de Ministros plantea ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo y ésta le es rehusada, b) cuando es censurado, c) cuando renuncia y finalmente, d) cuando es removido por el Presidente de la República<sup>200</sup>. La remoción constituye una atribución del Mandatario, si de lo que se trata es de prescindir de los servicios de hasta su entonces Presidente del Consejo de Ministros, asumiendo la consecuencia constitucional de recomponer el Gabinete Ministerial, cuya constante es mantener a los Ministros menos “*desgastados*” política y sectorialmente, para remover a quienes constituyen o forman parte del “*motivo*” del cambio ministerial<sup>201</sup>. Sin embargo, en esta figura de la crisis ministerial, encontramos también un

<sup>199</sup> Artículo 133°.- 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. (*Subrayado nuestro*).

<sup>200</sup> La realidad de nuestro régimen político y prácticas de los diversos gobiernos determina que la constante de todas las renunciaciones que formulan los Presidentes del Consejo de Ministros se han debido – principalmente – a situaciones de alta tensión política del Gobierno para con la oposición congresal y los medios de comunicación, como correlato de escándalos políticos, los que colocan al Presidente de la República en una situación políticamente complicada. Por lo demás, la práctica política durante la vigencia de la carta de 1993 da cuenta que los últimos Presidentes de Consejo de Ministros de cada período gubernamental no han presentado situaciones políticas complejas, lo cual resulta favorable, pues es a ellos a quienes les ha correspondido conducir el proceso de transferencia de gobierno a los representantes políticos del próximo gobierno. En ese contexto, toda renuncia o remoción constituye una salida para mantener el clima de diálogo político y convivencia entre los actores de la sociedad, esto es, partidos políticos (los pocos con los que contamos), los gremios, el sector privado, sector público, medios de comunicación social, entre los principales.

<sup>201</sup> Blancas Bustamante señala, cuando se refiere a la diferencia de los regímenes políticos parlamentario y presidencial, que el Presidente puede ejercer esta facultad de cambiar o sustituir al gabinete, aun en el caso que éste siga gozando de la confianza del Congreso. Luego, citando al clásico constitucionalista Villarán, en el sentido que el Presidente “*No sólo ejercita con independencia su derecho de elegir ministros, sino puede deshacerse de ellos cuando le son incómodos. En este punto nos hallamos a gran distancia del sistema parlamentario. En los regímenes parlamentarios, el gabinete vive hasta que las cámaras le nieguen su apoyo: mientras se lo conceden, su existencia está asegurada. El Jefe del Estado no puede obligarlo a dimitir; su deber es soportarlo aunque le sea ingrato*”. Luego Blancas agrega que así como el Presidente puede continuar realizando la misma política con nuevos ministros, después que el Congreso censure o niegue la confianza a los anteriores, de la misma manera, puede cambiar de política y de ministros, aunque el Congreso siga dispensando a estos su confianza, situaciones ambas que destacan el carácter presidencial del régimen, más allá de la presencia en éste de mecanismos parlamentarios desprovistos de sus verdaderos alcances y significado. BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. El Poder Ejecutivo Presidencial. Revista Pensamiento Constitucional. Año III. N° 3. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1996. p. 99.

mecanismo para que un Presidente del Consejo de Ministros logre “retirar” del Gabinete a un determinado Ministro, aún cuando se presume que el mismo haya sido realmente “propuesto”<sup>202</sup> por aquél<sup>203</sup>.

El Presidente del Consejo de Ministros ejerce atribuciones constitucionales, como de orden legal. En este segundo caso, es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo la que regula su ámbito de atribuciones y competencias legales.

La primera atribución que debe ejercer el recién nombrado Presidente de Consejo de Ministros es proponer a quienes conformarán el gabinete ministerial<sup>204</sup>. En realidad, es en este escenario en el que se debe advertir el nivel de proyección de la figura del Jefe Ministerial, pues si no ejerce esta potestad constitucional o lo peor, que el entorno político del Presidente de la República – o él mismo - no le permitan tal ejercicio, es de presagio pesimista el desarrollo de su gestión, incluyendo la conclusión de la misma. Claro está, allí también se manifestará el talante político, las credenciales personales y la proyección que el ya elegido Presidente del Consejo de Ministros tiene como atribución. Sin lugar a dudas, es el Presidente de la República quien toma la decisión final, con la que inclusive aquél tendría que estar de acuerdo. Empero, si el propio Presidente del Consejo de Ministros no está de acuerdo y asiente, ello solamente demostraría que está dispuesto a ejercer nominalmente un cargo con mínimas, pero reales atribuciones constitucionales<sup>205</sup>.

---

<sup>202</sup> Artículo 122°.- El Presidente de la República (...) nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.

<sup>203</sup> En efecto, durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo Manrique se nombró Embajador del Perú en España a Fernando Olivera Vega, líder del partido del Frente Moralizador Independiente (FIM), quien antes había sido Ministro de Justicia. El caso es que dicho político fue nombrado posteriormente Ministro de Relaciones Exteriores mediante Resolución Suprema N° 198-2005-PCM, de fecha 11 de agosto de 2005. La crónica mediática de los hechos de ese entonces dio cuenta que tal nombramiento no había sido efectuada con el refrendo material del entonces Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero Costa, por lo que ante la sorpresa de la mayoría del gabinete ministerial y la reacción negativa de la opinión pública por tal nombramiento, Ferrero no tuvo más que renunciar al cargo produciendo a drede una crisis ministerial, obteniendo así la consiguiente salida de Fernando Olivera del cargo de Canciller. En efecto, mediante Resolución Suprema N° 208-2005-PCM, de fecha 16 de agosto de 2005, se le “*aceptó*” su renuncia. En términos reales, el polémico político tuvo tal cargo solamente por 5 días.

<sup>204</sup> 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 (Artículo 122°).

<sup>205</sup> Planas comenta – en el contexto de la Carta de 1979 – que “*la primera atribución concebida en el Perú para el Presidente del Consejo de Ministros: es defender la función pública y realizar la dignidad ministerial. Por tal motivo, es él –y no el Presidente de la República- quien hace las propuestas ministeriales a fin de revelar la aptitud de la función por encima de la inevitable tentación presidencial de verse rodeado por*

De otra parte, el artículo 123° de la Carta de 1993 establece que al Presidente del Consejo de Ministros le corresponde: 1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno; 2. Coordinar las funciones de los demás ministros y 3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.

De otra parte, si cada Ministro de Estado es constitucionalmente responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo, con igual o mayor razón, el Presidente será el responsable político, tanto del Pliego a su cargo, como de la agenda y resultados que deriven de los principales asuntos que asume cada Ministro. Para un ejercicio efectivo de ser portavoz, el Presidente del Consejo de Ministros debe estar enterado de los principales hechos y documentos de la agenda nacional. Acorde con el sistema de gobierno y el modelo altamente presidencialista peruano, asume el rol de portavoz del gobierno, claro está, después de cualquier declaración o gesto político que proyecte el Presidente de la República.

El protagonismo en todo orden de cosas le corresponde al Mandatario. Políticamente resulta inusual que el Presidente del Consejo de Ministros haga anuncios de impacto nacional o coyuntural, salvo que el Mandatario lo autorice previamente<sup>206</sup> o que requiera ser “blindado” por aquél. Ese es el diseño político y constitucional que tenemos en

---

*adulones y personas –todas- incondicionales a él. Así consagró, en su texto, la importante Ley de Ministros de 1856. El nombramiento de un nuevo ministro, sostenía, “se verificará por el Presidente con acuerdo unánime de los demás ministros”. Y en caso de renovación total del gabinete, el Presidente del Consejo hará las propuestas entre las cuales el Presidente de la República efectuará los nombramientos ministeriales. El proceso de nombramiento ministerial, debidamente desdoblado fue reforzado por la Ley de Ministros de 1862. Precisaba que el Primer Ministro propondría, mediante carta oficial, a aquellas personas que considere idóneas para el respectivo ministerio. Si el Presidente acepta la propuesta, el nombramiento lleva la refrendación del Presidente del Consejo de Ministros. Sucede lo mismo al producirse una remoción: también requiere acuerdo del Primer Ministro. Y si un ministerio está vacante, el propio Primer Ministro necesita obtener acuerdo del resto de ministros antes de elevar su propuesta al Presidente de la República (artículo 6° de la Ley de Ministros de 1862). (...). Semejante tenor figura en el artículo 8° de la Constitución francesa de 1958 y proviene, como antecedente inmediato, del artículo 158° de la Constitución peruana de 1933”. PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y Tradición Constitucional en el Perú. Editorial San Marcos. Lima, 1998. pp. 72-73.*

<sup>206</sup> El caso más evidente de registro político es el del Presidente del Consejo de Ministros, Javier Valle Riestra quien hacía declaraciones y propuestas legislativas que no sintonizaban, en principio, con la agenda política del Presidente Alberto Fujimori y segundo, que para un Mandatario lacónico en sus expresiones jurídicas, dicho Ministro empezaba a convertirse en un personaje políticamente incómodo para el régimen. No era el portavoz que requería el Poder Ejecutivo en entonces. El resultado: su “renuncia” formalizada el 21 de agosto de 1998.

Perú. El reto del Presidente del Consejo de Ministros es desarrollar una plataforma de coordinación fluida y sintonización política con los demás Ministros, de éstos para con el Congreso de la República y como colegiado para con la ciudadanía en general.

Como ya hemos indicado anteriormente, el Consejo de Ministros funciona como colegiado a nivel de sesiones, no estableciéndose ni constitucional, ni legalmente mecanismos específicos o regulados de coordinación del Presidente del Consejo de Ministros para con los Ministros, de quienes se entiende la mayoría de ellos han sido propuestos por él mismo. Como no hay regulación normativa, asistimos al ejercicio de decisiones políticas y estilos de gestión. En este contexto, *¿es el Presidente del Consejo de Ministros primus inter pares?* Conceptualmente consideramos que sí, más que por la atribución de “coordinar las funciones de los demás Ministros”, por el rol de portavoz que asumirá en las circunstancias más complicadas del gobierno, pues en éstas será él quien asuma dicho rol, sin perjuicio de cualquier otro mecanismo legal para regular la dinámica de funciones entre dos o más Ministerios<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> La Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, vigente desde el año 2011, regula la intervención de la Presidencia del Consejo de Ministros como “*superioridad administrativa*” – resaltamos – a los efectos de resolver casos concretos en materia de procedimientos que se relacionan con la competencia administrativa o política, inclusive entre dos Ministerios. En efecto, el artículo 86° de la Ley comentada señala que los conflictos entre otras autoridades del Poder Ejecutivo son resueltos por la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante decisión inmotivada; sin ser llevada por las autoridades en ningún caso a los tribunales (numeral 82.2). Al respecto, se debe advertir que es clara la “*ratio legis*”, en el sentido de que alguna autoridad debe resolver posibles conflictos de competencia. A nivel de Ministerios o entidades de distintos sectores que lo conforman, inclusive, lo debe resolver la Presidencia del Consejo de Ministros. En nuestra opinión, solamente se evidencia y justifica esta superioridad jerárquica a nivel de inter-actuaciones administrativas entre dos o más Ministerios, pues técnicamente ningún Ministro es superior de otro, en materia de decisiones administrativas sectoriales. Cada Ministerio goza de autonomía administrativa, presupuestal y funcional, conforme a ley, por lo que cualquier distorsión de tales potestades debe motivar, si fuera el caso, la responsabilidad política de los Ministros. Por lo demás, se concluye en esta parte de nuestro comentario que los Ministros no se sujetan a procesos administrativos disciplinarios, precisamente por la característica de componente político de su designación, situación que no ocurre con los Viceministros, quienes sí están sujetos a responsabilidad administrativa y eventualmente sujetos a procedimientos disciplinarios. Así lo establece el Decreto Supremo N° 069-2004-PCM, que aprueba disposiciones para la constitución de comisiones especiales de procesos administrativos disciplinarios, por el cual se señala que la Comisión Especial a que se refiere el segundo párrafo del artículo 165° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, para el caso de Viceministros y Secretarios Generales que, se encuentren o no en ejercicio de sus funciones, estará integrada por tres (3) funcionarios de rango equivalente pertenecientes al mismo Sector, los cuales serán designados mediante resolución del Titular del Sector correspondiente, previa solicitud de los órganos de control (Artículo 1°).

En efecto, es el caso que presenta la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, vigente desde el año 2011, la que regula la intervención de la Presidencia del Consejo de Ministros como “*superioridad administrativa*” a los efectos de resolver casos concretos en materia de procedimientos que se relacionan con la competencia administrativa o política, inclusive entre dos Ministerios. El artículo 86° de la Ley comentada señala que los conflictos entre otras autoridades del Poder Ejecutivo son resueltos por la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante decisión inmotivada; sin ser llevada por las autoridades en ningún caso a los tribunales (numeral 82.2). Al respecto, se debe advertir que es clara la “*ratio legis*”, en el sentido de que alguna autoridad debe resolver posibles conflictos de competencia. A nivel de Ministerios o entidades de distintos sectores que lo conforman, inclusive, lo debe resolver la Presidencia del Consejo de Ministros.

En nuestra opinión, solamente se evidencia y justifica esta superioridad jerárquica a nivel de inter-actuaciones administrativas entre dos o más Ministerios, pues técnicamente ningún Ministro es superior de otro, en materia de decisiones administrativas sectoriales. Cada Ministerio goza de autonomía administrativa, presupuestal y funcional, conforme a ley, por lo que cualquier distorsión de tales potestades debe motivar, si fuera el caso, la responsabilidad política de los Ministros.

De otra parte, acotamos que los Ministros no se sujetan a procesos administrativos disciplinarios, precisamente por la característica de componente político de su designación, situación que no ocurre con los Viceministros, quienes sí están sujetos a responsabilidad administrativa y eventualmente sujetos a procedimientos disciplinarios. Así pues, respecto de esto último, el Decreto Supremo N° 069-2004-PCM, que aprueba disposiciones para la constitución de comisiones especiales de procesos administrativos disciplinarios, señala que la Comisión Especial a que se refiere el segundo párrafo del artículo 165° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, para el caso de Viceministros y Secretarios Generales que, se encuentren o no en ejercicio de sus funciones, estará integrada por tres (3) funcionarios de rango equivalente pertenecientes al mismo Sector, los cuales serán designados mediante resolución del Titular del Sector correspondiente, previa solicitud de los órganos de control

(Artículo 1°). Para los demás asuntos ordinarios, cada Ministro asume la responsabilidad de sus propias funciones y gestiones sectoriales.

Ahora bien, además, de las atribuciones enunciadas en el artículo 123° anteriormente comentado, la Carta presenta otras en diversos textos. Así pues, luego de nombrado el Presidente del Consejo de Ministros, la principal obligación que asume es asistir al Congreso obligatoriamente dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Asume el rol de expositor y vocero máximo del gobierno en dicha instancia parlamentaria, pues está obligado a plantear al final de la exposición la respectiva “*cuestión de confianza*” ante los parlamentarios, de lo que será el “*plan del gobierno*” durante su mandato de jefatura ministerial<sup>208</sup> (Artículo 130°). Durante este plazo de treinta días calendario el Presidente del Consejo de Ministros debe “*coordinar*” al máximo con todos los demás Ministros el plan de gobierno, que no es propio ni de él, ni de los Ministros, sino del que instaura el Presidente de la República. Por tanto, dicha presentación – en analogía con lo que ocurre en las sesiones del Consejo de Ministros – deberá ser plenamente coordinada y aprobada por el Mandatario en la etapa final de su preparación.

Aparte de la cuestión de confianza que plantea el Presidente del Consejo de Ministros en el procedimiento parlamentario de “*investidura*” al que alude el artículo 130° anteriormente comentado, la Constitución posibilita que dicho Presidente pueda plantear al

---

<sup>208</sup> El artículo 82° del Reglamento del Congreso de la República establece que dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en período de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para: a) Exponer la política general del Gobierno; b) Debatir la política general del Gobierno; y, c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión. Si el Congreso se encontrara en receso, el Presidente de la República convocará de inmediato a legislatura extraordinaria. Al inicio de su exposición, el Presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa a cada uno de los Congresistas. La cuestión de confianza que plantea el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso. El Reglamento acota que el resultado de la votación será comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes. 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. En realidad, este dispositivo legal reafirma que lo que se expone es la política del gobierno de la que es titular el Presidente de la República y de la cual, el Presidente del Consejo de Ministros asume emblemáticamente el rol de portavoz.

Congreso, en otros momentos y circunstancias distintas, una cuestión de confianza a nombre del Consejo para merecer la aprobación de una determinada medida o política de gobierno<sup>209</sup> (Artículo 133°). Si la confianza le es rehusada (i), si es censurado (ii), si renuncia (iii) o es removido (iv) por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

Otro escenario en el que se debe advertir mínimamente el ejercicio de *ser “primus inter pares”* por parte del Presidente del Consejo de Ministros, es cuando un Ministro – en el marco del ejercicio de control político por parte del Congreso de la República<sup>210</sup> - plantea una iniciativa ministerial ante los congresistas, de la que hace cuestión de confianza. Este hecho de trascendencia no puede ser producto de inspiración personal, ni decisión unilateral adoptada por el propio Ministro. Ello supone, por el contrario, el conocimiento previo del Presidente de la República, como del Presidente del Consejo de Ministros. En todo caso, *¿podrá éste último pedirle o exigirle al Ministro cuestionado que plantee una cuestión de confianza?*. Asunto complicado y que no tiene obviamente regulación normativa expresa, pues estos asuntos se atienden con normas políticas. De todos modos, ello requiere de una visión muy aguda acerca del momento en el que se realiza el control político a un Ministro. Es aquí en el Presidente del Consejo de Ministros debe poner a prueba su agudeza analítica para medir el contexto específico, considerando –

---

<sup>209</sup> La cuestión de confianza procede de los parlamentarismos, pero no surge del modelo británico, sino del francés. En el Derecho Constitucional peruano encontramos su antecedente más remoto en la Constitución de 1933, que permitía a los ministros someter al Parlamento la aprobación de una determinada política y a presentar su dimisión si ésta no fuera aprobada. El Primer Ministro o cualquier ministro con la confianza renovada, se dispone a continuar la política del Gobierno ya sometida a la aprobación del Parlamento. Sin embargo, el significado de esta institución es sólo formal ya que desde su incorporación en la Constitución de 1933, el Parlamento no ha dejado de otorgar una cuestión de confianza a los gabinetes nombrados por el Jefe de Estado. La actitud de los parlamentarios ha sido conceder la confianza para luego ocupar el lugar de un espectador en el hemiciclo, unos a favor del Ejecutivo y otros desde los escaños de la oposición. HAKAANSON NIETO, Carlos. Comentario al artículo 133° de la Constitución. En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2005. pp. 442-443.

<sup>210</sup> Artículo 132°.- 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. (...). La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

por ejemplo – las manifestaciones y reacciones de las fuerzas políticas constituidas en el Congreso de la República<sup>211</sup>.

De otro lado, conforme al artículo 129° de la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros puede concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no es congresista de la República. También puede concurrir periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas. Ahora bien, este texto señala que a tales sesiones puede acudir uno o más Ministros. *¿Es el Presidente del Consejo de Ministros quien decide qué Ministro o Ministros asisten? o ¿es el Presidente de la República quien toma la decisión final?*

Consideramos que el Presidente de la República elige a “su” Presidente del Consejo de Ministros para que lo asesore, no solamente en los asuntos ordinarios de gobierno, sino también en los más complejos, esto es, en los que haya componente de materias constitucionales, legalidad y sobre todo, del poder político. El Mandatario debe escucharlo y ponderar su consejería. Pero antes que ello, el Presidente del Consejo de Ministros es quien debe expresar sus propias convicciones y proyectar los escenarios ante el Presidente de la República para que pueda adoptar medidas trascendentes, distintas a las del día a día. Así pues, asumiendo de plano que todo Presidente del Consejo de Ministros debe tener una alta capacidad de interpretación de los escenarios políticos, sobre todo cuando éstos se desenvuelven en el Congreso de la República, debe ser él quien aconseje qué Ministro es quien debe asistir a determinada sesión congresal o definir quién no debe ir. Lo mismo debe ocurrir para aconsejar que en determinado contexto no asista. Si en efecto, el Presidente del Consejo de Ministros hace escuchar su voz, su opinión política, traslada las mejores opiniones técnicas, entonces estaremos asistiendo ante la presencia de un funcionario del Poder Ejecutivo con peso político propio, generando credibilidad al cargo que ostenta.

---

<sup>211</sup> El Ministro de Defensa Pedro Cateriano Bellido (Gobierno de Ollanta Humala), en su exposición del 8 de agosto de 2012 ante el Congreso de la República, en la que sustentó los alcances de la solicitud del Poder Ejecutivo para legislar en materia de fortalecimiento y reforma institucional, específicamente de la delegación de facultades relativa a la mejora de las remuneraciones y pensiones del personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, de cuyo extremo hizo “*cuestión de confianza*”. (Ver: <http://elcomercio.pe/actualidad/1453463/noticia-ministros-defensa-interior-sustentan-pedido-facultades-ante-pleno>. Consultada el 8 de octubre de 2012).



En cuanto a las atribuciones ordinarias de la Presidencia del Consejo de Ministros, éstas principalmente se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En efecto, considerando que el Presidente del Consejo de Ministros es Ministro de Estado y máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros (Artículo 18°)<sup>212</sup>, tiene entre sus atribuciones: 1. Proponer objetivos del gobierno en el marco de la Política General de Gobierno; 2. Coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial; en especial, las referidas al desarrollo económico y social; asimismo, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración Pública; 3. Supervisa las acciones de las entidades adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>213</sup>, de conformidad con lo dispuesto en las normas correspondientes.

El Presidente del Consejo de Ministros es ante todo Ministro de Estado. Así está explicitado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>214</sup>. El ordenamiento constitucional señala que el Presidente del Consejo de Ministros puede tener o no cartera ministerial. El caso es que desde la vigencia de la Carta de 1993, lo que significa cinco gobiernos, la tendencia del Poder Ejecutivo ha sido tener Presidentes de Consejo de Ministros sin cartera.

El período del fujimorato (1992-2000) constituye la excepción. Es sintomático que en esa gestión a los Ministros les interesaba tener todo el “*poder*” que “*constitucionalmente*” era posible, por lo que cada contexto dictó que los Presidentes de Consejo de Ministros ejercieran otra cartera. El caso es que de los nueve (9) Presidentes de Consejo de Ministros en dicha gestión gubernamental, solamente se identifica a Javier

---

<sup>212</sup> Artículo 123° de la Constitución.- Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:

1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno.
2. Coordinar las funciones de los demás ministros.
3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.

<sup>213</sup> Despacho Presidencial, DEVIDA, DINI, INDECI, INDECOPI, INEI, IRTP, OSINFOR, CENEPRED, SERVIR, CEPLAN, incluyendo el propio Pliego de PCM. En calidad de organismos reguladores, están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros OSINERGMIN, OSIPTEL, SUNASS y OSITRAN.

<sup>214</sup> Artículo 18°.- Presidente del Consejo de Ministros es la máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es Ministro de Estado. (...).

Valle Riestra como el Presidente que asumió tal cargo sin cartera adicional<sup>215</sup>. Durante el gobierno de transición solamente se contó con un solo Presidente de Consejo de Ministros sin cartera ministerial<sup>216</sup>. En cambio, en el gobierno del Presidente Alejandro Toledo los cinco (5) Presidentes del Consejo de Ministros - esto es, todos - se dedicaron a tiempo completo a ejercer dicho cargo<sup>217</sup>. Por su parte, en el período del Presidente Alan García, de los cinco (5) Presidentes del Consejo de Ministros, solamente dos (2) ejercieron el cargo al mismo tiempo que otra cartera ministerial<sup>218</sup>. En el período del Gobierno del Presidente Ollanta Humala (2011-2012), los tres Presidentes del Consejo de Ministros se han dedicado exclusivamente al cargo<sup>219</sup>.

Hasta aquí surge nuestra interrogante: *¿El Presidente del Consejo de Ministros debe asumir – adicionalmente al ejercicio de este cargo – otra cartera ministerial?. ¿Conviene al régimen político que asuma paralelamente dos carteras?. Consideramos que no<sup>220</sup>. Admitirlo en la práctica, determinaría afirmar que una cartera es “llevadera”, ya si la Presidencia del Consejo de Ministros o la otra cartera ministerial que asuma. ¿Cuál de ellas puede demandar menos dedicación, a tal punto que su Titular pueda asumir integral y responsablemente a tiempo completo ambas? Consideramos que todas las carteras ministeriales son igual de importantes. En sí mismo, todas las carteras tienen su grado de complejidad: unas por ser nuevas, otras por ser de tradición; otras por tener un alto componente de gestión política con sus actores, como otras por tener un perfil tecnócrata.*

<sup>215</sup> Ejerció el cargo del 4 de junio al 21 de agosto de 1998. Fue el Presidente del Consejo de Ministros del régimen fujimorista de menos duración en el cargo.

<sup>216</sup> Javier Pérez de Cuéllar ejerció el cargo del 22 de noviembre de 2000 al 28 de julio de 2001.

<sup>217</sup> Del año 2001 al 2006.

<sup>218</sup> Fue el caso de José Antonio Chang quien ejerció también cargo de Ministro de Educación (14 de setiembre de 2010 al 18 de marzo de 2011) y de Rosario Fernández Figueroa, quien paralelamente tuvo a su cargo la cartera del Ministerio de Justicia (19 de marzo a 28 de julio de 2011).

<sup>219</sup> Salomón Lerner (28 de julio a 10 de diciembre de 2011), Oscar Valdés (10 de diciembre de 2011 al 23 de julio de 2012) y Juan Jiménez Mayor (a partir del 23 de julio de 2012).

<sup>220</sup> Eguiguren señala que la Carta de 1993 permite “acertadamente” que el Presidente del Consejo de Ministros sea un ministro sin cartera (el entrecomillado es nuestro), con lo cual interpretamos su opinión en el sentido que dicho Presidente no debiera asumir otra cartera. EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. El Congreso, el Gobierno y sus relaciones políticas en la propuesta de reforma constitucional. Revista Peruana de Derecho Público. Año 2. Número 3. Julio-Diciembre de 2001. Editorial Grijley. p. 48. En similar sentido, refiriéndose a la Carta de 1993, Bernaldes señala que el presidencialismo debe ser atenuado, el Consejo de Ministros debe tener atribuciones de gobierno más precisas, acotando luego que debe tenderse a un Presidente del Consejo de Ministros sin cartera, sobre todo, los Ministros deben serlo en razón de su especialidad y autoridad en el ramo, permitiéndose entonces que sean efectivamente Ministros de Estado. BERNALDES BALLESTEROS, Enrique. El funcionamiento del sistema político de la Constitución de 1979. En: La Constitución diez años después. AA.VV. Primera Edición. Fundación Friedich Naumann. Lima, 1989. p. 161.

La Presidencia del Consejo de Ministros es la sumatoria de todo lo indicado y en ella convergen los principales problemas que dimanen de las otras carteras. Entonces, no genera convicción constitucional ni política que el Presidente del Consejo de Ministros - si quiera – pueda tener dos carteras en paralelo.

El antecedente legal previo a la Constitución de 1993, por el cual se establece que el Presidente del Consejo de Ministros ejerce a tiempo completo dicho cargo, excluyendo la posibilidad de asumir otra cartera ministerial, lo encontramos en el Decreto Ley N° 17271, publicado el 7 de diciembre de 1968, que regulaba el Estatuto del autodenominado Gobierno Revolucionario. En efecto, dicha norma establecía – inclusive – que el Presidente del Consejo de Ministros actuaba como Titular del Pliego de la Presidencia de la República, sin tener Ministerio alguno a su cargo (Artículo 3).

La curiosa constante desde la vigencia de la Constitución de 1993 es que la Presidencia del Consejo de Ministros ha sido – y es - el “*Ministerio*” que asume la mayor cantidad de organismos públicos adscritos a dicho Sector. A la fecha se integran a dicho sector un total de dieciséis (16) organismos públicos y/o pliegos, de cuya gestión individual se asume inexorablemente responsabilidad sectorial<sup>221</sup>, sin perjuicio de la responsabilidad política que implica la propia titularidad del sector, sumado a ello la función de vocero del Gobierno. El cargo del Presidente de Consejo de Ministros es de por sí el cargo de mayor complejidad política del Poder Ejecutivo, después de la que asume el propio Presidente de la República y por esa razón consideramos que una próxima modificatoria constitucional o una nueva Carta debe establecer que dicho cargo se ejerce a tiempo completo, exclusivamente.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se encarga de reglamentar las funciones del Presidente del Consejo de Ministros, al mismo tiempo que “*añadir*” otras funciones

---

<sup>221</sup> La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) comprende al Despacho Presidencial, DEVIDA, DINI, INDECI, INDECOPI, INEI, IRTP, OSINFOR, CENEPRED, SERVIR, CEPLAN, incluyendo el propio Pliego de PCM. En calidad de organismos reguladores, están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros OSINERGMIN, OSIPTEL, SUNASS y OSITRAN (Ver: [http://www.peru.gob.pe/directorio/pep\\_directorio\\_poderes.asp](http://www.peru.gob.pe/directorio/pep_directorio_poderes.asp). Fuente consultada el 21 de octubre de 2012). La historiografía de la Administración Pública da cuenta que cuando se creaba un nuevo organismo público y no había una definición absolutamente conceptual de su quehacer, los diversos gobiernos optaron por adscribirlos a la PCM.

compatibles con la naturaleza del cargo político. Así pues, mencionaremos las principales que establece el artículo 19° de la norma acotada<sup>222</sup>, en el que se señala que al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde:

- *Apoyar al Presidente de la República en la gestión de la política general del Gobierno.* Esta función constituye una que es compatible con la función constitucional de ser vocero oficial del Gobierno, después del Mandatario. Este apoyo contiene en sí mismo la capacidad de asesorar.
- *Formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado.* La tarea esencial del Poder Ejecutivo es la de gobernar, tanto como de ejecutar los mandatos de las leyes – dictadas por el Congreso de la República -, al mismo tiempo que generar mecanismos de mejora de la Administración Pública, la que constituye el soporte administrativo y operativo de los ministerios.

---

<sup>222</sup> Artículo 19°.- (...). 1. Apoyar al Presidente de la República en la gestión de la política general del Gobierno. 2. Presidir el Consejo de Ministros cuando el Presidente de la República no asista a sus sesiones. 3. Presidir y dirigir la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros - CIAEF, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS, y las demás Comisiones Interministeriales, cuando corresponda. 4. Formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado. 5. Dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo. 6. Desarrollar y dirigir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, los otros niveles de Gobierno y la sociedad civil. 7. Promover la participación y concertación sociales en la gestión de gobierno y coordinar con instancias de la sociedad en materias de interés nacional. 8. Refrendar los actos presidenciales que atañen a su sector, competencias y funciones. 9. Expedir resoluciones ministeriales. 10. Delegar en el Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros o en otros funcionarios las facultades y atribuciones que no sean privativas de su función de Ministro de Estado dentro de la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros. 11. Coordinar la planificación estratégica concertada en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. 12. Informar anualmente al Congreso de la República sobre los avances en el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia, de la Ley de Igualdad de Oportunidades, el Plan Nacional de Derechos Humanos y otros de acuerdo a Ley. 13. Presidir y convocar el Consejo de Coordinación Intergubernamental, con la participación de los presidentes regionales y una representación de alcaldes, con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado. El reglamento norma su funcionamiento. Sus acuerdos requieren consenso. 14. Ejercer las demás atribuciones que le encomiende el Presidente de la República y que la ley establezca. Son atribuciones privativas del Presidente del Consejo de Ministros las contempladas en los numerales 1, 5, 9, 10 y 11.

- *Dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo.* Con el diseño de la descentralización establecida a partir de la modificatoria constitucional<sup>223</sup>, seguida de la vigencia de la Ley de Bases de Descentralización, correspondió al Gobierno Nacional asumir el proceso de transferencia de funciones y atribuciones. Aún cuando la Administración Pública no cuenta con un organismo autónomo y técnico, le corresponde al Presidente del Consejo de Ministros dirigir, concluir y principalmente, monitorear este aún inconcluso proceso de descentralización, del que han devenido y devienen los mediáticamente denominados conflictos sociales<sup>224</sup>.
- *Desarrollar y dirigir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, los otros niveles de Gobierno y la sociedad civil.* El Presidente de la República representa a un Poder del Estado: El Poder Ejecutivo a quien le corresponde inter-relacionarse con los otros Poderes del Estado, a saber, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. En cuanto a lo primero, la Constitución regula expresamente las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo<sup>225</sup> (no a la inversa), que se sintetiza en el control político que ejerce el Congreso de la República, el cual se manifiesta principalmente con los Ministros. Por tanto, el Presidente del Consejo de Ministros juega un rol importante en estos escenarios, más aún cuando éste pudiera tener la condición de congresista. Ahora bien, las relaciones con el Poder Judicial no siempre son más pacíficas. Entre estos Poderes también se advierten tensiones. Empezando por los alcances del artículo 148° de la Constitución Política, que señala que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa. Se trata de la revisión en sede jurisdiccional de las decisiones de la

---

<sup>223</sup> Ley Constitucional N° 27680, que modifica el Título IV de la estructura del Estado, Capítulo XIV, de la Descentralización.

<sup>224</sup> Decreto Supremo N° 010-2007-PCM, por el cual se precisa que los Ministerios son responsables de ejecutar la transferencia de atribuciones y recursos dispuesta por D.S. N° 068-2006-PCM, a través de un Viceministro encargado de presidir la Comisión Sectorial de Transferencia respectiva. Artículo 1°.- Los Ministerios son responsables de ejecutar las transferencias de atribuciones y recursos dispuestas por el Decreto Supremo N° 068-2006-PCM, a través de un Viceministro encargado de presidir la Comisión Sectorial de Transferencia respectiva.

<sup>225</sup> Artículo 130° y siguientes.

Administración Pública, aquéllas que sustentan en muchos casos emblemáticos actos administrativos o decisiones sectoriales que son parte del quehacer gubernamental de los Ministros. En cuanto a los organismos constitucionales, el Tribunal Constitucional se erige como la institución que se encarga de declarar la constitucionalidad o no de los Decretos de Urgencia o de los Decretos Legislativos que aprueba el Poder Ejecutivo, por ejemplo.

- *Ejercer las demás atribuciones que le encomiende el Presidente de la República y que la ley establezca.* Esta disposición alude a las “atribuciones” que le encomiende el Mandatario, la cual proyecta en sí misma funciones<sup>226</sup>. Las atribuciones del Presidente de la República son inherentes al cargo, por lo que esta parte de la normativa la interpretamos como “encargos políticos” que le confiere al Presidente del Consejo de Ministros. De otra parte, en diversas leyes del ordenamiento jurídico nacional encontraremos funciones, que si bien es cierto están dirigidas a la Presidencia del Consejo de Ministros, es su Titular el que debe tener una intervención política en el resultado de las mismas<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> Planas, en el contexto de sus comentarios a la Constitución de 1979, se pregunta, respecto de la figura del Presidente del Consejo de Ministros: *¿Cuál es su función en el Perú?* He ahí un tema clave. Conocer el funcionamiento de la figura constitucional del Primer Ministro resulta tarea prioritaria hoy, en el Perú, pues él constituye no sólo el primer control del Presidente de la República, sino el máximo defensor de la función pública y del gabinete y el intermediario principal entre el gobierno y el Parlamento. No le corresponde, en consecuencia, ser el primero de los mayordomos, ni el más conspicuo de los “mecedores”. Eso no es un Primer Ministro. El uso reiterado del vocablo ante la prensa, sin embargo, puede hacernos perder de vista el evidente desuso de sus atribuciones. Y si confundimos, como se confunde hoy, el cargo ocupado con la desocupada función nuestra inevitable reacción será tal que pediremos con urgencia institucional suponiendo que la escasa personalidad y hasta el aire de pésame son condiciones inherentes a un Presidente del Consejo de Ministros. Y no lo son. Claro que no. PLANAS SILVA, Pedro. *Democracia y Tradición Constitucional en el Perú*. Editorial San Marcos. Lima, 1998. pp. 71-72.

<sup>227</sup> La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General señala, por ejemplo, que la fiscalización deberá efectuarse semestralmente de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto dictará la Presidencia del Consejo de Ministros (Artículo 32°, numeral 32.2). Asimismo, la Presidencia del Consejo de Ministros está facultada para asesorar a las entidades en materia de simplificación administrativa y evaluar de manera permanente los procesos de simplificación administrativa al interior de las entidades, para lo cual podrá solicitar toda la información que requiera de éstas (Artículo 48°). Otra función la encontramos en la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, que indica que la Presidencia del Consejo de Ministros es la entidad encargada de dictar las normas interpretativas y aclaratorias del presente Código (Artículo 5°, numeral 5.1). Se suma la Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, que establece es función del Gobierno Nacional en la promoción de la inversión descentralizada, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, establecer qué entidades y de qué manera ejercerán estas competencias.

Finalmente, debemos indicar en este apartado dedicado al Presidente del Consejo de Ministros, que desde la vigencia de la Constitución Política de 1993 asistimos a la presencia y protagonismo de los siguientes Presidentes de Consejo de Ministros<sup>228</sup>:

a) *Presidente Alberto Fujimori Fujimori (1993 a 2000)*<sup>229</sup>

- Alfonso Bustamante Bustamante (Dic.1993 – Feb.1994)
- Efraín Goldenberg Schreiber (Feb.1994 - Jul.1995)
- Dante Córdova Blanco (Jul.1995 - Ab.1996)
- Alberto Pandolfi Arbulú (Ab.1996 – Jun.1998)
- Javier Valle Riestra (Jun.1998 –Ag. 1998)
- Alberto Pandolfi Arbulú (Ag.1998 – En. 1999)
- Víctor Joy Way (En.1999) – Oct.1999)
- Alberto Bustamante Belaunde (Oct.1999 – Jul.2000)
- Federico Salas (Jul.2000 – Nov.2000)

b) *Presidente Constitucional de Valentín Paniagua Corazao (2000-2001)*

- Javier Pérez de Cuellar (Nov.2000 – Jul.2001)

<sup>228</sup> Ver: <http://www.elperuano.pe/PublicacionNLB/normaslegales/wfrmNormasBuscar.aspx>. Consultada el 8 de octubre de 2012

<sup>229</sup> Durante el gobierno de diez años de Alberto Fujimori fueron once (11) los Presidentes de Consejo de Ministros nombrados. La mayoría de ellos fueron personajes vinculados con el partido Cambio 90 y coalición Cambio 90-Nueva Mayoría, que agrupaba a empresarios. Entre los personajes no vinculados a estos círculos partidarios figuraban Alberto Bustamante (Independiente), quien fuera también Ministro de Justicia, como también Federico Salas, quien poco antes ejercía el cargo de Presidente del Gobierno Regional de Huancavelica. El más emblemático fue Javier Valle Riestra, quien estuvo al cargo de la PCM poco más de dos meses, en cuyo período ministerial manifestaba su desapego a la burocracia de la administración pública. En dicho contexto sus declaraciones de contenido político fueron corregidas por integrantes del Poder Ejecutivo y finalmente por el propio Presidente Fujimori, a propósito de la opinión del constitucionalista en el sentido que era partidario del indulto a Lori Berenson (Ver: <http://www.caretas.com.pe/1998/1522/renuncia/renuncia.htm>. Consultada el 8 de octubre de 2012). En dicho contexto, se aprueba la Resolución Suprema N° 463-98-PCM, de fecha 21 de agosto de 1998, por la que se acepta su renuncia. Lo curioso es que ese mismo día no se publica la relación de renuncias de todos los Ministros de su gabinete (ver Separata de Normas Legales del 22 de agosto de 1998), como ocurrió también cuando fue nombrado como (ver Separata de Normas Legales del 5 de junio de 1998). Solo a manera de acotación, mencionaremos que Javier Valle Riestra, también congresista de la República (2006-2011) hizo manifiesta su voluntad de renunciar a su curul, argumentando sentirse frustrado, entre otras razones, por poder restaurar la Constitución de 1979 (Ver: <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2008-03-25/valle-riestra-dice-sentirse-frustrado-y-presenta-carta-renuncia-al-congreso.html>. Consultada el 8 de octubre de 2012).

c) *Presidente Constitucional Alejandro Toledo Manrique (2001-2006)*<sup>230</sup>

- Roberto Dañino Zapata (Jul.2001 – Jul. 2002)
- Luis Solari De la Fuente (Jul.2002 –Jun. 2003)
- Beatriz Merino Lucero (Jun.2003 – Dic. 2003)
- Carlos Ferrero Costa (Dic.2003 – Ag. 2005)
- Pedro Pablo Kuczynski Godard (Ag.2005 – Jul.2006)

d) *Presidente Constitucional Alan García Pérez (2006-2011)*<sup>231</sup>

- Jorge Del Castillo Gálvez (Jul.2006 – Oct.2008)
- Yehude Simon Munaro (Oct.2008 – Jul. 2009)
- Javier Velásquez Quesquén (Jul.2009 – Set. 2010)
- José Antonio Chang Escobedo (Set.2010 – Marz.2011)
- Rosario Fernández Figueroa (Marz.2011 – Jul. 2011)

e) *Presidente Constitucional Ollanta Humala Tasso (2011-2012)*<sup>232</sup>

<sup>230</sup> El gobierno constitucional del Presidente Alejandro Toledo ha contado con cinco (5) Presidentes de Consejo de Ministros, la mayoría de ellos sin filiación partidaria anterior, excepto Luis Solari y Carlos Ferrero quienes pertenecían al partido de gobierno Perú Posible. En este período destaca el nombramiento de Beatriz Merino, como la primera mujer que ejerce el cargo de Presidente de Consejo de Ministros, quien durante su gestión tuvo complicaciones con algunos representantes del entorno partidario de gobierno y con el propio Presidente de la República. Merino, antes de ser Presidenta del Consejo de Ministros fue Jefa de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Por su parte, Carlos Ferrero tuvo que renunciar abruptamente en el 2005 para viabilizar la renuncia de todo el gabinete ministerial, el que estaba integrado, entre otros, por Fernando Olivera Vega, con quien tenía marcadas diferencias de estilo político.

<sup>231</sup> El Presidente Alan García Pérez ha contado con cinco (5) Presidentes de Consejo de Ministros, tres de ellos con marcada actividad partidaria (APRA) y política, como son Jorge Del Castillo, Javier Velásquez y José Antonio Chang. Por su parte, Yehude Simon, quien antes de ejercer el cargo fue Presidente del Gobierno Regional de Lambayeque, no tenía filiación partidaria a la fecha de su designación. Durante su gestión tuvo marcadas diferencias con la entonces Ministra de Economía y Finanzas, Mercedes Araoz. Posteriormente a su renuncia, Simon fundó el Partido Humanista Peruano. Otra independiente fue Rosario Fernández, quien paralelamente a ejercer la Presidencia del Consejo de Ministros, fue Ministra de Justicia. La renuncia más significativa en este período gubernamental fue la de Jorge Del Castillo, ante la denuncia de los medios de comunicación del caso denominado “Petro-Audios”, lo que lo involucró directamente en el plano político, sin tener mayor alternativa que renunciar y con él todo su gabinete.

<sup>232</sup> El Presidente Ollanta Humala presenta en su primer año de gobierno (2011-2012) tres (3) Presidentes de Consejo de Ministros y consiguientemente tres nuevos gabinetes ministeriales. Esa ha sido la observación y/o crítica hecha en su gestión. En efecto, si se revisan los dos períodos gubernamentales de los Presidentes Toledo y García se apreciará que cada uno de ellos, ha tenido en promedio un (1) Presidente de Consejo de Ministros por año. En cuanto a su conformación, los tres Presidentes de Consejo de Ministros nombrados en este período (2011-2012) no tienen filiación partidaria. De todos ellos, el dato particular es el del Presidente



- Salomón Lerner Ghitis (Jul.2011 – Dic.2011)
- Oscar Valdés Dancuart (Dic.2011 – Jul.2012)
- Juan Federico Jiménez Mayor (Jul.2012)

## 6. Obligaciones constitucionales

Los Ministros de Estado son responsables políticos de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo. Dicha responsabilidad política se expresa a partir de la asunción de obligaciones que se sustentan en los propios mandatos constitucionales, como también en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sus respectivas Leyes y Reglamentos de organización y funciones, como el ordenamiento jurídico nacional que regula las relaciones jurídicas de la Administración Pública.

A continuación analizaremos brevemente las obligaciones que asumen los Ministros en el marco de la normativa constitucional.

### 6.1. Refrendo de los actos presidenciales

El régimen político desarrollado por la Constitución Política de 1993, como sus antecesoras, contiene una serie de instituciones que no necesariamente provienen del sistema presidencial, al que estamos adscrito en primera instancia. El refrendo, sin lugar a dudas, constituye una institución ligada al ejercicio de la función ministerial, pues a través de ésta es que se generan los actos de gobierno y en los que Presidente de la República y Ministros asumen un rol constitucional que tiene otras aristas que explicaremos posteriormente, en lo referente al estatuto de las obligaciones y responsabilidades de éstos últimos<sup>233</sup>.

---

del Consejo de Ministros, Juan Federico Jiménez Mayor, quien durante el Gobierno de Transición del Presidente Valentín Paniagua fue Viceministro de Justicia (2000-2001) y durante el gobierno del Presidente Humala ha sido designado, primero, como Viceministro de Justicia (Resolución Suprema N° 167-2011-JUS), luego nombrado Ministro de Justicia y Derechos Humanos (Resolución Suprema N° 385-2011-PCM, para posteriormente ser nombrado como Presidente del Consejo de Ministros por Resolución Suprema N° 232-2012-PCM).

<sup>233</sup> Acerca de la naturaleza jurídica del refrendo se han establecido diversos criterios, tales como el refrendo como resultado de la actuación de un órgano compuesto (Monarca y Ministros); el refrendo como resultado de un acto complejo (actividades concurrentes y voluntades no siempre iguales por parte del Presidente de la República y su Ministro); el refrendo como acto constituido por una sola voluntad (del refrendante, de un

En efecto, como muchas instituciones democráticas, el refrendo ministerial tiene origen monárquico. Fue concebido bajo la fórmula de que el rey, porque no podía cometer errores<sup>234</sup>, no podía actuar solo. Así pues, se requería entonces de un ministro que, al acompañar su firma al acto regio, lo validara y absorbiera a su favor (o desfavor) las responsabilidades que por definición nunca podía alcanzar al monarca. Como institución está vigente en las monarquías constitucionales de Europa y ha sido admitida en los sistemas presidenciales moderados. La institución del refrendo no existe en los Estados Unidos<sup>235</sup>, pues el país del norte tiene un sistema presidencialista “puro”<sup>236</sup>.

La institución del refrendo ha estado presente en todas nuestras constituciones políticas. De una revisión de las cartas constitucionales, identificamos los siguientes antecedentes:

- **Constitución de 1823:** Los ministros son el órgano del gobierno en los departamentos de su dependencia, debiendo firmar las órdenes que emanen de este poder (Artículo 85).
- **Constitución de 1826:** Los ministros firmarán los decretos y órdenes del presidente, cada uno en su respectivo ramo, sin cuyo requisito no serán obedecidos (Artículo 97). Los ministros son responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes (Artículo 100).

---

tercero o del refrendado); la naturaleza del refrendo como acto del Gobierno (actos del Gobierno que el Rey firma); la naturaleza del refrendo como actos autónomos del Jefe del Estado y de los sujetos refrendantes y la naturaleza jurídica como acto del Estado. GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. El refrendo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998. p. 108 y ss.

<sup>234</sup> Se sustenta en el aforismo *the king can do no wrong*.

<sup>235</sup> SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. Comentario al artículo 120° de la Constitución. En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2005. p. 320.

<sup>236</sup> “En los Estados Unidos de Norteamérica el Gabinete está formado por un conjunto de ministros que se denominan Secretarios y los ministerios se denominan Departamentos. Los Secretarios son nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, el que da casi su aprobación sobre los nombramientos del Presidente; los reparos se han producido en la generalidad de casos por razones morales más que políticas. El Presidente reúne habitualmente su Gabinete cada semana para tomar contacto con todos los Secretarios de Estado, recogiendo sus opiniones, pero siempre es el Presidente quien decide. El Gabinete no tiene responsabilidad colectiva, ni el Presidente está obligado a consultar sus decisiones con los Secretarios de Estado. En todo caso, es necesario señalar que muchas atribuciones presidenciales son delegadas en los Secretarios de Estado, los cuales las aplican mediante decretos ministeriales bajo la forma de *rules y regulations*”. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1993. p. 171.

- **Constitución de 1834:** Los ministros deben firmar, cada uno en su ramo respectivo, los decretos y órdenes del Presidente, que sin este requisito no se obedecen (Artículo 93).
- **Constitución de 1839:** Las órdenes y decretos del presidente de la República, serán firmados por los ministros en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no se obedecerán (Artículo 90).
- **Constitución de 1856:** Las ordenes y decretos del Presidente se firmarán por cada ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos (Artículo 92).
- **Constitución de 1860:** Las órdenes y decretos del Presidente se firmarán por cada Ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos (Artículo 99).
- **Constitución de 1867:** Las órdenes y decretos del Presidente se firmarán por los Ministros en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos (Artículo 91).
- **Constitución de 1920:** Las órdenes y los decretos del Presidente serán acordados con cada Ministro en sus respectivos ramos y serán firmados por ellos, sin cuyo requisito serán obedecidos (Artículo 127).
- **Constitución de 1933:** Los actos del gobierno y administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministro del Ramo. Sin este requisito son nulos (Artículo 166).
- **Constitución de 1979:** Los Ministros son responsables, individualmente, por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. Todos los Ministros son solidariamente responsables por los actos delictuosos o infractorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerdan en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente (Artículo 221).

Además de lo antes anotado, no debe pasar desapercibido que la Constitución de Cádiz de 1812 tuvo alguna influencia en nuestros sistemas presidenciales. Es probable que el efecto más relevante, en este sentido, lo constituya el refrendo, institución por medio de

la cual los actos del Presidente deben ser firmados por el ministro del ramo para ser válidos. Esta institución nos proviene de dicha ley fundamental, aunque ella, a su vez, se inspira en la francesa de 1791 y, en cuanto formalidad de cancillería, tiene su origen en las antiguas monarquías asiáticas, cuya finalidad era autenticar el sello del monarca y que de tal forma, la decisión no fuera expresión arbitraria de personal. El refrendo, en las constituciones francesa y española mencionadas, no implicaba que los ministros eran copartícipes del poder, sino que funcionaban como *“una salvaguardia de las leyes y una traba al poder ejecutivo al no poder éste expedir órdenes o decretos sin la firma del secretario respectivo”*. No obstante, para valorar su exacto alcance, no debe olvidarse que los ministros o secretarios eran designados y removidos libremente por el rey o el presidente<sup>237</sup>.

Los *“sujetos del refrendo”* son dos, a saber: a) el sujeto refrendado y b) el sujeto refrendante. Esta clasificación<sup>238</sup> es de alcance a nuestro Derecho Constitucional.

En cuanto al refrendado se identifica al Presidente de la República, quien en su condición de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado es quien recibe lo que podríamos denominar propuesta ministerial, el que será analizado, decidido y resuelto según la naturaleza y alcances del acto o reglamento que remite el correspondiente Ministro. Materialmente será la rúbrica del Presidente de la República la que expresará la conformidad constitucional a la respectiva propuesta sectorial, sea que se trate de la versión original o de una versión modificada. Pero queda determinante claro que al final de cuentas, es el Mandatario quien define si el proyecto del acto o norma se convierte en tal<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> CARPIZO, Jorge. Características esenciales del Sistema Presidencial e influencias para su instauración en América Latina. En: Revista Peruana de Derecho Público. Año 7, Número 12. Enero Junio. Editorial Grijley. Lima, 2006. pp. 28-29. En efecto, la Constitución de Cádiz señalaba en su artículo 225 que *“todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo á que el asunto corresponda. Ningun tribunal ni persona pública dará cumplimiento á la orden que carezca de este requisito”*.

<sup>238</sup> La cuestión que plantea el estudio de los sujetos es la de su denominación, no existiendo unanimidad en las expresiones utilizadas por la doctrina, tales como refrendario, refrendata, refrendatario, refrendador. Las más extendidas son las del sujeto refrendante y del sujeto refrendado. GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. El refrendo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998. p. 103.

<sup>239</sup> Eguiguren comenta que *“(…) ni el Presidente del Consejo de Ministros, ni el Consejo de Ministros pueden adoptar decisiones normativas o políticas relevantes sin la intervención y la aprobación del Presidente de la República. A pesar de ser éste la máxima autoridad y quien dirige el gobierno del país, carece de toda responsabilidad política por sus actos o decisiones; más bien, dicha responsabilidad recae exclusivamente en*

En lo que corresponde al sujeto refrendante, identificamos al Ministro o Ministros que refrendan el acto o norma. La intervención exclusiva de un Ministro o de varios Ministros dependerá de la materia y contenidos del proyecto. Si se trata de un acto o reglamento sectorial, lo refrenda el correspondiente Ministro. En cambio, requiere el refrendo de varios Ministros si se trata de un proyecto reglamentario intersectorial o cuando por la materia y previa norma legal habilitante se exige el refrendo de más de un Ministro<sup>240</sup>.

El ordenamiento jurídico nacional presenta un conjunto de dispositivos en cuya etapa preparatoria y aprobatoria se evidencia la figura del refrendo. Así pues, el artículo 11° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo regula la facultad normativa del Presidente de la República, la que comprende a Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia, Decretos Supremos y Resoluciones Supremas. A ellos, hay que añadir las leyes y resoluciones legislativas que aprueba el Congreso de la República, incluyendo los correspondientes proyectos<sup>241</sup>. En cada uno de estos dispositivos, interviene el Ministro mediante el respectivo refrendo cuyo asunto sea competencia de su sector.

---

*los ministros, como contraparte del refrendo de los actos presidenciales que realizan o de los acuerdos adoptados en el Consejo*". EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. La Responsabilidad del Presidente. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2007. p. 14. En términos breves, Rubio señala que los Ministros superan el rol de Administración Pública, acotando que los Ministros son gobernantes, en la medida que conforman con el Presidente de la República el Poder Ejecutivo, invocando la participación del gobierno a través del refrendo y de la mayoría de aprobación de actos del Mandatario mediante los acuerdos de Consejo de Ministros. RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1999. p. 383. El refrendo evidencia una mutua dependencia en determinados momentos que pueden llegar a tensiones políticas de alta incidencia, como puede ser el caso cuando el Presidente de la República necesite que un determinado Ministro le proponga una norma reglamentaria o designación de funcionario de confianza para el Poder Ejecutivo y él se resista a ello. Lo mismo puede ocurrir, más bien, cuando es el Ministro el interesado en proponer actos similares y el Mandatario no aprueba tal medida o los mismos no generan interés en el entorno presidencial. Las tensiones pueden llegar a un enfriamiento de la relación Presidente-Ministro, como también a la renuncia misma de parte de éste último.

<sup>240</sup> Artículo 11° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>241</sup> De acuerdo al artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República "*la presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales: Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. (...)*".

El artículo 120° de la Constitución Política de 1993 señala que son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial. Esta disposición se interpreta sobre la premisa que el Presidente de la República es irresponsable por los actos que suscribe durante el período de su mandato. Una forma por la cual el Presidente de la República ejerce su poder político y poder normativo es a través de los actos y normas que diariamente se publican en el diario oficial El Peruano. Sin embargo, es él quien necesita que los Ministros le remitan los correspondientes proyectos debidamente refrendados. El Presidente “pide” a sus Ministros determinados dispositivos legales. Pero, de otra parte, son también los Ministros los interesados en que sus sectores generen logros y avances, por lo que en ese contexto, necesitan que los proyectos que les remiten al Presidente de la República sean aprobados y luego publicados. Se aprecia en teoría un momento constitucional de dependencia mutua o si aprecia de otra perspectiva, de decisión de ser auténtico Ministro refrendando lo que es convicción personal y sectorial, como también puede advertirse un cumplimiento vertical de Ministro a Presidente de la República. Cada caso, cada norma legal de hecho tiene su propia historia.

En el proceso de formación normativa debe jugar un papel importante el liderazgo del Mandatario para con sus Ministros estableciendo recomendaciones u observaciones a los proyectos que llegan a su despacho, ello, en todo lo que resulte más conveniente a la política general del gobierno que él aprueba<sup>242</sup>. La Constitución sanciona con nulidad los actos presidenciales que carecen del respectivo refrendo. En términos reales, todo es proyecto hasta que no sea rubricado por el Presidente de la República, por lo tanto, el Mandatario es quien firma al último. Hacerlo primero convierte materialmente al proyecto en acto o en norma, pero jurídicamente nulo si no ha sido refrendado por el correspondiente

---

<sup>242</sup> Por otro lado, considerados individualmente a los Ministros se les atribuye tan solo “la dirección y la gestión de los servicios públicos en los asuntos que competen a la cartera a su cargo” (artículo 119°), lo que traduce la opción constitucional a favor de Ministros técnicos y administradores, antes que políticos, condición que los asemeja a los “*secretarios*” de régimen típicamente presidenciales como el norteamericano y el mexicano. A los Ministros se les atribuye la refrendación de los actos presidenciales, sin la cual éstos carecen de validez y se reputan nulos (artículo 120°), exigencia ésta que en la que se ha querido ver la expresión de un “*poder*” ministerial y un mecanismo de control intraorgánico en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, como lo señala Bidart Campos, los actos presidenciales refrendados por los Ministros son “*actos complejos desiguales*”, ya que si bien existe concurso de voluntades, prevalece la del Presidente, porque éste puede remover al Ministro que se niegue a la refrendación y reemplazarlo con otro que convenga en ella. BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. El Poder Ejecutivo Presidencial. En: Pensamiento Constitucional. Año III. Número 3. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1996. p. 95.

Ministro o Ministros, en este último caso, cuando se requiera del refrendo de dos o más titulares de sector<sup>243</sup>.

## 6.2. Dirección de los servicios públicos y servicios administrativos sectoriales

Los Ministros son nombrados por el Presidente de la República para que formen parte de un equipo ministerial, cuya conducción colectiva determinará el rol del Poder Ejecutivo. Pero al mismo tiempo, el Ministro nombrado asume la obligación de conducir “*la cartera a su cargo*”. En efecto, la actual Constitución señala que la dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas (...) a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo (Artículo 119°). En esa misma línea la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo enfatiza que el Ministro de Estado es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo (Artículo 25°).

En cuanto a que los Ministros se encargan de la “*dirección y gestión de los servicios públicos*”, conviene interpretar dicha frase en sentido extensivo e integrador en el ámbito del Derecho Público, pues en estricto no todos los ministerios asumen directamente la gestión clásica de servicios públicos, pues éstos son de responsabilidad más bien de los organismos públicos o empresas estatales conformantes del respectivo sector. El concepto de servicio público viene mutando y adquiriendo nuevos contenidos y definiciones técnico-jurídicas especialmente durante los últimos años, lo que ha dado lugar a un debate intenso que se ha visto impulsado por desarrollos tecnológicos, desregulación normativa, promoción de la competencia económica y procesos de privatización. A lo que se ha sumado el proceso de transformación del Estado basado en el principio de subsidiaridad e incorporado en ocasiones al texto constitucional, como en la legislación positiva<sup>244</sup>. Al respecto, conviene tener en cuenta los alcances de la sentencia recaída en el Expediente N° 034-2004-PI/TC, por la cual señala que “(...) *es importante tomar en cuenta que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien*

<sup>243</sup> El artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que los Ministros de Estado tienen, entre otras funciones, refrendar los actos presidenciales que atañen a su Ministerio (numeral 7).

<sup>244</sup> KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. Derecho Constitucional Económico. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2009. pp. 561-562.

*constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son: a) su naturaleza esencial para la comunidad, b) la necesaria continuidad de su prestación, c) su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad” (Fundamento Jurídico 40).*

Conviene destacar que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo hace una acotación y precisión conceptual respecto al texto constitucional que estamos comentando. En efecto, advertimos que la ley acotada señala que los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la “*dirección y gestión de los asuntos públicos*” de su competencia<sup>245</sup> (el texto en cursiva es nuestro). A estas alturas de nuestros comentarios, estamos en aptitud de afirmar que los Ministerios no gestionan directamente la prestación de servicios públicos, sino más bien los supervisan en el marco del diseño, ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas<sup>246</sup>.

En este sentido, en un régimen constitucional propio de un Estado Social y Democrático de Derecho, que consagra la economía social de mercado, la responsabilidad del Estado respecto a los servicios públicos de contenido económico y de carácter prestacional se justifica en la obligación asignada al Estado de generar las condiciones materiales indispensables que permitan a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos constitucionales. De esta perspectiva, los servicios públicos refuerzan la legitimidad del Estado respecto de sus ciudadanos<sup>247</sup>.

El Presidente de la República nombra a un Ministro para que co-gubierne mediante la conducción de una cartera. Así pues, el Ministro es claramente definido como jefe de su despacho, lo cual les otorga cierta autonomía de gestión antes inexistente o al menos

---

<sup>245</sup> Artículo 22°, numeral 22.3 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>246</sup> A título de ilustración podemos indicar que el servicio de suministro de agua potable le corresponde a la empresa SEDAPAL, quien está adscrita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En similar línea, los servicios penitenciarios son de responsabilidad del Instituto Nacional Penitenciario – INPE, organismo que está adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

<sup>247</sup> DANÓS ORDÓNEZ, Jorge. Citado por KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. Ob. Cit. p. 563.



imprecisa por la interferencia presidencial en cuanto netamente administrativa<sup>248</sup>. El Ministro de Estado toma decisiones ordinarias y extraordinarias todos los días de su gestión. A veces con menor o mayor intensidad, pero ineludiblemente atiende los asuntos más importantes de su sector y resuelve un conjunto de temas de importancia más que sectorial<sup>249</sup>, del ámbito nacional. Para ello, cada Ministro se apoya en la gestión de su respectivo Viceministro o Viceministros, de ser el caso, en quien(es) recae la conducción del sector correspondiente.

De otra parte, conviene tener en cuenta que de acuerdo a las estructuras orgánicas de los Ministerios, la constante es que cada Viceministro sea responsable administrativo por la supervisión de la gestión que realiza cada organismo público adscrito a su respectivo sector. Así entonces, se podrá advertir una cadena de valor agregado en la función del Poder Ejecutivo. El ejercicio del poder político en la conducción de la política del gobierno a cargo del Presidente de la República se sustenta y apoya en la gestión de cada Ministro, éste a su vez en la que realice su(s) respectivo(s) Viceministro(s), quien(es) a su vez concluyen la cadena de valor monitoreando la gestión de los titulares de los organismos públicos que conforman el sector.

En buena cuenta, se aprecia la gestión integrada del Poder Ejecutivo, con la particularidad que de todos ellos, el único que está sujeto al control político del Congreso de la República es el Ministro. Un significativo error de gestión de cualquiera de los actos sectoriales o hasta un acto de “malos modales”, “agresión verbal” o similar en su condición de ciudadano, antes que funcionario público, puede determinar la “caída” del Ministro, lo cual es congruente con el diseño del régimen político vigente, que en el presente caso se sustenta en el artículo 128° de la Carta de 1993 que señala que los ministros son individualmente responsables por sus propios actos.

---

<sup>248</sup> En relación al artículo 212° de la Constitución de 1979, cuya redacción es bastante similar a la de actual Constitución, véase BERNALES BALLESTEROS, Enrique y RUBIO CORREA, Marcial. Constitución y Sociedad Política. Mesa Redonda Editores. Segunda Edición. Lima, 1983. p. 376.

<sup>249</sup> Rubio señala que es acertado dar la dirección y gestión de los servicios públicos al plano ministerial. La dirección porque supone el diseño y orientación general. La gestión, porque en el ministro existe también la responsabilidad de que lo que se ejecute sea adecuado para las personas, que son las últimas destinatarias de los servicios públicos. RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1999. p. 382.

### 6.3. Asistencia a las sesiones del Consejo de Ministros

La Constitución vigente señala que los ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros, el cual es presidido ordinariamente por el Presidente de la República cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones (Artículo 121°) y excepcionalmente por el Presidente del Consejo de Ministros, conforme a sus atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>250</sup>.

Los Ministros están obligados a asistir a las respectivas sesiones de Consejo de Ministros, en las cuales están obligados a manifestar su votación en relación a los asuntos o proyectos normativos que sean materia de la respectiva agenda<sup>251</sup>.

Las sesiones del Consejo de Ministros son de dos tipos: ordinarias y extraordinarias.

En las *sesiones ordinarias* se trata la agenda de Consejo de Ministros, en la que se aborda principalmente el debate acerca de los proyectos de normas reglamentarias y disposiciones que requieren del voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme al ordenamiento jurídico nacional. Las agendas también pueden incluir temas de mera información o reportes de acciones de los Ministros que hayan sido encargados en sesiones anteriores. Para tales efectos, se señala un día de semana el que es definido por cada gestión gubernamental para realizar dichas sesiones. Como regla general solamente asisten a dichas sesiones los Ministros, quienes deben llevar una posición respecto de la agenda materia de debate y votación. Para ello entonces, con la anticipación del caso la Secretaría del Consejo de Ministros remite a cada Ministro la correspondiente agenda con sus documentos y anexos sustentatorios<sup>252</sup>. Como regla general, cada Ministro deriva dicha agenda y documentos conexos al Jefe de Gabinete de Asesores de la Alta Dirección, para que los

---

<sup>250</sup> Artículo 19°, numeral 2.

<sup>251</sup> Artículo 126°.- Todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta.

<sup>252</sup> Conforme lo establece el Decreto Supremo N° 066-2006-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial, la Secretaría del Consejo de Ministros está encargada de organizar las sesiones del Consejo de Ministros (Artículo 19°), como también de cursar las citaciones para las sesiones del Consejo de Ministros y supervisar su entrega, a fin de que sean efectuadas en forma oportuna (Artículo 20°, literal b).

asesores especializados emitan opinión en cada tema<sup>253</sup>. Excepcionalmente se recurre al concurso de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio, pero en todo caso, eso ya depende de los estilos de gestión ministerial y de la organización que determine la Alta Dirección. Las sesiones ordinarias se desarrollan por regla en la sede del Palacio de Gobierno, pero nada obsta para que pueda realizarse en otra sede institucional pública o de similar naturaleza, como es el caso de los denominados Consejo de Ministros Descentralizados que se desarrollan excepcionalmente en provincias.

De otra parte, “*las sesiones extraordinarias*” tienen como finalidad abordar temas que se integran con posterioridad al desarrollo de las sesiones ordinarias, como puede ser la declaratoria de estado de emergencia en un determinado territorio de la República<sup>254</sup> u otro asunto de interés nacional. De similar forma a la de las sesiones ordinarias, los Ministros son citados con carácter especial para desarrollar tales sesiones, por lo que se evidencia que los Ministros son funcionarios los siete días de la semana y a tiempo completo. Por lo general, la expedición de los dispositivos que son aprobados en estas sesiones extraordinarias merece la publicación de ediciones extraordinarias del boletín de normas legales del Diario Oficial “El Peruano”.

#### 6.4. Preparación de los planes de trabajo sectorial

Una de las primeras obligaciones que asume el Ministro recientemente nombrado en el cargo es preparar las bases del plan de trabajo sectorial, para lo cual cuenta con el concurso del (de los) Viceministro(s) que ya están en el sector o con los designados por él, al que se suma su equipo de asesores de la Alta Dirección.

El Ministro tiene como obligación formular, supervisar y evaluar las políticas nacionales y políticas sectoriales, por lo cual sus planes de trabajo deben sintonizar al máximo con la política general de gobierno que establezca el Presidente de la República, ya sea para fortalecerlo o para darle continuidad, según se trate si es el primer Ministro nombrado en el correspondiente régimen o continúa la gestión de su predecesor. En

---

<sup>253</sup> El Artículo 24° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que la Alta Dirección de los Ministerios – que comprende al Despacho Ministerial - cuenta con un gabinete de asesoramiento especializado para la conducción estratégica de las políticas a su cargo y para la coordinación con el Poder Legislativo.

<sup>254</sup> Artículo 137° de la Constitución.

cualquiera de los casos anteriormente indicados, el Ministro se encuentra en la obligación de preparar su plan de trabajo sectorial, pues éste constituye el insumo técnico y político de lo que será en su oportunidad la presentación del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República para la exposición de la política general del gobierno.

### 6.5. Asistencia ordinaria y extraordinaria al Congreso de la República

Como consecuencia de la presentación del Presidente del Consejo de Ministros al Congreso de la República para exponer la política general del gobierno<sup>255</sup>, cada Ministro está en la obligación de acompañarlo en dicha sesión solemne<sup>256</sup>. Se trata de una asistencia ordinaria que establece el ordenamiento constitucional. A dicha sesión formal acuden los Ministros con sus respectivos fajines, como señal protocolar de la asistencia o participación en el debate – si se diera el caso – de un representante del Poder Ejecutivo en la sede de otro poder estatal, cual es el Poder Legislativo. El objetivo político de dicha sesión es que el Consejo de Ministros - con el soporte de cada Ministro - obtenga el voto de confianza del Congreso de la República<sup>257</sup> para que a partir de dicho evento todo el Poder Ejecutivo desarrolle con la mejor eficiencia técnica los planes generales y sectoriales a cargo de cada

<sup>255</sup> Artículo 130°.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo 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. El Reglamento del Congreso establece en el artículo 82° que “Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en período de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para: a) Exponer la política general del Gobierno; b) Debatir la política general del Gobierno; y, c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión”.

<sup>256</sup> Por lo general, los Ministros concurren a dicha sesión acompañados de su(s) Viceministro(s), del Secretario General, del Jefe de Gabinete de Asesores y de los titulares de los organismos públicos del sector, quienes se ubican en instalaciones adyacentes al hemiciclo parlamentario, para atender cualquier requerimiento informativo que sea formulado, ya sea por el propio Ministro o por el Presidente del Consejo de Ministros.

<sup>257</sup> Hakaanson señala que “(...) desde la aparición en la Constitución peruana de 1933, la tradición del parlamento peruano ha sido la de conferir esta confianza a pesar que el Gobierno no tenga mayoría. Es probable que la razón de fondo que refuerza esta tradición es la eventual posibilidad que el Presidente de la República utilice la disolución prevista en el artículo 134° de la Carta de 1993 como herramienta de presión al Parlamento peruano; es decir, los parlamentarios saben que luego de censurar al primer Consejo de Ministros, el Ejecutivo estará facultado para disolver el Congreso si censura consecutivamente al segundo Gabinete; de esta manera, el Ejecutivo mantendrá la estabilidad. No olvidemos que la forma de gobierno en la Constitución fue diseñada por los constituyentes teniendo en cuenta que carecemos de un sistema de partidos sino más bien de un Legislativo compuesto mayoritariamente por parlamentarios individuales sin verdaderos partidos organizados; por eso, para no afectar sus intereses individuales, basta la amenaza de disolución para evitar futuros entrampamientos en el trabajo parlamentario hasta las próximas elecciones generales”. HAKAANSON NIETO, Carlos. Curso de Derecho Constitucional. Palestra Editores. Lima, 2009. pp. 343-344.

uno de sus actores. Se inicia pues el ciclo de la dinámica de los controles, pesos y contrapesos entre estos dos poderes del Estado.

En lo referente a la asistencia extraordinaria, nos encontramos con la asistencia de los Ministros en el Congreso de la República cuando se activan los mecanismos del control político. Los Ministros de Estado son responsables políticos del Poder Ejecutivo y por tanto son susceptibles de ser convocados las veces que sean necesarias para atender los requerimientos de las comisiones correspondientes del Congreso. Se trata de un ejercicio democrático. Corresponderá a cada Ministro, sin embargo, conducir lo mejor posible la cartera a su cargo, para evitar que situaciones de tensión entre ambos poderes, esto es, el Ejecutivo con el Legislativo, que determinen en situaciones de mayor complejidad política que, finalmente, alcanzan al Presidente de la República, como conductor de la política general del gobierno.

Así entonces, el Ministro está en la obligación constitucional de asistir al Congreso de la República cuando es interpelado por el Congreso de la República<sup>258</sup>.

La “*interpelación*” constituye un instrumento de control político propio de los regímenes parlamentarios, asimilado en nuestro caso al constitucionalismo peruano. La *interpelación* tiene como finalidad esencial cuestionar un determinado aspecto general de la política general del Gobierno o de un determinado ministerio en concreto, más que al Ministro propiamente.

Para el Congreso, en cada caso concreto, el Ministro “*es*” el Poder Ejecutivo. A diferencia de lo que ocurre con las preguntas, las *interpelaciones* concitan el mayor interés de la opinión pública y de los medios de comunicación<sup>259</sup>, sean éstos privados o

---

<sup>258</sup> Artículo 131°.- Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La *interpelación* se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la *interpelación*. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.

<sup>259</sup> HAKAANSON NIETO, Carlos. Comentario al artículo 131° de la Constitución. En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2005. p. 432.

públicos<sup>260</sup>. Resulta tener en cuenta también que la interpelación constituye un derecho de las minorías parlamentarias, pues a través de un número mínimo razonable de representantes se les permite presentar un pliego de preguntas y con ello obliga al Gobierno a responderlas. La interpelación no es en sí misma una sanción, sino un interrogatorio político, aunque éste puede conducir a la censura<sup>261</sup>.

Planas nos recuerda que la interpelación ministerial fue otra institución derivada de la práctica parlamentaria, seguramente como consecuencia del “*pedido de informes*” y del llamado a los Ministros. Ya la Convención de 1855, pese a haber interpelado a varios ministros, no incluyó este instituto en la Constitución de 1856, y será la carta de 1860 la primera en darle categoría constitucional al disponer que los Ministros concurrirán igualmente a la discusión siempre que el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame y tanto en este caso, como en el anterior, contestarán a las interpelaciones que se les hicieran.

Acota el autor nacional que la medida, como se advierte en la redacción, no perseguía el reconocimiento de la institución, sino la obligatoriedad del ministro de concurrir al hemiciclo y de dar respuesta a las interpelaciones que se le hagan, señal indudable de alguna reticencia ministerial habida en tiempos precedentes y de la intención de eliminar ese mal precedente. Pero, esa reticencia no radicaba en la inasistencia del Ministro, sino en su aclaración, ante la cámara, respecto a que contestaba la interpelación solo por cortesía, porque ninguna ley lo obligaba a hacerlo<sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> Constituye una práctica en los últimos años que las interpelaciones ministeriales sean cubiertas con interés por los canales de cable y radios de señal abierta, como también y con mayor cobertura por parte del canal 7, de propiedad estatal, incluyendo al canal de cable del Congreso de la República.

<sup>261</sup> RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV. Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú. Lima, 1999. p. 436.

<sup>262</sup> PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y tradición constitucional en el Perú. Editorial San Marcos. Lima, 1998. p. 63. El autor nacional, prodigioso por lo demás en datos históricos, agrega en su obra que “*en 1868, por ejemplo, un diputado, considerando que se vulneraba su derecho, se negó a someter su pedido de interpelación al acuerdo de la Cámara, provocando un áspero debate. A favor del acuerdo intervino Manuel María Gálvez, mientras que otro diputado le precisó que el derecho a interpelar no podía depender de un resultado numérico, porque, si la Cámara resultase “en su mayor parte adicta al ministro”; preguntaba: ¿Creéis que consienta en la llamada a los ministros cuando no estén dispuestos a venir? ¿Habrá interpelación posible? En mi concepto, se realizaría en muy pocos casos, en los más insignificantes, y desaparecería por completo en los más importantes y graves. Todo ello derivó en la aprobación de ley de 3 de Setiembre de 1879, que si bien impuso la necesidad del acuerdo, nunca abrió paso a ninguna arbitrariedad, con lo cual el derecho de minorías fue siempre canalizado y el acuerdo de Cámara resultó, tan solo, un trámite formal que – por su carácter corporativo – otorgaba mayor repercusión al pedido de interpelación: “Los Ministros de Estado concurrirán a las sesiones del Congreso y a las Cámaras*”

Aquí importa medir la correlación de fuerzas políticas expresadas en las bancadas de los partidos políticos representantes ante el Congreso de la República, pues en los escenarios de tensión política en los que se evidencian realmente las alianzas formales del Gobierno con otros partidos políticos o las alianzas que se generan al interior de los propios parlamentarios con las otras representaciones políticas<sup>263</sup>.

En efecto, salvo en la época del “*fujimorato*”, desde inicios de la vigencia de la Constitución de 1993 todos los partidos políticos de gobierno no han obtenido mayoría de representación parlamentaria, por lo que han tenido que recurrir a alianzas políticas lo cual incide también en la asignación de carteras ministeriales, como una muestra de coparticipación y presencia política en el gobierno<sup>264</sup>.

La Constitución señala que la interpelación se formula por escrito, la cual debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas<sup>265</sup>. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles, cuya votación por parte de los parlamentarios se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. Para tales efectos, el Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo. Se trata, pues de un procedimiento parlamentario reglado y formalista.

---

*Legislativas para contestar las interpelaciones que les dirijan los Senadores y Diputados, siempre que sean llamados con tal objeto por acuerdo del Congreso o de cualquiera de las Cámaras”. PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y Tradición Constitucional en el Perú. Editorial San Marcos. Lima, 1998. p. 64.*

<sup>263</sup> Bernal Ballesteros reflexiona al respecto que “*el uso que se le da a la interpelación está en relación directa con composición de mayoría y minoría y no con la gestión ministerial que debe ser fiscalizada por el Parlamento. Se sostiene y con razón que la interpelación es un derecho de las minorías. Ahora bien, este criterio no puede significar sin embargo que una mayoría leal al gobierno está obligado a ser cómplice de una gestión ministerial desacertada, al punto de constituirse en un impedimento a la fiscalización. Si las lealtades se llevan a ese extremo, es obvio que los Ministros pueden durar, pero el costo lo paga el Parlamento y más aún la propia credibilidad del pueblo en las instituciones democráticas.* Citado por RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV. Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú. Lima, 1999. p. 438.

<sup>264</sup> En el gobierno del Presidente Alejandro Toledo se recurrió a la alianza con el denominado Frente Independiente Moralizador – FIM, lo que determinó la asignación de la cartera ministerial de Justicia a un representante partidario de dicha agrupación, llegando inclusive hasta el nombramiento de su líder Fernando Olivera como Canciller de la República, de efímera permanencia en el cargo, lo que no ocurrió cuando asumió el Despacho como Ministro de Justicia. Por su parte, el gobierno de Ollanta Humala en su primer año hizo una especie de alianza política con el partido Perú Posible, aún cuando negada como tal por sus respectivos dirigentes, lo que determinó el pacto de asignarle en el año 2011 dos carteras ministeriales a dicho partido “*colaborador de la gobernabilidad*”, como fueron las carteras del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a cargo de Rudecindo Vega y la del Ministerio de Defensa a Daniel Mora.

<sup>265</sup> Actualmente, el número legal de congresistas es 130.

Desde la citación por parte del Congreso de la República al correspondiente Ministro, hasta la forma en que se debe votar la interpelación.

El Reglamento del Congreso se encarga de detallar las etapas de este procedimiento de control político, conforme al siguiente texto:

*“Artículo 83<sup>o266</sup>.- El procedimiento de interpelación al Consejo de Ministros en pleno o a cualquiera de los ministros se desarrolla de acuerdo con las siguientes reglas:*

*El pedido de interpelación se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del quince por ciento del número legal de Congresistas y acompañada del respectivo pliego interpelatorio. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda<sup>267</sup>.*

*Para la admisión de la moción de interpelación se requiere el voto de por lo menos el tercio de Congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción<sup>268</sup>.*

*El Pleno del Congreso acuerda día y hora para que los Ministros contesten la interpelación, lo que les será comunicado con anticipación, acompañando el pliego respectivo. La interpelación no puede realizarse, en ningún caso, antes del tercer día siguiente a la votación ni después del décimo. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial<sup>269</sup>.*

---

<sup>266</sup> Artículo modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 001-2000-CR publicada el 30 de setiembre de 2000.

<sup>267</sup> Inciso modificado por Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001.

<sup>268</sup> Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001.

<sup>269</sup> Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001.



Se debe añadir que las consecuencias de la inasistencia del Ministro a las convocatorias que le haga el Congreso de la República pueden devenir en la censura. Sobre este aspecto el artículo 86° del Reglamento del Congreso señala que éste 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: 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.

Otra obligación de asistencia al Congreso de la República por parte de los Ministros de Estado se origina por la constitución de una comisión investigadora. Esta una clara manifestación del control político que ejerce el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, representado por los Ministros. El objetivo de estas comisiones es dilucidar un asunto de interés público. Se trata de una manifiesta potestad fiscalizadora<sup>270</sup>. Así lo señala expresamente la Constitución de 1993<sup>271</sup>.

#### 6.6. Asumir el encargo de carteras como Ministro encargado

La Constitución regula la potestad del Presidente de la República para nombrar a sus Ministros en el mismo número que correspondan a los Ministerios que forman parte del Poder Ejecutivo. No hay por tanto Ministro interino, sino más bien encargado de una

---

<sup>270</sup> Como disposición constitucional, las Comisiones investigadoras se consagraron en la Constitución de 1920 (Artículo 99°), sin ningún debate, aunque ya la práctica las asumió dentro de sus poderes implícitos, tal como sucedió en el Congreso de Estados Unidos y en varios parlamentarios europeos. Planas, citando a Vicente Villarán, da cuenta de una Comisión propuesta en octubre de 1872 (y luego aprobada) para examinar “*los contratos, operaciones financieras, concesiones y premios que se hubiesen celebrado y otorgado durante el periodo presidencial de Balta, con el objeto de entablar las acciones de nulidad a que hubiese lugar y obtener el reembolso al fisco de las cantidades indebidamente entregadas o pagadas*”. PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y tradición constitucional en el Perú. Editorial San Marcos. Lima, 1998. p. 128.

<sup>271</sup> Artículo 97°.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

cartera ministerial por tiempo determinado<sup>272</sup>. La prohibición esta circunscrita para que otro alto funcionario, que no sea precisamente Ministro, pueda encargarse temporalmente de una cartera ministerial.

Así pues, nuestro ordenamiento constitucional y legal no admiten la posibilidad que, por ejemplo, el correspondiente Viceministro del sector pudiera hacerse cargo de la cartera temporalmente. Hay un detalle que justifica tal posición, por lo menos, en el marco del ordenamiento jurídico vigente. En efecto, en primer lugar se debe indicar que el Ministro es “*nombrado*” por el Presidente de la República (en teoría, propuesto por el Presidente del Consejo de Ministros), mientras que el Viceministro es “*designado*” por el Ministro del sector (en teoría, elegido por el propio Ministro). En segundo lugar, la Resolución del primero es despachada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la del Viceministro por el Sector respectivo. Por último, si el Viceministro se hiciera cargo de las funciones del Ministro ausente, asumiría consecuentemente responsabilidades políticas, quedando sujeto al control político, con lo cual se pudiera advertir imputación a un solo funcionario de hechos diferentes, en tiempos diferentes, pero finalmente con origen de un mismo sector, como podría ser el caso de una interpelación al Ministro y “*otra*” al Viceministro, en su condición de encargado de las funciones de la misma cartera ministerial. Por lo demás, deriva de la Primera Disposición Complementaria de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que “*sólo tienen rango de Ministro de Estado los funcionarios nombrados por el Presidente de la República para la dirección de un Ministerio*”. La norma acotada, ya anteriormente comentada por nuestra parte, si bien tiene otra finalidad, también consiste en una norma que ratifica lo establecido en el artículo 127° de la Constitución Política vigente. Nuestra opinión es acorde en el sentido de lo que dispone la carta de 1993 y la ley antes acotada, en el sentido de reservar el cargo de Ministro a otro funcionario que ostenta el mismo rango: otro Ministro<sup>273</sup>.

---

<sup>272</sup> Artículo 127°.- No hay ministros interinos. El Presidente de la República puede encomendar a un ministro que, con retención de su cartera, se encargue de otra por impedimento del que la sirve, sin que este encargo pueda prolongarse por más de treinta días ni transmitirse a otros ministros.

<sup>273</sup> También hay opinión en el sentido que el encargado de las funciones debería ser el Viceministro correspondiente por criterios de especialidad y operatividad, aún cuando se admite las limitaciones de tal opción en el contexto de la responsabilidad política. MONTROYA GÁLVEZ, Víctorhugo. Comentario al

Ahora bien, *¿cuáles pueden ser las razones por las cuales un Ministro tenga impedimento para ejercer directamente el cargo?* La Constitución de 1993 no da un soporte mínimo al respecto, como tampoco lo hace la propia Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La premisa es que tal impedimento sea temporal y reversible desde un punto de vista físico y jurídico, de tal forma que el Ministro ausente siga siéndolo, solamente que en una coyuntura determinada el ejercicio del cargo está suspendido por autorización expresa del Presidente de la República. La causa más recurrente por la cual un Ministro se ausenta de la cartera ministerial es por razones de viaje al exterior cuando realiza una comisión oficial de servicios o cuando debe atender asuntos personales<sup>274</sup>.

Los viajes al exterior<sup>275</sup> en términos generales son aprobados Resolución Suprema, refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro del sector correspondiente. En dicha Resolución Suprema se consigna una cláusula de estilo con el siguiente texto: *“Encargar la Cartera del Ministerio de .....a....., Ministro de ....., a partir del ..... y en tanto dure la ausencia del Titular”*.

Resulta pertinente señalar que al Ministro que se ausenta le corresponde realizar la respectiva propuesta del Ministro o Ministra encargado(a) de las funciones de la correspondiente cartera ministerial<sup>276</sup>. Sin embargo, el Presidente de la República, una vez

---

artículo 120° de la Constitución. En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2005. p. 368.

<sup>274</sup> Es una práctica excepcional a la que recurren los Ministros cuando, por ejemplo, deben concluir asuntos en el extranjero, pues antes de ser nombrados como tales, eran consultores en algún organismo internacional o también cuando habían tenido residencia en el exterior.

<sup>275</sup> De acuerdo a la Ley N° 27619, Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos, modificada por la Ley N° 28807 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 047-2002-PCM, incluyendo la Ley de Presupuesto del Sector Público aplicable al respectivo año fiscal.

<sup>276</sup> Estos casos de autorización de viajes al exterior permiten observar la dinámica práctica del refrendo ministerial. En efecto, el protocolo de gestión pública ministerial dicta que corresponde al Secretario General del Ministerio interesado en realizar coordinaciones previas con sus homólogos para conocer las agendas de otros Ministros para anticipar la propuesta respectiva en el proyecto de Resolución Suprema. De otra parte, la Secretaría del Consejo de Ministros lleva el control de todos los viajes al exterior que tienen los Ministros de Estado, ya sea aprobados o pendientes de aprobación presidencial, por lo que en algunas pocas ocasiones el encargo de la cartera ministerial puede recaer en dos Ministros, dependiendo el período del viaje al exterior. La definición de los encargos temporales no resulta ser una tarea fácil de coordinación, pues en algunas ocasiones varios Ministros asisten al mismo evento internacional, lo que determina su ausencia en un mismo período. En otro escenario especulativo de nuestra parte, es posible advertir alguna reserva de un Ministro para no aceptar en el nivel de coordinaciones previas el encargo de una cartera, cuando sea previsible que en ese período de ausencia del titular se debe refrendar una Resolución Suprema de alto impacto político, como podría ser la de un indulto mediático o dar la noticia de su negación como acto graciable. Sin embargo, no es

más, es quien define al encargado de la cartera. Otra razón de ausencia puede ser por razones de enfermedad, de tal modo que la misma le genere impedimento temporal para el ejercicio del cargo. Tengamos en cuenta que los Ministros son ante todo personajes políticos pertenecientes al Poder Ejecutivo. Acompañan al Presidente de la República en sus viajes a provincias, a inaugurar obras, eventos protocolares nacionales o internacionales que se realizan en el país.

Los Ministros también tienen agenda propia, lo que implica inaugurar obras a cargo de los organismos públicos adscritos a su sector, asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Ministros, presidir reuniones de trabajo sectorial o multisectorial, conceder entrevistas en los medios de comunicación de prensa, radio y televisión, al mismo tiempo que deben atender actos de protocolo al recibir a funcionarios de gobiernos extranjeros o de la cooperación internacional, sin perjuicio de atender el despacho ordinario de corte administrativo que requiere su firma y aprobación para la continuidad sectorial correspondiente. Como se podrá apreciar, ya sea de manera indirecta, como de manera directa, hay toda una agenda constante y dinámica que un Ministro de Estado debe atender y que por ningún motivo no puede postergar. De allí que se deba contar con su presencia en cada uno de estos eventos y reuniones de trabajo sean materia de agenda. Por ello, si el Ministro titular estuviera impedido por razones de salud, correspondería encargar su cartera a otro Ministro.

El artículo 127° de la Constitución señala que el encargo de otra cartera ministerial a un Ministro se realiza con retención de la suya propia. Por ello, en cada Resolución Ministerial, Resolución Suprema o Decreto Supremo que suscriba o refrende, se debe consignar el cargo original del Ministro seguido de la frase “*Ministro encargado de la cartera del Ministerio.....*”.

Ahora bien, es verosímil plantear un par de escenarios por los cuales el Ministro encargado pudiera formular renuncia por razones personales, como también puede ser censurado. En ese contexto, si se extingue la relación jurídica principal con el Poder

---

hasta que la Resolución Suprema sea publicada en el Diario Oficial El Peruano que se sabrá si efectivamente un Ministro viaja o no y de acuerdo a ello también se sabrá el nombre del Ministro encargado. Es prerrogativa del Presidente de la República definir este último tramo del procedimiento administrativo.

Ejecutivo, también tiene que extinguirse la relación accesoria que es la del encargo de funciones, con lo cual el Presidente de la República podría mantener dicho encargo al próximo Ministro a nombrar o derivar el encargo a otro Ministro del gabinete. Similar alcance es el de la renuncia que puede formular el Ministro encargado. Deja de ser Ministro, consecuentemente, deja de ser Ministro encargado de otra cartera.

#### 6.7. Renuncia obligatoria como consecuencia del control político del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo

La “*censura*” constituye otra manifestación del control político que ejerce el Congreso de la República contra los Ministros de Estado, que en este contexto, representan al Poder Ejecutivo y por tanto, al Presidente de la República. La consecuencia de la censura a un Ministro es que tenga que renunciar obligatoriamente, como también es obligatoria la aceptación de la misma por parte del Presidente de la República<sup>277</sup>.

El Presidente de la República no tiene responsabilidad política por sus actos. La responsabilidad la asumen sus Ministros, quienes en términos reales son los conductores de las políticas nacionales y sectoriales. Son los Ministros que están expuestos ante la opinión pública, los medios de comunicación, los politólogos, pero sobre todo, ante los representantes de las bancadas opositoras representadas en el Congreso de la República, quienes más allá de hacer una “*oposición constructiva*” o no, apelan a los mecanismos de control que la Constitución y el Reglamento de Congreso le confieren.

En el contexto constitucional peruano, la práctica de la moción de censura implica derribar a ministros en forma individual o de gabinetes completos – es decir, sólo un cambio de personas -, pero no determina la variación en la política gubernamental ya que la misma está en manos del Presidente de la República que no es políticamente responsable. La moción de censura, entonces, podría funcionar como un mecanismo del Parlamento para

---

<sup>277</sup> Artículo 132°.- 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. (...). El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. (...).

enfrentarse al Gobierno despidiendo ministros y propiciar la intervención de la opinión pública debido al dramatismo que suele acompañar su aprobación<sup>278</sup>.

Durante la vigencia de la Constitución Política de 1993, el Ministro censurado ha sido Fernando Rospigliosi, quien fuera Ministro del Interior en la gestión del Presidente Constitucional Alejandro Toledo<sup>279</sup>. Se puede advertir que en 19 años solamente un solo Ministro ha sido censurado, lo que determina en nuestra opinión que existiendo la institución de la censura, ésta solamente se activa y concluye con derribar a un Ministro cuando una determinada situación política resulta insostenible. De igual forma, si los congresistas se exceden en utilizar este mecanismo de control político, el mismo puede perder el peso específico que conlleva como contrapeso de control a las facultades y atribuciones que ostenta el Presidente de la República<sup>280</sup>.

De otra parte, en el contexto de las relaciones Poder Ejecutivo y Poder Legislativo reguladas en la Constitución de 1993, identificamos adicionalmente la obligación de renunciar de los Ministros de Estado como consecuencia de la cuestión de confianza no otorgada al Presidente del Consejo de Ministros, lo que determina la crisis del gabinete<sup>281</sup>.

---

<sup>278</sup> DÍAZ MUÑOZ, Oscar. La Moción de censura en el Perú. Ara Editores. Lima, 1997. p. 275. Asimismo, en la doctrina nacional se comenta que en la Constitución peruana se combina la irresponsabilidad política del Presidente de la República, -que sólo puede ser destituido por incurrir en alguna de las infracciones expresamente previstas por el artículo 117°, mediante el procedimiento de la acusación constitucional – con la responsabilidad política de los ministros. El voto de censura a los Ministros que los obliga a dimitir fue establecido por el artículo 133° de la Constitución de 1920. Sin embargo, había sido introducido en nuestro sistema político por la Ley de Ministros de 1862. BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. El Poder Ejecutivo Presidencial. En: Pensamiento Constitucional. Año III. Número 3. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1996. p. 97.

<sup>279</sup> Fernando Miguel Rospigliosi Capurro fue nombrado Ministro del Interior mediante Resolución Suprema N° 385-2003-PCM, de fecha 15 de diciembre de 2003. Como consecuencia de los hechos sucedidos en el linchamiento del alcalde de Ilave, Fernando Robles, le imputaron responsabilidad política por tales hechos, procediendo a su censura. Es así que mediante Resolución Suprema N° 7 de mayo de 2004, se aceptó su renuncia, de acuerdo al ordenamiento constitucional.

<sup>280</sup> Recomendamos revisar el interesante cuadro de los Ministros censurados en la historia constitucional peruana hasta el año 1991. DÍAZ MUÑOZ, Oscar. La Moción de censura en el Perú. Ara Editores. Lima, 1997. p. 282.

<sup>281</sup> Artículo 130°.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo 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. (...). Artículo 133°.- 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.

Asimismo, los Ministros se encuentran en la obligación de renunciar cuando individualmente en el respectivo debate congresal han planteado ante el pleno “*cuestión de confianza*” para una iniciativa ministerial. Si dicha iniciativa no es aprobada en los términos planteados por el Ministro, éste debe renunciar. Ello constituye un episodio de tensión entre dichos Poderes, lo cual previamente debe haber sido reportado al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, pues el costo político es alto<sup>282</sup>.

Otra institución de control político es el de la “*invitación a los Ministros para informar*” individualmente sobre asuntos de interés público y por lo general de coyuntura política. Constituye una invitación que determina la presencia obligatoria del correspondiente Ministro, de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso<sup>283</sup>.

Planas informa que este tipo de invitación es un mecanismo de mera información, que solicita una exposición temática al ministro, aunque puede derivar en control. La invitación puede canalizarse hacia el pleno, si lo amerita el interés del tema a informar, o hacia alguna comisión. De hecho, una práctica muy frecuente de las Comisiones Ordinarias ha sido la de invitar a los ministros para ser informados, momento que permite abrir un diálogo con los miembros de la Comisión. Las invitaciones a las Cámaras, según Ramírez del Villar, surgieron en las Constituciones de 1860 y 1867, pero se eliminaron en la Carta de 1920 y en la de 1933 y fueron restituidas, en la Constitución de 1979, por el propio Ramírez del Villar, entonces constituyente. Aunque no tuvo presencia constitucional, la práctica se mantuvo en los parlamentos de este siglo y fue confirmada en los reglamentos de las cámaras. No obstante, es preferible resguardar el derecho a invitar a los ministros a

---

<sup>282</sup> Artículo 132°.- (...). La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

<sup>283</sup> Artículo 84°.- La invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante Moción de Orden del Día tramitada en forma simple, y se hace efectiva mediante oficio de invitación y transcripción de la parte resolutive de la Moción aprobada.

La invitación para informar en las Comisiones se acordará en el seno de la Comisión y se hará efectiva mediante oficio del Presidente de la Comisión refrendado por el Secretario de la misma y dando cuenta a la Mesa Directiva del Congreso. En ella se aplicarán las mismas normas establecidas para el Pleno, en lo que fueran aplicables.

una minoría muy relativa, menos que aquella capaz de solicitar una interpelación, a fin de evitar que una eventual mayoría impida la invitación<sup>284</sup>.

A ello se suma la denominada “*estación de preguntas y respuestas*”, por la cual cada uno de los congresistas puede formular una pregunta a un Ministro de Estado<sup>285</sup>. Se trata de una institución democrática y que si es bien manejada por sus actores, tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo, pueden evitar inútiles situaciones de tensión política. Este mecanismo intenta emular la experiencia del *Question Time* británico, tan difundida en los parlamentos europeos. El *Question Time* mantiene permanentemente informada a la opinión pública respecto a las principales decisiones que afectan al gobierno cada día y cada semana. A diferencia de la invitación a los ministros para informar a las cámaras, aquí acude con un listado previo de preguntas. El precepto fundacional de esta versión peruana del *Question Time* se encuentra en el tercer párrafo del artículo 129° de la Carta de 1993: “El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros, concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas”<sup>286</sup>.

## 6.8. Informar a los Congresistas de la República

El control gubernamental a nivel de la Administración pública se expresa en dos formas, a saber, verificar y supervisar el adecuado uso de los recursos públicos y bienes del Estado<sup>287</sup>. Es la regla general. Este tipo de control tiene su propia dinámica y

<sup>284</sup> PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y tradición constitucional en el Perú. Editorial San Marcos. Lima, 1998. p. 119.

<sup>285</sup> Artículo 85°.- Cada uno de los Congresistas puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes, la misma que será respondida en el Pleno del Congreso por el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros de Estado a quienes se dirigen las preguntas o el Ministro de Estado designado por el Presidente del Consejo de Ministros para atender la Estación de Preguntas.

Las preguntas al Gobierno se entregarán por escrito a la Oficialía Mayor cuatro días antes de la sesión y serán incluidas en la lista respectiva, en orden de ingreso. El rol de preguntas será remitido al Presidente del Consejo de Ministros con una anticipación de 72 horas a la sesión a fin de que pueda organizar sus respuestas.(...).

<sup>286</sup> PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y tradición constitucional en el Perú. Editorial San Marcos. Lima, 1998. p. 120.

<sup>287</sup> La Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, establece que es objeto de la Ley propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.



procedimientos especiales. Por su parte, conforme a lo que dispone la Constitución Política vigente, el Congreso de la República está investido de atribuciones para solicitar información sustentada a todos los poderes públicos acerca de todos los asuntos de interés público relacionados directamente con la gestión de sus titulares, entre ellos, los Ministros de Estado<sup>288</sup>.

La Constitución de 1979 reguló también la figura del “*pedido de informes*” en el artículo 179°, de similar redacción al artículo 96° de la carta vigente<sup>289</sup>. Durante la vigencia de aquella, se dictó la Ley N° 24247, de fecha 19 de julio de 1985<sup>290</sup>. Sin embargo, el artículo 87° del Reglamento del Congreso<sup>291</sup> publicado el 26 de junio de 1995, norma que por lo demás tiene rango de ley, regula el procedimiento del referido procedimiento parlamentario, por lo que sea ya por haberse dictado bajo la vigencia de la carta actual, como también por su rango, esta disposición reglamentaria modifica sustancialmente la ley antes acotada y por tanto, los Ministros de Estado deben ajustar sus actuaciones conforme a la normativa congresal.

---

<sup>288</sup> "Artículo 96°.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

<sup>289</sup> Artículo 179°.- Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros y a los gobiernos regionales o locales, los datos e informes que estima necesario para llenar su cometido. El pedido se hace por escrito y por intermedio de la Cámara respectiva.

<sup>290</sup> Artículo 1°.- Los funcionarios y entidades mencionados en el artículo 179° de la Constitución, proporcionarán en un plazo no mayor de diez días, los datos e informes solicitados, con acuerdo de Cámara o por cualquier Representante a Congreso. Están comprendidos en la presente disposición las demás entidades en los que el Estado tenga participación o interés. Artículo 3°.- El incumplimiento del artículo 179 de la Constitución y de los dispositivos de la presente ley por los Ministros de Estado, será de inmediato puesto en conocimiento del Presidente del Consejo de Ministros, a fin de que adopte las medidas correctivas, sin perjuicio de la decisión que acuerde cada Cámara en tal caso.

<sup>291</sup> Artículo 87°.- Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros (...) los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes. El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder. (*Segundo párrafo modificado por Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001*)

El resultado de la información que proporcione el Ministro respecto del tema puntual puede determinar, en principio, que la consulta se entienda por atendida. Otra opción es que el congresista pueda formular una información complementaria respecto del mismo asunto y otra que, a partir de la información procesada, el Congreso de la República pueda promover la constitución de una comisión investigadora<sup>292</sup>.

### 6.9. Sustentar los egresos del sector

El presupuesto de la República supone todo un proceso técnico<sup>293</sup>, primero, y luego político, que es aprobado por el Congreso, conforme lo establece el artículo 77° de la Constitución de 1993. Corresponde al Presidente de la República enviar al Congreso el respectivo proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año, en cuya fecha también envía los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero<sup>294</sup>. En el contexto del proceso de aprobación del proyecto de ley del presupuesto, los Ministros están en la obligación de sustentar los pliegos de egresos de sus respectivos sectores<sup>295</sup>. El pliego de ingresos lo sustenta el Ministro de Economía y Finanzas<sup>296</sup>.

### 6.10. Presentar Declaración Jurada de Bienes y Rentas

El Ministro de Estado es un funcionario público de confianza del Presidente de la República y como tal asume la obligación constitucional de que su concurso profesional y político esté al servicio de la Nación. Así lo establece el artículo 39° de la Constitución, que además agrega que los ministros de Estado tienen la tercera categoría constitucional en la

<sup>292</sup> Las comisiones investigadoras se constituyen conforme a lo que establece el artículo 97° de la Constitución y el artículo 35° del Reglamento del Congreso de la República.

<sup>293</sup> Ley N° 28411, Ley del Sistema Nacional del Presupuesto Público.

<sup>294</sup> Artículo 78° de la Constitución.

<sup>295</sup> Al interior de los Ministerios, el proyecto de ley del presupuesto constituye una de las normas que mayor interés y dedicación sectorial. Para tal efecto, bajo la coordinación de la Secretaría General, las unidades orgánicas especializadas, tales como la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, la Oficina General de Administración, con el acompañamiento de los respectivos Viceministros y Directores Generales de línea, informan al Ministro los principales detalles, cifras y sustento del proceso de preparación del presupuesto sectorial.

<sup>296</sup> Artículo 80°.- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. (...). Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo. (...).

función pública, después del Presidente de la República y de los representantes al Congreso. En ese contexto es que la misma carta establece la obligación de los Ministros de Estado de presentar declaración jurada de bienes y rentas, quienes en su condición de titular de pliego administran o manejan fondos del sector que dirigen. Se trata de un manejo derivado, indirecto en ambos casos, pues la real administración y manejo de fondos es de cargo – en el marco de sus respectivas competencias – de los Jefes de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, de la Oficina General de Administración, de la Oficina de Logística, entre otros -, conforme al texto del artículo 41°. El detalle es que dichos funcionarios son de confianza y por tanto designados por Resolución Ministerial, con lo cual en caso de vicisitudes y situaciones de contingencia interna, se configura una especie de *responsabilidad in eligendo*, lo que puede derivar en responsabilidad política del respectivo Ministro.

Actualmente, es la Ley N° 27482, la norma que regula la obligación de presentar la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado, conforme lo establecen los Artículos 40 y 41 de la Constitución Política y los mecanismos de su publicidad, independientemente del régimen bajo el cual laboren, contraten o se relacionen con el Estado. Esta normativa se extiende, entre otros funcionarios, a los Ministros de Estado y Viceministros.

#### 6.11. Juramentar el cargo

La juramentación del Ministro, como requisito previo para la asunción del cargo, no constituye una obligación de carácter constitucional ni legal. En nuestra opinión dicha juramentación constituye más bien una obligación protocolar en el marco de los usos y costumbres de nuestro constitucionalismo peruano. La institución del juramento solamente es abordada en la Constitución de 1993 como requisito al Presidente de la República, previamente a la asunción de funciones de mandatario. Así pues, la Carta Magna señala que "*El Presidente de la República presta juramento de ley y asume el cargo, ante el Congreso, el 28 de julio del año en que se realiza la elección*" (Artículo 116°), lo que no se advierte como requisito para otro "alto" funcionario del Estado. En la vigente Ley Orgánica del Poder Ejecutivo tampoco se señala nada respecto de este tema.

La Constitución Política de 1979 sí estableció la obligación de la juramentación. En efecto, el artículo 63° de dicha Carta refería que “nadie puede ejercer las funciones públicas designadas en la Constitución sino jura cumplirlas”. En el marco del ordenamiento jurídico vigente, el artículo 25° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se limita a establecer una “definición legislativa” del Ministro y da cuenta de sus respectivas funciones, sin aludir a la juramentación, como tampoco lo hemos advertido en otra norma legal conexas. En todo caso, el ordenamiento jurídico nacional da cuenta que quienes por ley se encuentran obligados a juramentar para asumir el cargo son los Alcaldes. En efecto, la Ley N° 26997, Ley que establece la conformación de comisiones de transferencia de la administración, señala en el artículo 6° que *"El Alcalde y los regidores deben juramentar sus respectivos cargos para poder ejercerlos. El Alcalde juramenta ante el primer regidor o, por ausencia o impedimento de éste, ante el regidor que le sigue. Los regidores juramentan ante el Alcalde"*.

Ahora bien, retomando la revisión del ordenamiento constitucional precedente a la Carta de 1993, debemos indicar que no encontramos precedente alguno en las Constituciones Políticas de 1823 hasta la de 1979. Empero, si recurrimos a las fuentes pre-constitucionales, encontramos la fórmula de juramento del rey en la Constitución 1812:

*“De la inviolabilidad del Rey y su autoridad, en cuyo artículo 173 se indica: El Rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, quando entre á gobernar el reyno, prestará juramento ante las Córtes baxo la fórmula siguiente: “N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitucion de la Monarquía española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los santos evangelios, que defenderé y conservaré la religion católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reyno: que guardaré y haré guardar la Constitucion política y leyes de la Monarquía española, no mirando en quanto hiciere sino al bien y provecho de ella: que no enagenaré, cederé o desmembraré parte alguna del reyno: que no exîgiré jamas cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Córtes: que no tomaré jamas á nadie su propiedad, y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nacion y la personal de cada individuo; y si en lo que he jurado, ó parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido, ántes aquello en que*

*contraviniere, sea nulo o de ningun valor. Así Dios me ayude y sea en mi defensa, y si no, me lo demande*”<sup>297</sup>.

De otra parte, el Estatuto Provisional de 1821, del 8 de Octubre de 1821, se señala como ARTÍCULOS ADICIONALES, entre otros, el del JURAMENTO DE LOS MINISTROS DE ESTADO:

*“Juramos cumplir y hacer cumplir el estatuto Provisional del Perú, y desempeñar con todo el celo y rectitud que exige el servicio público, los deberes que nos imponen el Ministerio de que nos hallamos encargados y el del JURAMENTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y DEMÁS CIUDADANOS: Juro a dios y a la Patria reconocer y obedecer en todo al Gobierno Protectoral, cumplir y hacer cumplir en la parte que me toca el Estatuto Provisional de los departamentos libres del Perú, defender su independencia y promover con celo su prosperidad*”<sup>298</sup>.

Acotamos que el artículo 7° de la Ley de 1862, modificatoria de la comúnmente conocida como Ley de Ministros de 1856, señala que *“El Presidente de la República recibirá el juramento al del Consejo y á cada Ministro, en presencia de los demás, de los Oficiales Mayores y Jefes de Sección de los Ministerios”*.

Este breve recuento histórico normativo nos permite afirmar que no hay obligación constitucional, ni legal, por la cual los Ministros deban juramentar ante el Presidente de la República<sup>299</sup>. Consideramos que ello es ante todo una obligación política del Presidente de la República para con el país, con la ciudadanía y medios de comunicación presentar a sus Ministros, los que a partir de ese momento protocolar asumirán los principales asuntos del

---

<sup>297</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Las Constituciones del Perú. Tomo I. Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres. Lima, 2006. p. 59. GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Las Constituciones del Perú. Tomo I. Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres. Lima, 2006. p. 59.

<sup>298</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Ob. Cit. p. 107.

<sup>299</sup> La juramentación de los Ministros se realiza en Palacio de Gobierno, ceremonia a la que asisten personalidades políticas, académicas, los propios Ministros salientes, familiares de los Ministros nombrados e invitados especiales. La ceremonia empieza con la lectura a cargo de un funcionario de protocolo de Palacio de Gobierno de las Resoluciones Supremas por la cuales se aceptan las renunciaciones respectivas. A continuación se da lectura de las Resoluciones de nombramiento de cada Ministro, quien según el orden de lectura presta juramento según sus respectivas creencias religiosas. Al final del evento, el Presidente de la República es rodeado por todos los Ministros en pleno, quienes saludan a todos los asistentes.

gobierno, tarea compleja que requiere de los mejores exponentes para conducir eficientemente los destinos del país.

### 6.12. Privilegio de la acusación constitucional

Un mecanismo de control político que se activa, a propósito del resultado del correspondiente informe acusatorio de una comisión investigadora, es la denominada *acusación constitucional* contra los altos funcionarios del Estado, entre ellos, los Ministros de Estado.

La acusación constitucional constituye un privilegio que el ordenamiento constitucional configura para los altos funcionarios del Estado, en el sentido de ser “*acusados*” por infracción a la Constitución o por la comisión de delito en el ejercicio de sus funciones. En efecto, el artículo 99° de la carta vigente señala que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso, entre otros, a los Ministros de Estado por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas<sup>300</sup>. En términos reales, el privilegio constitucional consiste en que el Ministro puede ser acusado ante la Corte Suprema de la República – no ante un juez penal especializado, que constituye la primera

---

<sup>300</sup> El tema de la responsabilidad constitucional de los altos funcionarios del Estado ha concentrado la principal atención de nuestra doctrina nacional en el marco de la Constitución de 1993, inclusive, en la figura del Presidente de la República, abordándose de manera residual la de otros funcionarios estatales, entre los que se encuentra la responsabilidad constitucional de los Ministros. En el primer extremo figuran la obra de VALLE-RIESTRA, Javier. *La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado*. Editorial Labrusa. Lima, 1988; EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. *La Responsabilidad del Presidente*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2007; GARCÍA BELAUNDE, Domingo. ¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?. En: Ponencias desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Arequipa, 2005. Revista del Fondo Editorial del Colegio de Abogados de Arequipa. pp. 171-181; DÍAZ MUÑOZ, Óscar. *La moción de censura en el Perú*. Ara Editores. Lima, 1997. pp. 61-83 y 231-275; GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. *Acusación constitucional y debido proceso*. Lima, 2008. pp. 229-270 y LANDA ARROYO, César. *Derecho Parlamentario y control del Poder Ejecutivo*. En: *Constitución y fuentes del Derecho*. Palestra Editores. Lima, 2006. pp. 266-273. Con incidencia en la responsabilidad de los Ministros, encontramos en la doctrina nacional a SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. *Comentario al artículo 99° de la Constitución*. En: *La Constitución Comentada*. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2005. pp. 124-141; LANDA ARROYO, César. *El Control Parlamentario y la responsabilidad de los Ministros* y LUNA CERVANTES, Eduardo. *Responsabilidad ministerial y Constitución: Evitando la impunidad*. En *Revista Diálogo con la Jurisprudencia*. Volumen 9. N° 56. Lima, Mayo 2003. pp. 29-37 y pp. 39-50, respectivamente.

instancia ordinaria -, como consecuencia del desenlace del procedimiento parlamentario sea concluir con resolución acusatoria<sup>301</sup>.

El artículo 89° del Congreso de la República establece el “debido procedimiento parlamentario”, pues en esencia, de lo que se trata es dilucidar la responsabilidad política, que puede o no devenir en una acusación constitucional. Así pues, el artículo acotado señala que el procedimiento de acusación constitucional se desarrolla observando, entre otras reglas, lo siguiente:

*“Los Congresistas, el Fiscal de la Nación o cualquier persona que se considere directamente agraviada pueden presentar denuncia constitucional contra los altos funcionarios del Estado comprendidos dentro de los alcances del artículo 99° de la Constitución Política. La denuncia se presenta por escrito y debe contener: a) Nombre del denunciante y domicilio procesal, de ser el caso, b) fundamentos de hecho y de derecho, c) documentos que la sustenten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren, d) fecha de presentación, e) firma del denunciante o denunciantes, f) copia simple del documento oficial de identificación del denunciante, en caso de que la denuncia no provenga de Congresista o del Fiscal de la Nación”.*

Se agrega que las denuncias presentadas son derivadas inmediatamente a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para su calificación. En cuanto a la institución en comentario, el constitucionalista nacional García Belaunde ha precisado conceptualmente acerca de este procedimiento de control político, señalando en principio que la acusación constitucional es una acusación y nada más, es decir, se trata de un juicio político en el que la palabra “juicio” tiene una connotación coloquial y no técnica, agregando, que el Congreso de acuerdo con la tradición, no tiene ninguna facultad

---

<sup>301</sup> Artículo 100°.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

jurisdiccional: no absuelve ni condena a nadie y sólo habilita el proceso que otro, el Poder Judicial, debe llevar a cabo. Agrega luego, que hay que tener presente que la acusación constitucional, tal como está en nuestro ordenamiento, es en el fondo un privilegio que, en principio, afecta o atenúa el principio de igualdad ante la ley<sup>302</sup>.

En efecto, mientras que cualquier ciudadano está sujeto al fiscal y a los jueces de turno, los que gozan del antejuicio son juzgados directamente por la Corte Suprema, para lo cual existen razones históricas y jurídicas, por lo que la referida acusación no es un proceso de carácter jurisdiccional, sino político, pues el Congreso solamente habilita el juzgamiento posterior, enfatizándose que la Carta Magna actual establece una obligación, un mandato al Ministerio Público para acusar y a la Corte Suprema para abrir la instrucción correspondiente, por lo que García Belaunde opina que no es admisible la negativa de acusar o abrir instrucción<sup>303</sup>. En similar sentido opina Landa, quien señala que el Parlamento debe limitarse a suspender, de encontrar responsabilidad al funcionario público sujeto al antejuicio político y dejar la vía expeditiva para que el Poder Judicial pueda tomar conocimiento y pronunciarse, porque el hecho que el Parlamento imponga sanciones, muchas veces afectando derechos fundamentales, riñe con el principio de división de poderes y no se condice con los postulados de un Estado constitucional democrático<sup>304</sup>.

De otra parte, adicionando a las opiniones antes expuestas, esta vez efectuando una comparación panorámica con la Carta de 1979, Eguiguren se ha encargado de argumentar lo siguiente:

---

<sup>302</sup> Artículo 103°.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. (...). Al respecto conviene considerar los argumentos del Tribunal Constitucional contenidos en la Sentencia de fecha 26 de enero de 2003 recaída en el Expediente N° 0261-2003-AA, cuando señaló que el concepto de naturaleza de las cosas explica que en una relación jurídica pueden existir un determinado orden, peculiaridades y características singulares que en consuno dan sentido y razón de ser a ésta. Por ende, en aras de plasmar el mayor grado de justicia posible, es deseable que en un vínculo imperativo-atributivo quedan claramente delimitados los rasgos esenciales que generan su existencia normativa, dados que ellos son los que deben ser condicionados axiológicamente la materia objeto de regulación. En puridad, dicho orden y rasgos específicos e intransferibles son los que hacen que una relación jurídica sea de un determinado tipo y no de otro (Fundamento Jurídico 3, párrafos 25 y 26).

<sup>303</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Acusación constitucional. En: La Constitución y su dinámica. Palestra Editores. Lima, 2006. pp. 393-394.

<sup>304</sup> LANDA ARROYO, César. Derecho Parlamentario y control del Poder Ejecutivo. En: Constitución y fuentes del Derecho. Palestra Editores. Lima, 2006. p. 267.



*“Las principales innovaciones que podemos observar en este precepto respecto del tratamiento tradicional del Antejucio en el Perú y a la Constitución de 1979<sup>305</sup> son las siguientes:*

- El Antejucio peruano disponía que, de aprobarse la acusación, el acusado quedaba automáticamente suspendido en su cargo o función y sujeto a juicio ante la Corte Suprema. En cambio, ahora el artículo 100° de la Constitución deja a discreción del Congreso, al aprobar la acusación, decidir si suspende o no al acusado<sup>306</sup>. Encuentro esta disposición incongruente con la racionalidad de la institución del Antejucio o Juicio Político y del todo contraproducente, pues, si el Congreso aprueba la acusación, no resulta comprensible ni justificado que el acusado siga desempeñando tal función hasta las resultas del juicio o la imposición de alguna sanción penal o política.*
- El Antejucio peruano no tenía otro propósito que, de aprobarse la acusación parlamentaria, someter al acusado al juzgamiento ante la Corte Suprema. En cambio, el clásico impeachment o juicio político tiene por objeto la eventual destitución e inhabilitación del funcionario acusado. La Carta de 1993 recoge estas dos características del juicio político, que constituye la imposición de sanciones políticas por el Congreso, ausentes en nuestro antejucio tradicional, que no contempla sanciones parlamentarias.*
- La acusación de contenido penal aprobada por el Congreso resulta mandataria para el Fiscal de la Nación y para el vocal supremo instructor, quienes tienen*

---

<sup>305</sup> Artículo 183°.- Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales y a los altos funcionarios de la República que señala la ley, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en éstas.

Artículo 184°.- Corresponde al Senado declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de la acusaciones hechas por la Cámara de Diputados. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según ley.

<sup>306</sup> Artículo 100°.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. (...).

*que acusar y abrir proceso penal, respectivamente, en los mismos términos de tal acusación parlamentaria, sin capacidad para realizar su evaluación y calificación penal ni alterar sus términos, sea para extenderlos o reducirlos. Por ello pensamos – señala Eguiguren - que el Congreso no puede suspender, inhabilitar o destituir al funcionario sin acusarlo penalmente. Es un tema de elemental consecuencia frente a los derechos fundamentales de la persona a la participación, a la igualdad y al honor y buena reputación. El constitucionalista nacional concluye sus argumentos señalando que los artículos 99° y 100° de la Carta de 1993 corresponden a un mismo proceso, el Antejudio o Juicio Político, por lo que deben leerse e interpretarse de manera integrada y conjunta. Ello quiere decir que, solo si el Congreso aprueba la acusación constitucional, se puede proceder a imponer las sanciones políticas de suspensión, destitución o inhabilitación del funcionario. Pero esta acusación no está restringida a un contenido penal por delitos cometidos en el ejercicio de la función, sino que también puede sustentarse en infracciones a la Constitución que no tienen contenido penal pero que sí son de índole política. Puede ocurrir que la acusación verse sobre alguna de estos ámbitos o sobre ambos, pero en cualquiera de los casos puede ser procedente la imposición de las sanciones políticas por el Congreso”<sup>307</sup>.*

Ahora bien, cuáles pueden ser las infracciones constitucionales en las que incurra un Ministro de Estado, que determinen la correspondiente acusación. Conviene entonces, en primer término, establecer la configuración de lo que puede ser una infracción constitucional. Landa señala que la infracción constitucional constituye un concepto jurídico abierto, pues ésta no está regulada taxativamente en norma constitucional, ni por el Reglamento del Congreso, con lo cual se deja un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad, sin la garantía del debido proceso del encausado,

---

<sup>307</sup> EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. La Responsabilidad del Presidente. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2007. pp. 143-144.

porque todo ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado debe estar premunido del principio de legalidad, según el cual no hay sanción y no hay infracción, sin ley previa<sup>308</sup>.

En el caso de los Ministros de Estado, consideramos que una infracción constitucional está directamente vinculada con el incumplimiento de una obligación que tiene base constitucional y que está directamente relacionada con el ejercicio del cargo. Así entonces, podemos establecer algunos escenarios e hipótesis de infracción constitucional. Aún cuando poco probable, un escenario puede ser el caso de nombrar a un “*Ministro interino*”, en caso de apartarse de la atención directa del despacho ministerial, aun cuando para ello el Ministro infractor pueda alegar un motivo relevante y razonable para dicha ausencia física<sup>309</sup>.

Otra hipótesis de responsabilidad constitucional, derivada de la ausencia física, es el retorno no justificado a la conclusión de una comisión de servicios en el exterior, pues como se sabe, los viajes al extranjero son autorizados por Resolución Suprema con rúbrica del Presidente de la República y refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la que consigna un rango de fechas de inicio y fin de la comisión de servicios. En este caso, la infracción constitucional la podemos configurar en el incumplimiento del artículo 119° de la Constitución que señala que le corresponde a cada Ministro dirigir y gestionar (directamente) la gestión de los servicios a cargo de su sector<sup>310</sup>, aún cuando haya un Ministro encargado de su cartera, cuyo encargo no puede exceder del máximo plazo constitucional<sup>311</sup>.

Una posibilidad es que puede presentarse el caso de un Ministro que ejerza otra función pública percibiendo remuneración adicional a la que le corresponde como Ministro o cuando son gestores de intereses propios o de terceros a propósito de su intervención

---

<sup>308</sup> LANDA ARROYO, César. El Control Parlamentario y la responsabilidad de los Ministros. En: Revista Diálogo con la Jurisprudencia. Volumen 9. N° 56. Lima, Mayo 2003. p. 36.

<sup>309</sup> Artículo 127°.- No hay ministros interinos. (...).

<sup>310</sup> Artículo 119°.- La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas (...) a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.

<sup>311</sup> Artículo 127°.- (...). El Presidente de la República puede encomendar a un ministro que, con retención de su cartera, se encargue de otra por impedimento del que la sirve, sin que este encargo pueda prolongarse por más de treinta días ni transmitirse a otros ministros.

directa o indirecta en una organización o institución privada que a su vez tiene relación con una entidad estatal<sup>312</sup>. Otra posibilidad de infracción constitucional es la contumacia en no atender los requerimientos informativos de un Congresista de la República, más aun si la información pendiente está relacionada con asuntos de alto interés público, consiguientemente, con los recursos públicos y bienes del Estado<sup>313</sup>.

De otra parte, la comisión de ilícitos penales de los Ministros en el ejercicio de sus funciones, conforme al principio de legalidad y tipicidad penal, habilita el procedimiento de acusación constitucional por parte del Congreso de la República, siempre que el hecho esté regulado en las leyes penales correspondientes<sup>314</sup>.

### 6.13. Limitaciones constitucionales

Los Ministros de Estado están sujetos a determinadas limitaciones que provienen de la Constitución. Como los otros sub-temas que hemos abordado anteriormente, la carta magna no ha organizado tales limitaciones, las que en el fondo constituyen prohibiciones para los propios Ministros, como también para el Presidente de la República en escenarios de alta tensión del régimen político. Así entonces, identificamos las siguientes:

<sup>312</sup> Artículo 126°.- (...). Los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa. Los ministros no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas.

<sup>313</sup> Artículo 96°.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado (...) los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

<sup>314</sup> Artículo 89°.- Mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99° de la Constitución Política. (...). c) La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales es el órgano encargado de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales presentadas, así como de realizar la investigación en los procesos de acusación constitucional, emitiendo el informe final correspondiente. Está integrada por diez (10) Congresistas, entre ellos su Presidente, designados por la Comisión Permanente. La calificación sobre la admisibilidad y/o procedencia de las denuncias, se realizará en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, conforme a los siguientes criterios: i) Que hayan sido formuladas por persona capaz, por sí o mediante representante debidamente acreditado; ii) Que la persona que formula la denuncia sea agraviada por los hechos o conductas que se denuncian; iii) Que se refieran a hechos que constituyan infracción de la Constitución y/o delitos de función previstos en la legislación penal; iv) Que cumpla con los requisitos señalados en el segundo párrafo del literal a) precedente; v) Si a la persona denunciada le corresponde o no la prerrogativa funcional del antejuicio, o si ésta se encuentra o no vigente; vi) Si el delito denunciado no ha prescrito.

(...).

Las denuncias constitucionales por delitos de acción privada son declaradas inadmisibles de plano.

(...).

- Los Ministros de Estado no pueden ser portavoces del gobierno. El único que puede ostentar esa condición y sólo después del mandatario es el Presidente del Consejo de Ministros<sup>315</sup>. Por tal razón, todas las declaraciones que realicen los Ministros de Estado deben sujetarse principalmente al desarrollo de su sector. Ello no significa que no tengan opinión propia. Claro que la tienen [o debieran tenerla]. Y si la tienen, a veces podrían tener una, inclusive, de mayor alcance político que la del propio Presidente de la República o del mismo Presidente del Consejo de Ministros. Pero ante todo, el Ministro debe saberse ubicado como personaje de un colectivo político como es el Poder Ejecutivo que conduce el gobierno del país. Las declaraciones no autorizadas, no coordinadas o inspiradas en un momento determinado, pueden causar tensiones entre el Poder Ejecutivo con el Poder Judicial o el Poder Legislativo. Cuanto menos se recurra a “traductores” políticos de lo que “quiso” decir tal o cual Ministro – incluyendo el propio Presidente de la República – mejor perfil tendrá dicho Ministro y consecuentemente, el Poder Ejecutivo.
- De otra parte, los Ministros en su condición de responsables políticos de la conducción de un sector, no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa<sup>316</sup>. Los Ministros ante todo son personajes políticos del Poder Ejecutivo, por más que en algunas ocasiones se autodenominen “técnicos”. En buena hora si son técnicos en su materia sectorial, pero doblemente mejor si realizan eficientemente su rol de políticos encargados de gestión sectorial. ¿Qué debemos entender por “otra función pública”? En nuestra opinión la prohibición se fundamenta en que el Ministro no tenga “otro cargo” independiente de la cartera ministerial, esto es, que sea ajeno a la naturaleza del ejercicio ministerial. Es justificable y legal, por ejemplo, el caso de un Ministro que integra un Directorio conformado por otros Ministros<sup>317</sup>,

<sup>315</sup> Artículo 123°.- Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde: 1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno. (...).

<sup>316</sup> Artículo 126°.- (...). Los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa.

<sup>317</sup> El artículo 9° del Reglamento de la Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2000-EF, modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 115-2004-EF, establece la conformación del Directorio del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado integrado por: a) El Ministro de Economía y Finanzas, quien lo presidirá, b) El Presidente del Consejo de Ministros, c) El Ministro de Transportes y

lo que no debe implicar percepción de remuneración – en estricto - independiente a la que recibe por su condición originaria de funcionario público del Poder Ejecutivo<sup>318</sup>.

La remuneración de los Ministros de Estado ha estado supeditada a la que le corresponde al Presidente de la República. En efecto, durante los inicios de la vigencia de la Constitución de 1993, los voceros el régimen del fujimorato y el propio mandatario de esa época se esmeraron en predicar que al Presidente de la República le correspondía una remuneración promedio de S/. 2,000.00, incluyendo atenciones meramente frugales de parte del Despacho Presidencial<sup>319</sup>.

El tema de los sueldos de los Ministros durante dicha época gubernamental no tuvo total transparencia, como lo tiene ahora a través de los portales de transparencia. Por su parte, en el gobierno del Presidente constitucional Alejandro Toledo, las remuneraciones de los Ministros fueron elevadas, con la diferencia que las mismas fueron conocidas mediante los mecanismos de difusión oficial estatal<sup>320</sup>. Durante la gestión del Presidente constitucional Alan García, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto de Urgencia N° 038-2006, modificatorio de la Ley N° 28212, estableciendo que las personas al servicio del Estado y que en representación del mismo formen parte de Directorios, no percibirán dietas en más de una (1) entidad, norma que es de alcance a los Ministros de Estado. Además, se estipula

---

Comunicaciones, d) El Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, e) El Ministro de Energía y Minas y f) El Ministro a cuyo Sector esté adscrito PROINVERSIÓN.

<sup>318</sup> El artículo 40° de la Constitución Política señala que ningún funcionario público o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente. Es la Ley N° 28175, Ley del Marco del Empleo Público, la que se ha encargado de regular el “empleo público”, aun cuando no constituye una norma legal plenamente aplicativa, pues faltan dictar otras leyes relacionadas con la función pública relacionadas con esta importante materia. El artículo 3° de la ley referida señala ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. Es incompatible la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado. Acota que las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas.

<sup>319</sup> En el Perú, una prueba de la falta de transparencia gubernamental la da el desorden en los sueldos de la administración pública – los reales y los ficticios. El 3 de abril pasado, el primer ministro Alberto Pandolfi afirmó ante el Congreso con cara seria y aire triste que el Ing. Alberto Fujimori sólo percibe S/. 2,200 al mes como sueldo por ser Jefe de Estado y profesor cesante. (Ver: <http://www.caretas.com.pe/1467/quien/quien.htm>. Consultada el 11 de noviembre de 2012).

<sup>320</sup> Como se recuerda, ni bien llegado al poder el Presidente tuvo la falta de tino de fijarse un sueldo de US\$ 18,000 que posteriormente redujo, en noviembre del 2001, a US\$ 12,000. Por lo que actualmente recibe alrededor de S/. 42,000. Luis Solari, como Primer Ministro, anda por en orden de los S/. 36,000 y cada ministro en S/. 33,000, siendo obvio que con los impuestos y descuentos del caso, se lleven algo menos a casa. (Ver: <http://www.caretas.com.pe/2003/1775/articulos/toledo.html>. Consultada el 11 de noviembre de 2012).

que ningún funcionario o servidor público que presta servicios al Estado bajo cualquier forma o modalidad contractual y régimen laboral, con excepción del Presidente de la República, percibirá ingresos mensuales mayores a seis (6) Unidades de Ingreso del Sector Público, salvo en los meses en que corresponda las gratificaciones o aguinaldos de julio y diciembre<sup>321</sup>.

Los Ministros de Estado también están prohibidos de ser gestores de intereses propios o de terceros<sup>322</sup> ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas<sup>323</sup>. En todos los actos de su gestión sectorial debe primar el interés público, la lealtad constitucional al Presidente de la República en la perspectiva de “país”, excluyendo el interés personal y la agenda empresarial legítima que pudiera tener en su condición personalísima antes de ser tal. Por lo demás, los Ministros, como todo funcionario público, están sujetos al cumplimiento de la normativa de la ética pública.

Así pues, la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, modificada por la Ley N° 28496, señala que *“para los efectos del presente Código se considera como empleado público a todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado (Artículo 4°, numeral 4.1).”*

---

<sup>321</sup> Desde el año 2006, al Presidente de la República le corresponde una remuneración de S/. 16,000.00 y a los Ministros de Estado la suma de S/. 15,600.00. A partir de la Constitución de 1828 se estableció por regla general que la dotación (remuneración) del Presidente y del Vice-Presidente se determinará por ley; sin que pueda aumentarse ni disminuirse en el tiempo de su mando (Artículo 89°). Similar disposición se replicó en las Constituciones de 1834 (Artículo 79°), 1839 (Artículo 80°), 1856 (Artículo 82°), 1860 (Artículo 87°), 1867 (Artículo 78°), 1920 (Artículo 114°) y 1933 (Artículo 151°). Por su parte, las Constituciones de 1979 y la de 1993 no han abordado el tema, dejando a las leyes dicha regulación. Como es obvio, al desarrollarse por ley los límites de la remuneración del Presidente de la República, se hará lo propio con los Ministros de Estado.

<sup>322</sup> Artículo 126°.- (...). Los ministros no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas.

<sup>323</sup> La Ley N° 28024 regula la gestión de intereses en la administración pública. Esta norma regula la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, para asegurar la transparencia en las acciones del Estado (Artículo 1°). Se entiende por acto de gestión a la comunicación oral o escrita, cualquiera sea el medio que utilice, dirigida por el gestor de intereses a un funcionario de la administración pública, con el propósito de influir en una decisión pública (Artículo 2°). La norma legal agrega que los funcionarios de la administración pública con capacidad de decisión pública en el ámbito de la presente Ley, son, entre otros, los Ministros, viceministros y funcionarios de rango de Alta Dirección (Artículo 5°, literal d).

Esta misma ley establece con claridad meridiana un conjunto de prohibiciones que los Ministros de Estado deben tener en cuenta en cada acto de gestión como titular del sector. Como señalamos en la configuración conceptual del Ministro, éste constituye un personaje político y desde el momento que es nombrado deja pendiente su propia agenda personal, empresarial y política. Por ello, la ley acotada establece como principales prohibiciones éticas de la función pública mantener relaciones o de aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones propios de un Ministro de Estado (Artículo 8°, numeral 1), obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros, mediante el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia (Artículo 8°, numeral 2) y participar en transacciones u operaciones financieras utilizando información privilegiada de la entidad a la que pertenece o que pudiera tener acceso a ella por su condición o ejercicio del cargo que desempeña, ni debe permitir el uso impropio de dicha información para el beneficio de algún interés (Artículo 8°, numeral 4)<sup>324</sup>.

- Los Ministros encargados de una cartera ministerial están prohibidos constitucionalmente de permanecer en dicho encargo por más de treinta días, como lo establece el artículo 127° de la Constitución de 1993. Pero la norma acotada también establece como limitación que dicho encargo no puede transmitirse a otro Ministro. Es decir, el Ministro encargado no puede “*encargar*” a su vez dicha cartera a otro Ministro antes o durante el plazo de los treinta días al que alude la norma antes mencionada. Hacerlo implica responsabilidad constitucional.
- El Ministro de Estado tiene la prerrogativa de asistir a las sesiones del Congreso de la República y participar en sus debates cuando en el pleno se discute, por ejemplo, una

---

<sup>324</sup> El tema de la transparencia de la actuación en la función pública y los conflictos de intereses constituye una coyuntura que asoma permanentemente a los Ministros de Estado, pues ellos son los titulares de pliego y una vez nombrados acuden a ellos determinados personajes que recién conoce a partir de su condición de Ministro o desde antes. El asunto es que han “caído” Ministros, precisamente, por que han dado una apariencia mediática y política de incurrir en conflictos de intereses. Es lo que ocurrió con el denominado caso de los “Petroaudios” que desencadenó en la renuncia (14 de octubre de 2008) de Jorge Del Castillo Gálvez, Presidente del Consejo de Ministros en el régimen del Presidente Alan García Pérez. Otro episodio de conflicto de intereses, pero ésta vez previo a asumir la cartera ministerial, fue la renuncia de Francis Allison (29 de setiembre de 2009), Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento por haber estado vinculado con la empresa BTR, cuestionada por espionaje telefónico a personajes políticos, entre otros.



propuesta legislativa que proviene de su respectivo sector. El artículo 129° de la Constitución les permite participar, pero lo que prohíbe es votar en dichas sesiones, salvo que sean congresistas. Se trata, a todas luces, de una manifestación de la separación de poderes, aun cuando curiosamente nuestro ordenamiento constitucional no prohíbe, por ejemplo, que el Presidente del Congreso de la República asista a las sesiones del Consejo de Ministros, pues constituye una prerrogativa del Presidente de la República y eventualmente del Presidente del Consejo de Ministros realizar esta invitación o similares.

- El artículo 134° de la Constitución de 1993<sup>325</sup> regula la denominada “disolución parlamentaria”, como una forma extraordinaria de dar por concluido el mandato y ejercicio de funciones del pleno del Congreso de la República. El artículo antes indicado refiere que las elecciones para nuevos representantes al Congreso debe realizarse dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución. Es en cambio, el artículo 136° de la carta que establece las consecuencias constitucionales, en caso dichas elecciones no sean realizadas en el plazo establecido. Así pues, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobrando sus facultades, procediendo a destituir al Consejo de Ministros que estuvo en funciones a la fecha del mandato de la disolución. Al entrar en funciones el Congreso de la República, se entiende que se retoman las relaciones jurídicas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, claro está, con las tensiones propias de un evento político de esta naturaleza. En este contexto, corresponde que el Poder Ejecutivo, al mando del Presidente de la República constituya un nuevo Consejo de Ministros, nombrando a los respectivos Ministros de Estado. En este extremo la Constitución vigente establece una limitación constitucional al Presidente de la República, pues ninguno de los miembros del último Consejo de Ministros puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

---

<sup>325</sup> Artículo 134°.- 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. (...).

- Los Ministros de Estado constituyen funcionarios de confianza del Presidente de la República. Su participación en el Poder Ejecutivo no está sujeta a plazo fijo. Empero, ellos pueden en un momento determinado formular renuncia para postular a un cargo público. El artículo 91° de la Constitución de 1993 señala que no pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado el cargo seis meses antes de la elección, entre otros funcionarios públicos, los Ministros y Viceministros de Estado. Se trata de una limitación para garantizar la neutralidad política en su condición de postulante al Congreso de la República, pues así se evita aparente – o real – el uso de recursos públicos y bienes del Estado durante la difusión de su respectiva candidatura.

Por su parte, la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, desarrolla el mandato constitucional antes comentado, estableciendo que no pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones, los ministros y viceministros de Estado, entre otros altos funcionarios públicos (Artículo 113°). Aún cuando la Constitución vigente no regula expresamente la limitación de postulación de un Ministro a la presidencia de la República, la Ley N° 26859 antes acotada agrega que no pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República los ministros y viceministros de Estado, entre otros funcionarios, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección (Artículo 107°).

#### 6.14. Atribuciones constitucionales de los Ministros

Los Ministros de Estado, incluyendo al Presidente del Consejo de Ministros, asumen, obligaciones propias en su condición de funcionarios del Gobierno, como también se les confiere un conjunto de atribuciones que tienen sustento en los mandatos constitucionales, las que según el contexto específico pueden ser ejercitadas.

Así entonces, identificamos las contenidas en el artículo 123° de la Constitución<sup>326</sup>, el que establece lo siguiente:

- El Presidente del Consejo de Ministros asume el rol de ser el portavoz autorizado del Gobierno, después del Mandatario, por lo que sus declaraciones serán asumidas en todo tiempo y contexto como una opinión que genere fortalezas o debilidades, según sea el caso, de las diversas posiciones gubernamentales en los asuntos de interés nacional.
- Los Ministros, como el propio Presidente del Consejo de Ministros, tienen un “*atributo – obligación*”<sup>327</sup>, cual es de refrendar los actos presidenciales. Si están en contra de una determinada propuesta legal o reglamentaria y su opinión es contraria, simplemente no refrendan el acto, aun cuando ello determine previsiblemente la respectiva renuncia y alejamiento de la cartera ministerial. Lo contrario, esto es, estar en contra del acto a refrendarse y sin embargo lo refrenda, significa arraigo al cargo y la genuflexión política que en algún momento los protagonistas del escenario político le enrostrarán.
- En similar línea a la del “*atributo – obligación*”, advertimos lo conferido al Ministro de Economía y Finanzas en los artículos 79° y 80°<sup>328</sup>, en lo relativo a contar con informe previo (favorable) de su sector cuando se tratan de proyectos de ley referidos a beneficios o exoneraciones tributarias, como a sustentar ante

<sup>326</sup> Artículo 123°.- Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde: 1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno. 2. Coordinar las funciones de los demás ministros. 3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.

<sup>327</sup> Postulamos el término, pues la condición de Ministro de Estado en nuestro régimen político y diseño constitucional determina que éste es el que asume la responsabilidad política por los actos presidenciales, cuya dinámica determina que deba refrendar los correspondientes dispositivos normativos conjuntamente con el Presidente de la República. Es una obligación en este sentido. Pero también es un atributo, pues los actos presidenciales – aquellos que tienen relación directa con la gestión administrativa del gobierno – son propuestos por lo general por el propio Ministro de Estado, los que se remiten al Despacho Presidencial para la atención correspondiente.

<sup>328</sup> Artículo 79°.- (...). En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. Artículo 80°.- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. (...).

el pleno del Congreso el Pliego de ingresos del sector público nacional, respectivamente.

- Los Ministros expresan uno a uno su voto individual en cada sesión del Consejo de Ministros<sup>329</sup>, de allí la importancia de estar correctamente informados de los asuntos a tratar en cada sesión, como de las implicancias de cada dispositivo legal materia de debate. Cada Ministro está investido de la facultad de deliberar sobre asuntos de interés público, incluyendo obviamente de aquellos que se relacionan directamente con su Sector, del que es responsable constitucional y legalmente.
- Así como los Ministros tienen la obligación de emitir su opinión y correspondiente voto en las respectivas sesiones de Consejo de Ministros, la Constitución le asiste el atributo de salvar su voto<sup>330</sup>, como manifestación política o técnica en la disensión de determinado asunto de interés sectorial o nacional, a los efectos posteriores de no asumir responsabilidad por el correspondiente acto presidencial. En dicho contexto, la consecuencia de salvar el voto es la inevitable y obligatoria renuncia inmediata del Ministro. Por el contrario, si salva su voto, pero no renuncia, asumirá las correspondientes responsabilidades que de dicho acto o refrendo deriven.
- Eventualmente, pueden haber Ministros que son Congresistas de la República, con lo cual se establece un nexo más fluido entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, principalmente, a nivel de las coordinaciones con los diversos grupos políticos representados en el Parlamento para aprobar las principales leyes que interesan al Gobierno. Así pues, los Ministros pueden concurrir a las

---

<sup>329</sup> Artículo 125°.- Son atribuciones del Consejo de Ministros: 1. Aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso. 2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley. 3. Deliberar sobre asuntos de interés público y 4. Las demás que le otorgan la Constitución y la ley.

<sup>330</sup> Artículo 128°.- (...). Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

sesiones del Congreso, con la finalidad de participar en las sesiones del Congreso, por ejemplo, para participar de una sesión en la que se debata un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, a instancia de su respectivo sector<sup>331</sup>. Es poco usual que los Ministros ejerciten esta atribución.

- Otra de las atribuciones de los Ministros es plantear “*cuestión de confianza*” ante el Congreso de la República, cuando cualquiera de ellos la plantea para la aprobación de determinada medida de gobierno expresada en ley, por ejemplo<sup>332</sup>.

## 7. Obligaciones legales de los Ministros

La Administración Pública constituye la expresión jurídico-administrativa del Gobierno. Por su parte, éste constituye la expresión jurídico-política del Poder Ejecutivo, conforme a los mandatos constitucionales y legales. Así pues, advertimos que los Ministros de Estado están vinculados ante diversos escenarios jurídicos que es necesario distinguir.

En términos generales y simples podemos indicar que la Administración Pública se configura como el conjunto de entidades públicas que se encuentran investidas de potestades y funciones para realizar los intereses colectivos, conforme a las leyes y reglamentos de la materia, todo ello, en el marco del Estado Constitucional de Derecho. Sin lugar a dudas, consideramos que resulta menos complicado identificar a la “*Administración*

---

<sup>331</sup> Artículo 129°.- El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar. (...). El Reglamento del Congreso no ha regulado los alcances del artículo 129° acotado. En cambio sí se detiene en regular lo relativo a la invitación. Así pues, el artículo 84° de dicha norma señala que “la invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante Moción de Orden del Día tramitada en forma simple, y se hace efectiva mediante oficio de invitación y transcripción de la parte resolutive de la Moción aprobada. (...)”

<sup>332</sup> Artículo 132°.- (...). La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación. Artículo 133°.- 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.

*Pública*”, que animarse a formular de ésta un concepto unívoco de rigor académico<sup>333</sup>. Luego entonces, ¿*la Administración Pública comprende a los Ministerios?* Sí, de eso no hay duda conceptual, práctica, ni normativa.

Ahora bien, cuáles pueden ser las diferencias o semejanzas entre Gobierno<sup>334</sup> y Poder Ejecutivo. En nuestra opinión, basada en la doctrina, consideramos que el Gobierno es un órgano constitucional<sup>335</sup>. El Gobierno está conformado por los Ministros de Estado, encabezados por el Presidente de la República<sup>336</sup>. Es el ordenamiento legal el que establece que el “*gobierno nacional es ejercido por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la Constitución*”

<sup>333</sup> De la revisión de del artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG), el que indica que “la presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública: 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; (...)” y el artículo II.1 que indica que “la presente Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento común desarrollado en las entidades”. Así lo hace notar el profesor Abruña Puyol, quien agrega que “ (...) luego del examen detenido de dichos textos, no se puede concluir efectivamente que se haya pretendido dar, en primera instancia, un concepto de Administración Pública, pero sí se puede señalar, por una parte, que se pueden apreciar algunas características que ayudan a identificarla y por otra parte, resalta las dificultades para conceptualarla, que no son otras que las que la doctrina, a lo largo de los últimos años ha percibido, las que son dos: 1) El reconocimiento en nuestro ordenamiento de una pluralidad de organizaciones, no necesariamente dependientes unas de otras, que actúan como Administración Pública; y 2) La presencia de la potestad administrativa (artículo 1.7 LPAG) como caracterizadora de la actividad administrativa”. ABRUÑA PUYOL, Antonio. El concepto de Administración Pública. En: La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. AA.VV. Zegarra Valdivia, Diego y Baca Oneto, Víctor (Coordinadores). Palestra Editores. Lima, 2011. pp. 18-19. El mismo autor señala que “la administración pública es una organización del poder público que actúa con potestad administrativa. Sin duda – agrega – por ser poder público se le podrán aplicar otros elementos como el de su fin público, su servicio objetivo a los intereses generales, la necesidad de su eficacia que son, en efecto, aspectos predicables de una u otra forma, de todos los poderes públicos”. ABRUÑA PUYOL, Antonio. Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano. Palestra Editores. Lima, 2010. pp. 67-68.

<sup>334</sup> La palabra “gobierno”, tanto en los idiomas latinos como el inglés – no el alemán *Regierung* – viene del griego *kyberanao*, “governar una nave”, siendo *kybernetes* “piloto” o “timonel”, aunque los griegos no usaban estos vocablos para referirse a la institución de gobierno ni a los gobernantes o arcontes. PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos. En defensa de la Constitución. Palestra Editores. Lima, 2011. p. 293.

<sup>335</sup> RODRÍGUEZ PATRÓN, Patricia. El gobierno como órgano constitucional. En: ARAGÓN REYES, Manuel y GÓMEZ MONTORO, Angel J. (Coordinadores). El Gobierno. Problemas constitucionales. AA.VV. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005. p. 99.

<sup>336</sup> El artículo 7° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que el Presidente de la República es el Jefe del Estado, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, personifica a la Nación, y dirige y aprueba la **política general del Gobierno** en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo” (*El énfasis es nuestro*). Por su parte, los Ministros de Estado, conforme lo establece el artículo 25° de la ley acotada, responsabilidad en el marco de la política general del gobierno. Así pues, de acuerdo a nuestra normativa de desarrollo constitucional, el gobierno no es solamente un concepto o un colegiado, sino más bien un órgano que genera políticas para que a partir de los ministerios éstas se irradian a través de todas las entidades públicas. En este contexto, los organismos públicos de los Ministerios no constituyen el Gobierno, sino en estricto la Administración Pública.

*Política, su Ley Orgánica y la presente Ley*”<sup>337</sup>. El Poder Ejecutivo constituye un poder estatal que se co-relaciona con el Poder Judicial y Poder Legislativo, de acuerdo a los esquemas conceptuales y normativos de la separación de poderes. Pero es sin lugar a dudas que el Poder Ejecutivo es el que cumple y ejecuta las leyes, las propone conforme a sus competencias y administra la hacienda nacional, entre otras importantes funciones constitucionales.

Así entonces, mientras el Gobierno actúa en el superior nivel político y constitucional, mantiene relaciones con los órganos legislativos y desarrolla actividades internacionales, la administración actúa en el nivel del Derecho Administrativo y se limita a ejecutar actos según unos procedimientos apolíticos y reglados. Además está sometida a la ley se rige por un Derecho especial, cual es el Administrativo. El Gobierno hace actos políticos y administrativos; la administración, sólo administrativos. La Administración Pública debería estar siempre despolitizada<sup>338</sup>.

Nuestra posición, basada en la naturaleza constitucional y del régimen jurídico, es que el Ministro de Estado es un funcionario público de confianza del Presidente de la República y por tanto responsable político por la conducción de un sector del Poder Ejecutivo<sup>339</sup>. Así entonces, lo que un Ministro maneja esencialmente es una agenda política. Empero, el ordenamiento jurídico vigente, principalmente, el de los sistemas administrativos determina responsabilidad a los Ministros en su condición de titulares de pliego<sup>340</sup>, escenario con el cual formulamos discrepancia, pues ello distrae un tiempo de gestión administrativa que por normativa debiera estar conferida a otros funcionarios, sin que por ello el Ministro (Titular) pierda la atribución de supervisión de cada una de estas funciones que actualmente son de su cargo.

---

<sup>337</sup> Artículo 25° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

<sup>338</sup> PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos. En defensa de la Constitución. Palestra Editores. Lima, 2011. p. 312.

<sup>339</sup> El artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que el Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo.

<sup>340</sup> El artículo 43° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno.

La realidad demuestra que los Ministros de Estado asumen todos los días una agenda de contenido protocolar, político, como administrativo, pues suscriben Resoluciones, despachan correspondencia relacionada con la gestión pública inter-institucional, al mismo tiempo que toman conocimiento de la gestión institucional de las Direcciones Generales, adoptando decisiones, acerca de la marcha de la política sectorial, lo que implica la conducción de procedimientos administrativos internos y externos por parte de sus respectivos funcionarios y servidores públicos en general.

En ese contexto, importa identificar las principales actuaciones que realizan los Ministros de Estado, en todo aquello que tenga relación directa o indirecta con los contenidos conceptuales y operativos del Derecho Administrativo.

Como hemos indicado anteriormente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo regula los conceptos y alcances administrativos, tanto de los Ministerios, como de los Ministros de Estado. En efecto, el artículo 22° de la Ley acotada refiere que los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad. Así pues, los ministerios configuran la institución administrativa por excelencia del Poder Ejecutivo, puesto que en los mismos se realizan los más diversos procedimientos administrativos y se emiten actos administrativos por los cuales se atienden las peticiones de los ciudadanos, como se materializan los servicios a los cuales están obligados a prestar.

En cuanto a los Ministros, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala lo siguiente:

***“Artículo 25.- Ministros de Estado***

*El Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo.*

*Los Ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo;*



*asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno. Corresponden a los Ministros de Estado las siguientes funciones:*

- 1. Dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y determinar los objetivos sectoriales funcionales nacionales aplicables a todos los niveles de gobierno; aprobar los planes de actuación; y asignar los recursos necesarios para su ejecución, dentro de los límites de las asignaciones presupuestarias correspondientes.*
- 2. Aprobar la propuesta de presupuesto de las entidades de su sector, respetando lo dispuesto en el artículo 32, y supervisar su ejecución.*
- 3. Establecer las mediciones de gestión de las entidades de su Sector y evaluar su cumplimiento.*
- 4. Proponer la organización interna de su Ministerio y aprobarla de acuerdo con las competencias que les atribuye esta Ley.*
- 5. Designar y remover a los titulares de los cargos de confianza del Ministerio, los titulares de Organismos Públicos y otras entidades del Sector, cuando esta competencia no esté expresamente atribuida al Consejo de Ministros, a otra autoridad, o al Presidente de la República; y elevar a este las propuestas de designación en el caso contrario.*
- 6. Mantener relaciones con los gobiernos regionales y los gobiernos locales en el ámbito de las competencias atribuidas a su sector.*
- 7. Refrendar los actos presidenciales que atañen a su Ministerio.*

8. *Expedir Resoluciones Supremas y Resoluciones Ministeriales.*
9. *Efectuar la transferencia de competencias, funciones y recursos sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales y dar cuenta de su ejecución.*
10. *Ejercer las demás funciones que les encomienden la Constitución Política del Perú, las leyes y el Presidente de la República.*

*Los Ministros de Estado pueden delegar, en los funcionarios de su cartera ministerial, las facultades y atribuciones que no sean privativas a su función, siempre que la normatividad lo autorice. Son facultades y atribuciones privativas las contempladas en los numerales 2, 4, 5, 7 y 8”.*

Del texto y alcances de la norma glosada, se advierte un alto contenido de gestión pública y administrativa a cargo de los Ministros de Estado<sup>341</sup>, sin perjuicio del rol político que asumen como integrantes del Poder Ejecutivo, en el marco de las disposiciones constitucionales de la materia.

Actualmente, tal como están planteadas las obligaciones y responsabilidades de los Ministros de Estado en materia de gestión administrativa, éstos asumen ineludiblemente la

---

<sup>341</sup> Aún cuando el presente trabajo se circunscribe a la gestión administrativa de los Ministros de Estado, debemos comentar que gran parte de los comentarios y esquemas que se desarrollan en este apartado son también de alcance a los Viceministros de Estado, quienes tienen a su cargo propiamente la gestión administrativa de las Direcciones de línea de cada Ministerio, con el soporte de la máxima autoridad administrativa, que recae en el Secretario General. Al respecto, se tiene en cuenta que el artículo 26° de la Ley OPE, señala que “*El Viceministro es la autoridad inmediata al Ministro. Los Ministerios pueden tener más de un Viceministerio conforme a su Ley de Organización y Funciones. Los Viceministros, por encargo de los Ministros: 1. Formulan, coordinan, ejecutan y supervisan la política de desarrollo sectorial bajo su competencia, de conformidad con la respectiva política nacional. 2. Coordinan, orientan y supervisan las actividades que cumplen los órganos del Ministerio y demás entidades de su sector, conforme a su Reglamento de Organización y Funciones. 3. Expeden Resoluciones Viceministeriales en el ámbito de su competencia. El Ministro puede encargar a un Viceministro para que, con retención de su cargo, desempeñe el de otro Viceministro por ausencia del titular. En su defecto, corresponde al Ministro designar al funcionario que lo reemplazará en caso de ausencia. Para la coordinación de temas multisectoriales, los Viceministros, convocados y bajo la dirección del Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, forman la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV)*”. Por tanto, una reforma legislativa de los sistemas administrativos debe determinar la descarga de la responsabilidad en la gestión administrativa, la que debiera ser derivada a los Secretarios Generales, cuya gestión debe estar a cargo de cada Viceministro, con reporte obligatorio al Ministro.

condición de autoridad administrativa<sup>342</sup> y como tal imparten órdenes, deciden y expresan sus decisiones de manera formal, en gran medida, mediante Resoluciones Administrativas, ejerciendo así una determinada cuota de potestades públicas<sup>343</sup>.

Los principios del procedimiento administrativo general son aplicables a todos los procedimientos administrativos de cargo de los Ministros en su gestión cotidiana, instrumentalizando así las garantías que establece el ordenamiento constitucional<sup>344</sup>. Así pues, se debe indicar también que los mismos principios no solo tienen una aplicación intra-sistémica, sino que más bien se irradian a todo el ordenamiento jurídico administrativo que rige – inclusive – el funcionamiento de la Administración Pública en términos de estructura organizacional<sup>345</sup>.

<sup>342</sup> El Artículo 50° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que para los efectos del cumplimiento de las disposiciones del Derecho Administrativo, “*se entiende por sujetos del procedimiento a: 1. Administrados: la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados 2. Autoridad administrativa: el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos*”. (El texto subrayado es nuestro).

<sup>343</sup> García señala que “*las potestades administrativas pertenecen en su inmensa mayoría a la especie llamada potestad-función, esto es, aquellas potestades que deben ser ejercitadas en interés ajeno al propio y egoísta del titular. Concretamente, las potestades administrativas deben ejercitarse en función del interés público, que no es el interés propio del aparato administrativo, sino del interés de la comunidad (...)*”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Civitas. Undécima Edición. Madrid, 2002. p. 447.

<sup>344</sup> Al respecto se señala que “*(...) el juego de relaciones entre el Derecho Constitucional (...) y el Derecho Administrativo se ha traducido en un reforzamiento de todos ellos. El Derecho Administrativo prestó inicialmente al Derecho Constitucional su propio acervo técnico y principal, colmando con él las lagunas de las que éste adolecía en razón de su precario desarrollo anterior y el Derecho Constitucional le ha devuelto el préstamo reforzando cada una de sus tés de chapitre e inyectando en sus instituciones la fuerza y el espíritu de los derechos fundamentales, un nuevo aliento que ha contribuido a reforzarlas y a compensar su tradicional componente autoritario*”. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. El Derecho Administrativo a comienzo de su tercera centuria. En: Panorama del Derecho Administrativo al comienzo de su tercera centuria. Editorial La Ley. Buenos Aires, 2002. pp. 101-102.

<sup>345</sup> La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo regula en su Título Preliminar un conjunto de principios, entre los cuales podemos identificar el Principio de Legalidad (Art. I), el Principio de servicio al ciudadano (Art. II), como también el Principio de participación y transparencia (Art. IV), entre otros. En líneas generales, advertimos la influencia de los principios del procedimiento administrativo, los que en cada contexto funcional han sido adaptados y proyectados en la ley glosada, lo que también ocurre con otras normas legales vinculadas con el ordenamiento jurídico administrativo.

Ahora bien, de la revisión del ordenamiento jurídico administrativo identificamos determinados actos y actuaciones administrativas de cargo de los Ministros de Estado<sup>346</sup>, circunscribiendo a aquellos que se aprueban mediante Resolución Ministerial, excluyendo por tanto a los que se aprueban por Resolución Suprema<sup>347</sup>, pues en este caso concurre la aprobación del Presidente de la República. Anticipamos que una gran parte de los actos que son aprobados por Resolución Ministerial pueden ser materia de delegación<sup>348</sup>, pero en todo caso, lo que queremos destacar es el contexto normativo actual y de cómo éste ha sido diseñado para configurar niveles de “responsabilidad administrativa”, cuando la natural que aquélla subsume es la responsabilidad política.

A continuación, exponemos un conjunto de actos resolutivos en el marco de la aprobación de procedimientos externos (en la que intervienen terceros administrados ajenos a la Administración Pública), de procedimientos internos (cuyos gestores propiamente son las unidades orgánicas de los propios Ministerios) y actuaciones materiales de administración vinculadas a la gestión del Despacho (correspondencia oficial del Ministro, por ejemplo). Sin lugar a dudas hay muchos actos resolutivos más, por lo que la siguiente

---

<sup>346</sup> Dejamos constancia anticipada que algunos de los esquemas que propondremos más adelante, tienen como soporte esquemático el trabajo del profesor Morón Urbina, en lo referente a la clasificación de los procedimientos administrativos (incluyendo la identificación de algunas actuaciones de administración interna) en el ordenamiento jurídico administrativo nacional, de lo cual hacemos un ejercicio analógico para identificar aquellos aspectos vinculados con la gestión administrativa de los Ministros de Estado, en el marco de la finalidad del presente trabajo. Así pues, el autor nacional realiza una exposición panorámica de las principales clases de procedimientos administrativos, en los siguientes términos: “(i) *Por su forma de vincularse con los administrados: procedimientos internos, externos y reglamentarios*, (ii) *Por su forma de iniciarse: procedimientos de oficio y los procedimientos a instancia de parte*, (iii) *Por su forma de conclusión: procedimientos de aprobación automática y de evaluación previa*, (iv) *Por su nivel de exigibilidad: procedimientos obligatorios y procedimientos voluntarios*, (v) *Por su nivel de concreción legal: procedimientos formalizados y no formalizados*, (vi) *Por su relación con otros procedimientos administrativos: procedimientos autónomos, conexos y complejos*, (vii) *Por su nivel de regulación por la LPAG: procedimiento general y procedimientos especiales* y (viii) *Por la posición de la autoridad administrativa para resolverlos: procedimientos lineales, procedimientos competitivos o concurrenciales y procedimientos trilaterales*”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los procedimientos administrativos: Contribución para su útil clasificación. En: La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. AA.VV. Zegarra Valdivia, Diego y Baca Oneto, Víctor (Coordinadores). Palestra Editores. Lima, 2011. pp. 217-218. Respecto del ámbito administrativo ministerial, puede consultarse a JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. Los actos administrativos, actos y actuaciones de administración interna a cargo de los Ministros de Estado. En: Aportes para un Estado eficiente. Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo. Palestra Editores. Lima, 2012. p. 97 y ss.

<sup>347</sup> Según el artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo corresponde a los Ministros de Estado las siguientes funciones, entre otras, expedir Resoluciones Supremas y Resoluciones Ministeriales (numeral 8).

<sup>348</sup> El artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que los Ministros de Estado pueden delegar, en los funcionarios de su cartera ministerial, las facultades y atribuciones que no sean privativas a su función, siempre que la normatividad lo autorice. (...).

enunciación no agota todos los casos, sino que los mismos pretenden ser referenciales y de clasificación práctica en el ejercicio de la función pública ministerial.

- **Actos de aprobación reglamentaria.-** Los Ministros de Estado tienen la obligación de dictar normas reglamentarias complementarias vinculadas con la gestión sectorial<sup>349</sup>, cuando por lo general, la norma habilitante la constituye una con rango de Decreto Supremo autorizando a un determinado Ministerio para que dicte las “normas reglamentarias para el adecuado cumplimiento” de la norma principal, integrándose así la respectiva resolución ministerial al ordenamiento jurídico nacional<sup>350</sup>. La regla general es que las normas jurídicas sean aprobadas por Decreto Supremo, pero ello no obsta que el ordenamiento jurídico también admita normas legales con rango de resolución ministerial.
- **Actos de conformación de grupos de trabajo.-** El Ministro tiene la obligación de conformar grupos de trabajo cuando se trata de implementar determinada medida de gestión administrativa o cuando una norma legal le confiere un determinado encargo a su sector con proyección de resultados concretos al Poder Ejecutivo.
- **Actos de revisión.-** El Ministro de Estado puede constituir última instancia para resolver los recursos impugnativos interpuestos contra las decisiones de las unidades orgánicas bajo su cargo. Usualmente, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de cada Ministerio establece que las máximas autoridades

<sup>349</sup> El artículo 23° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo indica que son funciones generales de los Ministerios, entre otras, aprobar las disposiciones normativas que les correspondan (numeral 23.1, literal b).

<sup>350</sup> El artículo 3° del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General señala que para los fines del presente Reglamento, el ordenamiento jurídico nacional constituye un sistema orgánico de normas legales de carácter general o con efectos vinculantes, las que se integran según su propia jerarquía normativa y efectos legales. El artículo 4° del dispositivo acotado agrega que para efectos de lo dispuesto en el presente Reglamento, entiéndase por norma legal de carácter general a aquella que crea, modifica, regula, declare o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica, por lo que en tal sentido, se deben publicar obligatoriamente en el Diario Oficial El Peruano, entre otras, las Resoluciones Ministeriales. En el caso de las Resoluciones Supremas y Resoluciones Ministeriales y en general, las resoluciones administrativas indicadas en el presente artículo, no serán materia de publicación obligatoria en el Diario Oficial El Peruano, cuando resuelvan un procedimiento administrativo específico, salvo disposición de norma legal expresa que disponga su publicación.

administrativas constituyen última instancia administrativa, descargando así esta actividad de actuación ministerial. Sin embargo, el ordenamiento jurídico administrativo admite que mediante Resolución Suprema, inclusive, se puedan resolver recursos administrativos<sup>351</sup>.

- **Actos de designación de terceros.-** Determinados concursos públicos concluyen con la proclamación de los respectivos ganadores, requieren el reconocimiento del Sector que organizó el mismo, a los efectos de ejercer el correspondiente cargo. Se trata entonces de expedir la respectiva Resolución Ministerial de otorgamiento de título. Es el caso, por ejemplo, del Ministro de Justicia y Derechos Humanos cuando expide la correspondiente Resolución Ministerial de nombramiento del ganador de una plaza notarial<sup>352</sup>.
- **Actos de autorización de viaje.-** La autorización de viajes al exterior de funcionarios públicos debe obedecer al interés nacional o interés institucional. En el caso de los funcionarios del Poder Ejecutivo, la regla es que los viajes de los funcionarios de los Ministerios se aprueban por Resolución Suprema cuando aquéllos irrogan gastos al Estado. En cambio, cuando se trata de autorización de viajes al exterior de funcionarios del sector sin que ello irroque gastos, los mismos se autorizan mediante Resolución Ministerial<sup>353</sup>, lo que se extiende cuando la normativa presupuestal anual así lo permite.

<sup>351</sup> El artículo 11° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que regula la facultad normativa del Presidente de la República, comprende a las Resoluciones Supremas como decisiones de carácter específico rubricadas por el Presidente de la República y refrendadas por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. Son notificadas de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo General y/o se publican en los casos que lo disponga la ley. A la norma debemos acotar que el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, señala que en el caso de las Resoluciones Supremas y Resoluciones Ministeriales y en general, las resoluciones administrativas indicadas en el presente artículo, no serán materia de publicación obligatoria en el Diario Oficial El Peruano, cuando resuelvan un procedimiento administrativo específico, salvo disposición de norma legal expresa que disponga su publicación (numeral 8).

<sup>352</sup> El artículo 12° del Decreto Legislativo N° 1049, Decreto Legislativo del Notariado establece que concluido el concurso público de méritos de ingreso a la función notarial, el jurado comunicará el resultado al Consejo del Notariado, para la expedición simultánea de las resoluciones ministeriales a todos los postulantes aprobados y la expedición de títulos por el Ministro de Justicia. (*Actual Ministro de Justicia y Derechos Humanos, conforme a la Ley N° 29809. Nota del autor*).

<sup>353</sup> Decreto Supremo N° 047-2002-PCM, que aprueba normas reglamentarias sobre autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos. Artículo 1°.- (...). La autorización de viajes al exterior de

- **Actos de aprobación normativa interna.-** La gestión sectorial requiere del dictado de un conjunto de Resoluciones Ministeriales, por las cuales se aprueban las normas internas y directivas para el desarrollo de sus funciones estatutarias y complementariamente todas aquellas que deriven de las funciones y actividades que deriven de los reglamentos especiales que regulen determinados procedimientos administrativos<sup>354</sup>.
- **Actos de gestión presupuestaria y de inversión<sup>355</sup>.**- En materia de gestión presupuestaria cada Ministro de Estado, en su condición de Titular de su respectiva Entidad, es la más alta autoridad ejecutiva en este rubro, conforme lo establece la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto<sup>356</sup>. Uno de los actos resolutivos más importantes que suscribe un Ministro es el de la aprobación del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) de la entidad pública con cargo a los

---

Ministros y de los funcionarios con rango de Ministros, se efectuará por Resolución Suprema, refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros. Para el caso de los servidores y funcionarios públicos de los Ministerios y de los Organismos Públicos Descentralizados correspondientes se otorgará por Resolución Ministerial del respectivo Sector. (...). Artículo 11°.- Los viajes al extranjero para concurrir a Asambleas, Conferencias, Seminarios, Cursos de Capacitación o que se realicen por cualquier otro motivo, siempre que no ocasionen ningún tipo de gastos al Estado, serán autorizados mediante Resolución del Titular de la Entidad correspondiente. (...).

<sup>354</sup> Artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (...). Corresponden a los Ministros de Estado las siguientes funciones: (...). 4. Proponer la organización interna de su Ministerio y aprobarla de acuerdo con las competencias que les atribuye esta Ley.

<sup>355</sup> Artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. El Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo. (...). Corresponden a los Ministros de Estado las siguientes funciones: (...). 2. Aprobar la propuesta de presupuesto de las entidades de su sector, respetando lo dispuesto en el artículo 32°, y supervisar su ejecución

<sup>356</sup> Artículo 7°.- Titular de la Entidad.

7.1 El Titular de una Entidad es la más alta Autoridad Ejecutiva. En materia presupuestal es responsable, de manera solidaria, con el Consejo Regional o Concejo Municipal, el Directorio u Organismo Colegiado con que cuente la Entidad, según sea el caso. Dicha Autoridad puede delegar sus funciones en materia presupuestal cuando lo establezca expresamente la Ley General, las Leyes de Presupuesto del Sector Público o la norma de creación de la Entidad. El Titular es responsable solidario con el delegado.

7.2 El Titular de la Entidad es responsable de:

- Efectuar la gestión presupuestaria, en las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, y el control del gasto, de conformidad con la Ley General, las Leyes de Presupuesto del Sector Público y las disposiciones que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público, en el marco de los principios de legalidad y presunción de veracidad, así como otras normas.
- Lograr que los Objetivos y las Metas establecidas en el Plan Operativo Institucional y Presupuesto Institucional se reflejen en las Funciones, Programas, Subprogramas, Actividades y Proyectos a su cargo.
- Concordar el Plan Operativo Institucional (POI) y su Presupuesto Institucional con su Plan Estratégico institucional.

créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo, el que se aprueba por Resolución Ministerial. Así también, los Ministros se encuentran en la obligación de constituir la Comisión de Programación y Formulación Presupuestaria del correspondiente año, la que es presidida por el Titular del Pliego o por el funcionario que éste delegue<sup>357</sup>. De similar manera, el artículo 10° de la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública<sup>358</sup>, señala que el Ministro constituye el Órgano Resolutivo. En concordancia con la normatividad presupuestal vigente, le corresponde autorizar la Fase de Inversión y es el principal responsable por el cumplimiento de la presente Ley, su reglamento y las normas que a su amparo se expidan. (Numeral 10.1)."

- **Actos de planeamiento institucional**<sup>359</sup>.- Una vez aprobado el PIA y sobre la base del Plan de Estratégico Institucional (PEI) del Sector correspondiente, el Ministro de Estado debe aprobar mediante Resolución Ministerial el Plan Operativo Institucional (POI), el cual constituye un instrumento de gestión que contiene el programa de acción de los distintas órganos de la entidad, a desarrollarse en el corto plazo y orientadas hacia la consecución de las metas y objetivos institucionales. Corresponde a las Direcciones de Línea, Unidades Ejecutoras y demás unidades comprometidas en la gestión institucional el monitoreo y debido cumplimiento del referido POI.
- **Actos de autorización de actuación judicial.**- Los Procuradores Públicos del Poder Ejecutivo son los abogados defensores de los intereses de los Ministerios y

<sup>357</sup> Resolución Directoral N° 004-2012-EF/50.01, que aprueba la Directiva N° 002-2012-EF/50.01, "Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013" y sus anexos.

<sup>358</sup> Numeral modificado por el artículo Único de la Ley N° 28802.

<sup>359</sup> Artículo 7° de la Ley N° 28411.- Titular de la Entidad

7.2 El Titular de la Entidad es responsable de: (...). ii. Lograr que los Objetivos y las Metas establecidas en el Plan Operativo Institucional y Presupuesto Institucional se reflejen en las Funciones, Programas, Subprogramas, Actividades y Proyectos a su cargo. iii. Concordar el Plan Operativo Institucional (POI) y su Presupuesto Institucional con su Plan Estratégico institucional. Esta norma es concordante con el Decreto Supremo N° 034-82-PCM, que señala que Organismos de la Administración Pública, de nivel central, incluyendo las Instituciones Públicas Descentralizadas y Empresas de Derecho Público, formularán, aplicarán, evaluarán y actualizarán políticas de gestión institucional y planes operativos institucionales para orientar su gestión administrativa (Artículo 1°).



como tales actúan en sede jurisdiccional, administrativa y arbitral por el sólo mérito de su designación. Sin embargo, tal capacidad de actuación no es absoluta, pues para actos trascendentes en la estrategia de la defensa de los intereses de los Ministerios, los Procuradores Públicos requieren de autorización expresa del Ministro expresada mediante Resolución Ministerial para conciliar, transigir o desistirse de demandas, previo informe sustentatorio<sup>360</sup>.

- **Actos de representación procesal del Gobierno.-** Los Ministros pueden realizar alguna función o encargo que le encomiende el Presidente de la República. En estos casos, el Ministro o los Ministros asumen ante él una obligación y más aun si ésta se encuentra reglada expresamente. Es el caso regulado en el Decreto Supremo N° 043-2005-PCM, por el cual se designa a un Ministro para que en representación del Gobierno Nacional instaure una demanda de proceso de inconstitucionalidad o competencial contra normas y actos emitidos por algún Gobierno Regional o Local<sup>361</sup>.
- **Actos de sanción disciplinaria laboral.-** Los actos resolutivos de sanción disciplinaria, como consecuencia del previo procedimiento administrativo disciplinario, son aprobados por el Titular de la entidad pública, conforme a las propuestas que le formule la Comisión Especial de Procedimientos Administrativos

<sup>360</sup> Artículo 23° del Decreto Legislativo N° 1068.- Son atribuciones y facultades generales de los Procuradores Públicos las siguientes: (...). 2. Los Procuradores Públicos podrán conciliar, transigir o desistirse de demandas, conforme a los requisitos y procedimientos dispuestos por el reglamento. Para dichos efectos será necesario la expedición de la resolución autoritativa del titular de la entidad, para lo cual del Procurador Público deberá emitir un informe precisando los motivos de la solicitud.

<sup>361</sup> Artículo 1°.- Para la interposición de procesos constitucionales de inconstitucionalidad y competencial por parte de los sectores del Gobierno Nacional, contra normas y actos emitidos por Gobiernos Regionales y Locales, así como para la interposición de procesos competenciales por parte del Poder Ejecutivo contra normas y actos emitidos por otro Poder del Estado o demás órganos constitucionales, se deberá cumplir el siguiente procedimiento:

(...).

1.3 El Ministro del Sector, previa evaluación de los informes y si considera viable la interposición del proceso constitucional, deberá sustentarlo ante el Consejo de Ministros y proponer se interponga la demanda correspondiente. Concedida la aprobación mediante voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Presidente de la República designa a uno de sus Ministros o al Ministro del Sector afectado por la norma o acto, para que presente la demanda y lo represente en el proceso.

(...).

Disciplinarios (CEPAD), por infracciones a la normativa estatutaria o la de ética pública, inclusive<sup>362</sup>.

- **Actos de sanción a los administrados.-** En el marco de los “procedimientos administrativos externos”, la normatividad general del Poder Ejecutivo señala que los Ministros de Estado pueden ejercer la potestad sancionatoria que el régimen normativo sectorial le confiera<sup>363</sup>.
- **Actos de encargo de funciones.-** Los Ministros de Estado tienen la atribución de encargar las funciones de un Director(a) a otro de rango similar, cuando éste se encuentra de vacaciones, licencia o cumple comisión de servicios en el exterior, entre otras razones de similar naturaleza. De modo parecido, el Ministro de Estado puede encargar las funciones de un Viceministro a otro Viceministro o funcionario de rango equivalente, que puede ser el Secretario General o Jefe de Gabinete de Asesores de la Alta Dirección<sup>364</sup>.
- **Actos aprobatorios en materia contractual sectorial.-** Conforme lo establece el ordenamiento del sistema de contratación pública, contenido en la Ley de Contrataciones del Estado (LCE), aprobada por Decreto Legislativo N° 1017, el Plan Anual de Contrataciones (PAC)<sup>365</sup> de los Ministerios es aprobado por

---

<sup>362</sup> El artículo 32° del Decreto Legislativo N° 276 señala que en las entidades de la Administración Pública se establecerán comisiones permanentes de procesos administrativos disciplinarios para la conducción de los respectivos procesos. De otra parte, el artículo 10° de la Ley N° 27815, Ley del Código de la Ética de la Función Pública señala que La transgresión de los principios y deberes establecidos en el Capítulo II y de las prohibiciones señaladas en el Capítulo III, de la presente Ley, se considera infracción al presente Código, generándose responsabilidad pasible de sanción (Numeral 10.1).

<sup>363</sup> Artículo 23° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.- Funciones de los Ministerios  
23.1 Son funciones generales de los Ministerios: (...). c) Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente;

<sup>364</sup> Artículo 26° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.- (...). El Ministro puede encargar a un Viceministro para que, con retención de su cargo, desempeñe el de otro Viceministro por ausencia del titular. En su defecto, corresponde al Ministro designar al funcionario que lo reemplazará en caso de ausencia.

<sup>365</sup> Artículo 8° de la LCE.- Cada Entidad elaborará su Plan Anual de Contrataciones, el cual deberá prever todas las contrataciones de bienes, servicios y obras que se requerirán durante el año fiscal, con independencia del régimen que las regule o su fuente de financiamiento, así como de los montos estimados y tipos de procesos de selección previstos. Los montos estimados a ser ejecutados durante el año fiscal correspondiente deberán estar comprendidos en el presupuesto institucional. El Plan Anual de Contrataciones será aprobado por el Titular de la Entidad y deberá ser publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).

Resolución Ministerial. De otra parte, las situaciones extraordinarias de desabastecimiento también son declaradas, en el caso de los Ministerios, por Resolución Ministerial<sup>366</sup>. Similar acto resolutorio se requiere para los casos de declaración de nulidad de oficio de los procesos de selección<sup>367</sup>, como para la resolución de recursos de apelación que se encuentren en el marco de la cuantía que establece la ley de la materia<sup>368</sup>.

Como podemos apreciar, el catálogo de obligaciones de gestión administrativa es amplio y en ocasiones algo complejo. Los funcionarios de la Alta Dirección están en la obligación de reportar a los Ministros de Estado la agenda administrativa y los documentos y resoluciones administrativas que requieren su aprobación. En muchas ocasiones, las resoluciones están sujetas a plazos perentorios y muy breves, por lo que la coordinación para el respectivo despacho debe ser de lo más eficiente posible. Pero igualmente, ello nos inhibe de comentar que los asuntos de gestión administrativa interna deben ser excluidos de las obligaciones que asumen los Ministros, los mismos que deben ser

<sup>366</sup> Artículo 21° de la LCE.- Las contrataciones derivadas de exoneración de procesos de selección se realizarán de manera directa, previa aprobación mediante Resolución del Titular de la Entidad, Acuerdo del Directorio, del Consejo Regional o del Concejo Municipal, según corresponda, en función a los informes técnico y legal previos que obligatoriamente deberán emitirse.

<sup>367</sup> Artículo 56° de la LCE.- El Tribunal de Contrataciones del Estado, en los casos que conozca, declarará nulos los actos expedidos, cuando hayan sido dictados por órgano incompetente, contravengan las normas legales, contengan un imposible jurídico o prescindan de las normas esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normatividad aplicable, debiendo expresar en la Resolución que expida la etapa a la que se retrotraerá el proceso de selección.

(...). El Titular de la Entidad declarará de oficio la nulidad del proceso de selección, por las mismas causales previstas en el párrafo anterior, sólo hasta antes de la celebración del contrato, sin perjuicio que pueda ser declarada en la resolución recaída sobre el recurso de apelación.

<sup>368</sup> Artículo 53° de la LCE.- Recursos impugnativos

Las discrepancias que surjan entre la Entidad y los participantes o postores en un proceso de selección, solamente podrán dar lugar a la interposición del recurso de apelación. Mediante el recurso de apelación se podrán impugnar los actos dictados desde la convocatoria hasta antes de la celebración del contrato. Por esta vía no se podrán impugnar las Bases ni su integración, así como tampoco las resoluciones o acuerdos que aprueben las exoneraciones.

El recurso de apelación sólo podrá interponerse luego de otorgada la Buena Pro. El Reglamento establecerá el procedimiento, requisitos y plazo para su presentación y resolución.

El recurso de apelación será conocido y resuelto por el Titular de la Entidad siempre y cuando el valor referencial del proceso no supere las seiscientos (600) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En caso el valor referencial del proceso de selección sea superior a dicho monto, los recursos de apelación serán conocidos y resueltos por el Tribunal de Contrataciones del Estado, en la forma y oportunidad que establezca el Reglamento de la presente norma, salvo lo establecido en la Décimo Tercera Disposición Complementaria Final. La resolución que resuelva el recurso de apelación agota la vía administrativa.

El Titular de la Entidad podrá delegar la potestad de resolver el recurso de apelación. El funcionario a quién se otorgue dicha facultad será responsable por la emisión del acto que resuelve el recurso.

(...).

derivados al Secretario General de cada Ministerio, los que deben estar bajo la supervisión sectorial especializada de cada tema por parte del respectivo Viceministro del sub-sector.

Más bien, debe corresponderle al Ministro del sector la obligación de supervisar los resultados de dicha gestión administrativa. Para tal efecto, proponemos la modificatoria de la normativa del ordenamiento jurídico administrativo, específicamente, aquella vinculada con los sistemas administrativos (presupuestal, contrataciones, inversión pública y planeamiento estratégico, entre los principales). Con ello no minimizamos el rol del Ministro de Estado, sino más bien lo potenciamos en lo que es su agenda originaria y real – en términos prácticos de gestión pública -, con lo que atenderá los asuntos de relevancia institucional y política, asesorando y contribuyendo con la gestión del Presidente de la República en la mejor ejecución de la política general del gobierno. La modificatoria de la normativa de los sistemas administrativos que le confieren condición de “responsable” al titular de la entidad, esto es, al Ministro de Estado, conlleva de nuestra parte acotar que el artículo 25° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo tendría que ser modificado y circunscrito en esos extremos a la atribución de supervisión de la marcha de los sistemas antes referidos.

## 8. Prohibiciones legales de los Ministros

Los Ministros de Estado no solamente se encuentran sometidos a las prohibiciones o limitaciones que establece la Constitución Política, sino también a un conjunto de prohibiciones que provienen del ordenamiento jurídico administrativo. Con tales prohibiciones se configuran mecanismos para realizar una gestión pública eficiente y transparente, evitando los conflictos de intereses en el ejercicio de una función pública tan importante como la es de ser funcionario de confianza del Presidente de la República.

- **Actos de nepotismo.-** En el marco de la ética pública, el buen uso de los recursos públicos y de la transparencia en el ejercicio de la función pública, una de las principales prohibiciones que alcanzan a los Ministros de Estado es la de los actos de nepotismo. No es que el Ministro contrate directamente personal para el ministerio, pues para ello existe la Oficina de Recursos Humanos, la que se encarga

de atender los requerimientos de las diversas unidades orgánicas del sector. Sin embargo, lo que puede ocurrir legítimamente es que el Despacho Ministerial requiera en ocasiones el concurso de determinados profesionales o personal de apoyo administrativo, pero para ello, la normativa de gestión administrativa establece que internamente se haga el requerimiento correspondiente. Así pues, la Ley N° 26771, Ley que establece prohibiciones de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público, en casos de parentesco, señala que los funcionarios de dirección y/o personal de confianza de las entidades y reparticiones públicas conformantes del Sector Público Nacional, así como de las empresas del Estado, que gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal, o tengan injerencia directa o indirecta en el proceso de selección se encuentran prohibidos de ejercer dicha facultad en su entidad respecto a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y por razón de matrimonio.

Es el reglamento de la norma antes acotada la que ha precisado los alcances de injerencia directa o indirecta, escenario verosímil en el que un funcionario público ordinario pueda encontrarse, como también un Ministro de Estado. En efecto, el artículo 2° del Decreto Supremo N° 021-2000-PCM<sup>369</sup>, norma que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26771, establece que se presumirá, salvo prueba en contrario, que existe injerencia directa cuando el funcionario de dirección o de confianza que guarda el parentesco indicado tiene un cargo superior a aquél que tiene la facultad de nombrar o contratar al personal, al interior de su Entidad, acotando el mismo dispositivo que se entiende por injerencia indirecta aquella que no estando comprendida en el supuesto contenido en el párrafo anterior, es ejercida por un funcionario de dirección y/o confianza que sin formar parte de la Entidad en la que se realizó la contratación o el nombramiento tiene, por razón de sus funciones, alguna injerencia en quienes toman o adoptan la decisión de contratar o nombrar en la Entidad correspondiente.

---

<sup>369</sup> Artículo modificado por el artículo 2° del Decreto Supremo N° 017-2002-PCM.

Los actos de nepotismo son censurables, pues suponen el ingreso de profesionales y técnicos que – legítimamente – pueden cumplir todos los requisitos para el cargo, pero cuyo ingreso está empañado por la coyuntura del cargo que ostenta en ese momento quien lo requiere. Los Ministros de Estado están prohibidos de incurrir en estas acciones, como también los funcionarios que conociendo eventualmente el nexo familiar con aquéllos tramitan y ejecutan las acciones administrativas de contratación.

- **Actos de contratación pública.-** Los Ministros de Estado, antes de ser tales, ejercían sus labores profesionales en territorio nacional o en el extranjero. Cuando las mismas se realizaban en el país, el ejercicio de sus actos profesionales o empresariales podrían estar vinculados con el sector privado, con el sector público o ambos. El caso es que si han tenido alguna relación contractual en materia de prestación de bienes o servicios con entidades públicas, ingresan a un escenario de prohibiciones para continuar ejerciendo tales actividades económicas. Los Ministros pertenecen al Poder Ejecutivo y conforme a la normativa de la Ley de Bases de Descentralización, el Gobierno Nacional recae en el Poder Ejecutivo, por lo que se concluye que la influencia de los Ministros de Estado se irradia a todos los estamentos nacionales de la Administración Pública, pudiendo obtener ventajas indebidas para sí o para las empresas en la figure como accionista. En ese contexto, el artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1017, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, señala que cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, están impedidos de ser participantes, postores y/o contratistas en todo proceso de contratación pública, hasta doce (12) meses después de haber dejado el cargo, entre otros altos funcionarios, los Ministros y Viceministros de Estado (Literal a)<sup>370</sup>.

---

<sup>370</sup> La normativa de contrataciones extiende las prohibiciones ya no solamente a título personal, sino también a título de accionista, como también de representante, inclusive a organizaciones sin fines de lucro. Así lo establecen el literal g) que señala que en el ámbito y tiempo establecidos para las personas señaladas en los literales precedentes, las personas jurídicas en las que aquellas tengan o hayan tenido una participación superior al cinco por ciento (5%) del capital o patrimonio social, dentro de los doce (12) meses anteriores a la convocatoria; el literal h) que indica que en el ámbito y tiempo establecidos para las personas señaladas en los literales precedentes, las personas jurídicas sin fines de lucro en las que aquellas participen o hayan participado como asociados o miembros de sus consejos directivos, dentro de los doce (12) meses anteriores a la convocatoria y el literal i), que acota que en el ámbito y tiempo establecidos para las personas señaladas en

- **Actos de adquisición de bienes estatales.-** En similar línea de ratio de la normativa de contrataciones del Estado, la normativa de los bienes estatales establece prohibiciones para los actos de adquisición de bienes por parte de sus funcionarios. En efecto, la Ley N° 29151, Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales, señala que los funcionarios que prestan servicios en las entidades de la administración pública bajo cualquier régimen laboral o contractual, no pueden adquirir derechos reales por contrato, legado o subasta pública, directa o indirectamente o por persona interpuesta, respecto de los bienes de propiedad de la entidad pública a la que pertenecen, de los confiados a su administración o custodia ni de los que para ser transferidos requieren de su intervención. Dichas prohibiciones se aplican también a los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de las personas antes señaladas, así como a las personas jurídicas en las que todas las personas antes referidas tengan una participación superior al cinco por ciento (5%) del capital o patrimonio social, antes de adquirirse el derecho real, las que rigen hasta seis (6) meses después de que las personas impedidas cesen o renuncien en sus respectivos cargos (Artículo 22°). Esta prohibición, en realidad, no es novedosa en cuanto a existencia, pero sí en ubicación normativa por tratarse de un tema de derecho público<sup>371</sup>.

---

los literales precedentes, las personas jurídicas cuyos integrantes de los órganos de administración, apoderados o representantes legales sean las personas señaladas en los literales precedentes. Idéntica prohibición se extiende a las personas naturales que tengan como apoderados o representantes a las personas señaladas en los literales precedentes. Por tanto, los Ministros, inclusive sus familiares si fueran accionistas de sus empresas, deben conocer y saber los alcances de estas prohibiciones, que como todas las configuradas en la gestión pública tienen como finalidad evitar conflictos de intereses y obtener beneficios indebidos a través del ejercicio de la función pública.

<sup>371</sup> En efecto, el Código Civil de 1984 introdujo una cláusula de prohibición en materia de adquisición de bienes por parte de los funcionarios públicos. Así pues, el artículo 1366° del vigente Código acotado señala que no pueden adquirir derechos reales por contrato, legado o subasta pública, directa o indirectamente o por persona interpuesta, entre otros funcionarios, los Ministros de Estado y funcionarios de la misma jerarquía, los bienes nacionales. El Código Civil de 1936 también incluyó prohibiciones similares, lo que se explicaba, pues el Derecho Administrativo no tenía el desarrollo temático que actualmente es propio de esta disciplina. En dicha normativa se señalaba que los Ministros de Estado no pueden comprar los bienes nacionales, de beneficencia, de instrucción pública, de municipalidades, de comunidades civiles o religiosas y demás cuya conservación esté directa o indirectamente a su cuidado; ni los inmuebles de particulares que se vendan en subasta. En caso de comprarse alguno de estos bienes, el Ministro pierde el precio a favor de la Beneficencia del lugar y la venta es nula (Artículos 1348°, inciso 9 y 1349° del Código Civil).

- **Actos de divulgación de información privilegiada.-** Los Ministros de Estado asisten a las sesiones de Consejo de Ministros en las que se debaten temas de interés nacional de todo orden: político, administrativo y también de naturaleza económica y financiera del Gobierno. Si a ello sumamos la información sectorial de ese mismo orden y otras conexas por la naturaleza del cargo, concluiremos que los Ministros son receptores de un conjunto de información que debe ser administrada adecuada y correctamente en el contexto del cumplimiento de fines públicos y de seguridad del propio Presidente de la República, a quien le deben manifestar lealtad constitucional con una conducta intachable en el ejercicio de la función pública. Así entonces, advertimos la Ley N° 27588, Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual, que sin bien es cierto está diseñada principalmente a funcionarios “tecnócratas”, consideramos que la norma alcanza a los Ministros de Estado, pues éstos son altos funcionarios del Poder Ejecutivo. En efecto, el artículo 1° de la ley acotada señala que los directores, titulares, *altos funcionarios*, miembros de Consejos Consultivos, Tribunales Administrativos, Comisiones y otros órganos colegiados *que cumplen una función pública o encargo del Estado*<sup>372</sup>, los directores de empresas del Estado o representantes de éste en directorios, así como los asesores, funcionarios o servidores con encargos específicos que, por el carácter o naturaleza de su función o de los servicios que brindan, han accedido a información privilegiada o relevante, o cuya opinión haya sido determinante en la toma de decisiones, están obligados a guardar secreto o reserva respecto de los asuntos o información que por ley expresa tengan dicho carácter (Artículo 1°)(*resaltado es nuestro*).
- **Actos de transparencia fiscal.-** El Poder Ejecutivo tiene la función de administrar la hacienda pública, la que conlleva la administración de las finanzas públicas. Ello constituye una atribución del Presidente de la República, la que a nivel de gestión se realiza a través del Ministro de Economía y Finanzas. En este contexto, la Ley N°

---

<sup>372</sup> De acuerdo al ordenamiento jurídico administrativo, los Ministros de Estado pueden ser representantes de Directorios o Consejos, como son los casos en Proinversión, FONAFE, PETROPERÚ, entre otras entidades más.



27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, regula los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, así como también crear el Fondo de Estabilización Fiscal. Ello con el fin de contribuir a la estabilidad económica, condición esencial para alcanzar el crecimiento económico sostenible y el bienestar social. La norma acotada especifica un conjunto de prohibiciones, entre las que figura la dación de cualquier norma legal o administrativa que interfiera con la correcta ejecución de Marco Macroeconómico Multianual, y en particular, con las reglas fiscales (Artículo 15, Numeral 15.2).

## 9. Atribuciones Legales

Los Ministros de Estado tienen un conjunto de atribuciones, que en la mayoría provienen de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>373</sup>. Así pues, identificamos las siguientes atribuciones:

- **Actos de designación.-** Una atribución inherente al cargo de Ministro de Estado es designar a los funcionarios de confianza con los cuales conformarán sus respectivos equipos de trabajo. La estructura organizacional de todo Ministerio comprende un conjunto de funcionarios y servidores de carrera y otros que ocupan cargos de confianza que se ocuparán de brindarle asesoramiento técnico y normativo en temas de la especialidad del sector<sup>374</sup>. El principal acto de designación que puede realizar un Ministro de Estado es la de su Viceministro. Dicho funcionario se designa mediante Resolución Suprema del sector correspondiente – no de la Presidencia del Consejo de Ministros -, por lo que se entiende que la elección y decisión de designarlo es del propio Ministro, quien puede refrendar la respectiva Resolución Suprema, pero es potestad del Presidente de la República rubricar la propuesta. En

<sup>373</sup> Artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>374</sup> Artículo 24° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Los ministerios tienen la siguiente estructura orgánica:

1. Alta Dirección.- Conformada por el Ministro, Viceministros y Secretario General.

La Alta Dirección cuenta con un gabinete de asesoramiento especializado para la conducción estratégica de las políticas a su cargo y para la coordinación con el Poder Legislativo.

2. (...).

3. Órganos de administración interna.- Son los encargados de la planificación, asesoría y apoyo a las funciones sustantivas de la entidad.

4. Órganos de línea.- Son órganos técnico-normativos responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas a cargo de la entidad. Están agrupados en Direcciones Generales.

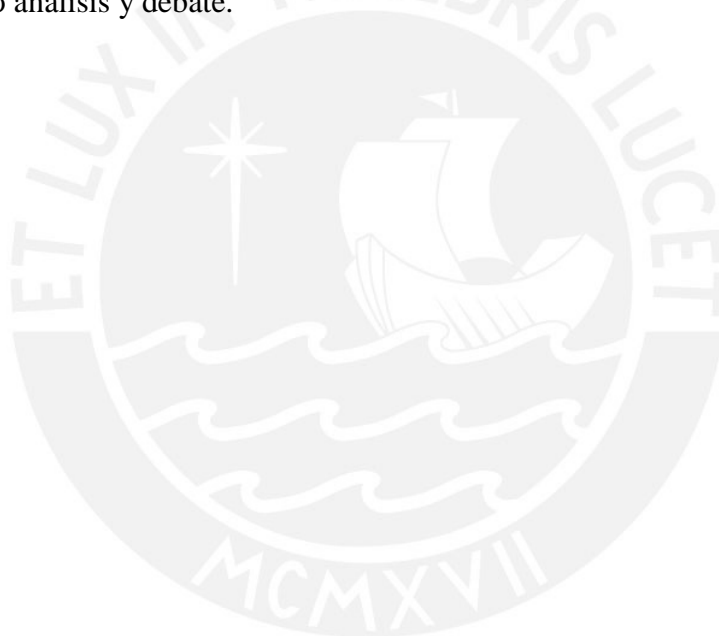
materia de designación de funcionarios públicos del propio Ministerio, como del sector en general que requieren de Resolución Suprema, la propuesta se podrá apreciar como aceptada cuando sea publicada en el Diario Oficial El Peruano. En realidad, antes solamente estamos ante una propuesta. La que sí debiera ser en términos reales una función privativa de su cargo es la designar mediante Resolución Ministerial a los funcionarios en cargos de confianza<sup>375</sup>, la cual constituye la más emblemática función privativa de su cargo. Diariamente el Boletín de Normas Legales del Diario Oficial da cuenta de la designación de un conjunto de funcionarios públicos, en el marco de la Ley N° 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos, que señala que la designación de funcionarios en cargo de confianza – de los Ministros - se efectúa mediante Resolución Ministerial (Artículo 3°). Asimismo, la ley acotada señala que mediante Resolución Ministerial del Sector se designa a los miembros de Comisiones Multisectoriales (Artículo 4°). Por lo demás, si las Resoluciones Ministeriales de designación o nombramiento de funcionarios en cargos de confianza no se publican oficialmente, aquéllas no surten efecto, sino hasta el día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, salvo disposición en contrario de la misma que postergue su vigencia (Artículo 6°).

- **Actos de delegación y remoción.-** Como mencionamos anteriormente, cada Ministro de Estado puede delegar sus facultades y atribuciones a otros funcionarios de su respectivo Sector cuando éstas no sean privativas de su función ministerial, como pueden ser aquellas relacionadas con la gestión presupuestaria, contractual o administrativa, inclusive. La tendencia es que los Ministros aprueben los primeros días de cada año la respectiva Resolución Ministerial aprobando las delegaciones correspondientes a su Secretario General, Director General de Administración y/o Director General de Planeamiento y Presupuesto, según el ámbito de sus respectivas funciones estatutarias, respectivamente.

---

<sup>375</sup> Artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo  
(...). Corresponden a los Ministros de Estado las siguientes funciones:  
5. Designar y remover a los titulares de los cargos de confianza del Ministerio (...).

- **Actos de propuesta legislativa.-** La Constitución de 1993 señala que tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia<sup>376</sup>. Pero ¿quién prepara tales proyectos de ley?. El proyecto de ley puede ser presentado y preparado – inclusive – por el propio Presidente de la República en ejercicio de su atribución contenida en el artículo 107° de la carta de 1993. En este caso, como en todos los actos presidenciales, debe contar con el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del correspondiente Sector. Empero, en otros casos, los Ministros pueden tomar la iniciativa de presentar los respectivos ante-proyectos de ley ante el Consejo de Ministros para su respectivo análisis y debate.



---

<sup>376</sup> Artículo 105° de la Constitución.

#### IV. LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS



## 1. Responsabilidad de los Ministros

El ordenamiento constitucional peruano establece que el Presidente de la República no es responsable político de sus actos. Para ello, sus Ministros son los que asumen la responsabilidad por los actos del Presidente de la República, a no ser que salven su voto en el correspondiente Consejo de Ministros y renuncien inmediatamente. Es la única escapatoria constitucional que tiene el aún Ministro para tomar distancia con el acto cuestionado y con ello evitar la asunción de una responsabilidad que por indicios razonables pueda advertir.

A estas alturas del presente trabajo queda claro que nuestro régimen constitucional y político contiene un conjunto de instituciones propias del régimen parlamentario y del presidencialismo, las que fusionadas establecen a su vez nuevos elementos que alteran la naturaleza originaria de aquéllas. Así pues, la responsabilidad esencial de los Ministros fluye del “*refrendo ministerial*”. Los Ministros de Estado forman parte del Gobierno. Asumen, pues, responsabilidad constitucional, la que se concentrará en los actos realizados en el ejercicio de la función pública individual, pero con mayor acento a través de su intervención colegiada en el Consejo de Ministros.

Pero *¿en qué consiste la responsabilidad política de los Ministros de Estado?* La responsabilidad que se les imputa a los Ministros se contextualiza en la obligación de dar cuenta de sus actos ante el Congreso, el cual es el órgano constitucional encargado de realizar el control político y en el que - se entiende - están representadas todas las principales agrupaciones políticas que expresan políticamente su voluntad popular<sup>377</sup>.

---

<sup>377</sup> Para Ignacio Fernández Sarasola “A diferencia de la responsabilidad jurídica, la política tiene como parámetros de enjuiciamiento elementos de oportunidad. No se trata, por tanto, de contrastar la conformidad de la actuación del Ejecutivo (los ministros) con normas jurídicas, sino con normas políticas que pueden constituir una suerte de código deontológico del gobernante. El canon de enjuiciamiento es, por consiguiente, mucho más lábil que el caso de la responsabilidad jurídica y, por ende, las expectativas del Ejecutivo (los ministros) acerca de si devendrá o no responsable se hacen más difusas, es decir, se envuelven en una mayor incertidumbre”. Citado por RIVERA ACUÑA-FALCÓN, Alberto. Orígenes de la responsabilidad política de los Ministros de Estado en el Perú. En: Historia y Derecho. El Derecho Constitucional frente a la Historia. AA.VV. Tomo II. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. p. 743.

## 2. Responsabilidad individual y solidaria

El actual ordenamiento constitucional establece que la responsabilidad de los Ministros es individual o solidaria<sup>378</sup>. La “*responsabilidad individual*” de los Ministros de Estado se fundamenta en la gestión de sus propios actos y por los actos presidenciales que refrenda. El primer caso, se trata de las Resoluciones Ministeriales que aprueban durante su gestión. El artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que “*el Ministro de Estado es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo*”. De allí la importancia en que los Ministros cuenten con un equipo homogéneo e integrado en los quehaceres técnicos, administrativos y jurídicos del sector y de la Administración Pública en general. En cambio, el segundo caso comprende a las Resoluciones Supremas, Decretos Supremos y Decretos Legislativos en los que se evidencie sus respectivos refrendos como señal de conformidad.

La “*responsabilidad solidaria*” es aquella que deriva de expresar su conformidad o un acto presidencial que devenga a su vez en acto delictivo, esto es, que el hecho esté tipificado como ilícito penal al momento de su comisión. También son responsables solidarios cuando mediante el acto presidencial se evidencie de parte del Presidente de la República una transgresión jurídicamente objetiva a la Constitución Política o las leyes que contienen elementos objetivos de cumplimiento obligatorio para la Administración Pública, como pueden ser las normas relativas al sistema presupuestal o las de contrataciones, que desarrollan actos preclusivos y formalistas. Otra forma de incurrir en este tipo de responsabilidad es la emitir conformidad para la aprobación de un dispositivo o acción que requiera del voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Solamente si el Ministro salva su voto y renuncia “*inmediatamente*”, se excluye de la eventual responsabilidad solidaria que puede ser de alcance a los demás Ministros no renunciantes. La responsabilidad puede ser de naturaleza civil, es decir, resarcitoria al Estado por los efectos perjudiciales al interés

---

<sup>378</sup> Artículo 128°.- Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.

Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

nacional. Solo a modo de acotación, debemos mencionar que este tipo de responsabilidad se puede efectivizar en sede jurisdiccional, no en sede administrativa.

La responsabilidad esencial que asumen los Ministros es la política<sup>379</sup>. Los Ministros técnicamente no asumen responsabilidad administrativa<sup>380</sup>. El Presidente de la República, ni el Presidente del Consejo de Ministros son constitucionalmente sus “*superiores jerárquicos*” a los fines de conocer o resolver en grado superior las cuestiones que deriven de su gestión. Ahora bien, si la gestión es deleznable o de mínima calidad técnica y política, solo cabe la invitación del Mandatario a una decorosa renuncia o mejor aún: la renuncia por propia convicción evitando que lo “*renuncien*” como más adelante apreciaremos en un caso concreto sucedido en el año 2010. Los Ministros no están sometidos a ninguna “*Comisión Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios*”, como sí ocurre con los servidores y funcionarios públicos, inclusive a los ex Viceministros.

En cuanto a la responsabilidad penal, ésta se hace efectiva por la Corte Suprema Justicia de la República, conforme a las reglas del privilegio constitucional de la acusación constitucional, debiendo reunirse en dicha sede jurisdiccional todos los elementos constitutivos del delito.

---

<sup>379</sup> Artículo 132°.- 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. (...).

<sup>380</sup> Sin embargo, debemos enfatizar que todos los actos de gestión interna que realiza un Ministro, incluyendo los de entrega-recepción del cargo, así como aquellos de los que es beneficiario – por ejemplo, cuando es asignatario del vehículo oficial, equipos móviles, laptop, entre otros – se realizan conforme a las normas de los respectivos sistemas administrativos, incluyendo al sistema nacional de control.

## V. FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL CARGO DE LOS MINISTROS





## 1. Renuncia

El Presidente de la República es la máxima autoridad política del Poder Ejecutivo. Es él quien ha sido elegido por el voto popular y es a partir de su proclamación formal como Presidente electo que inicia la tarea de organizar lo que será su primer gabinete ministerial, al tiempo de elegir a quien será su primer Presidente del Consejo de Ministros<sup>381</sup>.

Los nombramientos y las remociones de los Ministros constituyen una atribución constitucional del Presidente de la República. Como ya lo hemos indicado en su oportunidad, a los Ministros de Estado se les “ nombra ” mediante Resolución Suprema, la que en cada caso se publica en el Diario Oficial El Peruano en el apartado de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Así pues, se inicia la dinámica del ejercicio político de cada gabinete ministerial y con ello la de cada uno de sus Ministros.

La renuncia constituye la manifestación política unilateral que expresa el Ministro de Estado por la cual se aparta del cargo público conferido por el Presidente de la República. La renuncia puede obedecer a causas personalísimas, políticas como constitucionales. Así pues, las renunciaciones pueden ser “ voluntarias ” (aunque polémicas y discutibles) y “ obligatorias ”.

Entre las causas personalísimas ocurre que en ocasiones el Presidente de la República convoca el concurso de un profesional que puede prestar su concurso profesional y político al gabinete, pero por determinado tiempo, para luego retornar a sus actividades profesionales, en Perú o en el extranjero. Esto no excluye que la coyuntura política puede determinar que el plazo se adelante. Aquí se rompen las reglas de los pactos previos. Entre las razones políticas están las que se relacionan propiamente con la coyuntura política y mediática del propio Ministro o del sector, no quedando más alternativa política que

---

<sup>381</sup> Artículo 122°.- 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.

formular renuncia<sup>382</sup>, salvo que el Presidente de la República quiera convivir con un Ministro o Ministros que no estén a la altura política y técnica para asumir tal responsabilidad. No se trata solamente, pues, que el Ministro tenga arraigo al cargo, sino que el Mandatario sea consciente políticamente que en estos casos hizo una inadecuada elección, por lo que para salvar dicho episodio él cuenta con la atribución constitucional de la “*remoción*”<sup>383</sup>. Es el Presidente de la República quien define constitucionalmente la permanencia de “*sus*” Ministros. Nadie más.

En cuanto a las renunciaciones que tienen una justificación constitucional encontramos la renuncia como consecuencia de la “*censura*” aplicada por el Congreso de la República. En estos casos el Ministro está obligado constitucionalmente a renunciar y el Presidente de la República a aceptar dicha renuncia. Similar situación se origina cuando un Ministro plantea ante el Congreso de la República “*cuestión de confianza*” a una iniciativa ministerial y ésta es desaprobada: El Ministro debe renunciar. En este escenario, a diferencia del que configura la censura, no se advierte plazo constitucional para formular y aceptar la correspondiente renuncia<sup>384</sup>. Otra justificación de renuncia constitucionalmente obligatoria es cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia al cargo, con lo cual se produce la “*crisis ministerial*” y todos los demás Ministros deben presentar sus respectivas

<sup>382</sup> Así fue el caso de la renuncia de Jorge Del Castillo Gálvez, Presidente del Consejo de Ministros (14 de octubre de 2008) en el régimen constitucional del Presidente Alan García Pérez (2006-2011), ante el escándalo político del conocido caso de los “Petroaudios”. Del Castillo tuvo que renunciar ante la insostenibilidad de su gabinete y con ello se produjo la crisis ministerial.

<sup>383</sup> Villarán señala en su clásica obra que “*el Presidente [de la República] no necesita para provocar una crisis, llegar hasta la penosa descortesía de destituir a los Ministros o pedirles su carta de renuncia. Le basta dejar entender su deseo de medios indirectos. El movimiento iniciador de la caída del gabinete parte quizá de uno de sus miembros, que a la vez que renuncia a su cartera, plantea la conveniencia de la dimisión total. El iniciador interpreta que en muchas ocasiones la secreta intención del Presidente, que no hace para retener al gabinete y conjurar la crisis. Otro medio usado y fácil es provocar frecuentes desacuerdos. El Ministro que no armoniza con el Presidente debe dimitir. Esta necesidad es consecuencia del poder presidencial de remoción. Ningún ministro en pugna con el Presidente intenta seriamente sostenerse en el puesto, exponiéndose a ser destituido*”. VILLARÁN, Manuel Vicente. Posición Constitucional de los Ministros en el Perú. Colegio de Abogados de Lima. 1994. pp. 50-51.

<sup>384</sup> Artículo 132°.- (...). 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.

renuncias. La Constitución no señala expresamente el plazo para que tales renuncias se formalicen<sup>385</sup>.

Ahora bien, la renuncia es tal solamente cuando es aceptada, formalizada mediante Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y rubricada por el Presidente del Consejo de Ministros. Ahora bien, ante quién presenta su carta de renuncia el Ministro: *¿al Presidente de la República, al Presidente del Consejo de Ministros o eventualmente ante quien ejerza el despacho de la Presidencia de la República?* El Presidente de la República es quien nombra a los Ministros. Eventualmente el nombramiento del Ministro puede coincidir con la propuesta que realice el Presidente del Consejo de Ministros, lo cual será un ingrediente de la historiografía política personal de cada actor político del momento, pero ello en todo caso no legitima en la forma y fondo para que el receptor de la renuncia sea el “*Premier*”. Pero qué sucede cuando el Presidente de la República está ausente del país y el despacho presidencial está a cargo de un Vicepresidente de la República.

Igual, la carta de renuncia se presenta al Mandatario y es él quien formaliza la aceptación de renuncia mediante la correspondiente Resolución Suprema, por lo que nuestras prácticas constitucionales desde 1993 en adelante no registran aceptación de renuncias de Ministros por parte de Vicepresidentes encargados de la Presidencia de la República, lo cual es concordante y coherente con el régimen constitucional y legal de las atribuciones del primer Mandatario<sup>386</sup>.

---

<sup>385</sup> El artículo 133° de la Constitución de 1993 señala que si el Presidente del Consejo de Ministros renuncia se produce la crisis total del gabinete. Durante la vigencia de esta carta damos cuenta del caso de Carlos Ferrero Costa, entonces Presidente del Consejo de Ministros del gobierno del Presidente Alejandro Toledo, quien formuló renuncia al cargo ante la incomodidad política de la convivencia en el gabinete con Fernando Olivera Vega, designado Ministerio de Relaciones Exteriores. La renuncia de Carlos Ferrero fue aceptada mediante Resolución Suprema N° 223-2005-PCM, de fecha 16 de agosto de 2005 y con ello, todas las Resoluciones Supremas de aceptación de renuncia de los Ministros publicadas de manera uniforme el día 17 de agosto de 2005.

<sup>386</sup> El artículo 115° de la Constitución de 1993 señala que cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace Segundo Vicepresidente. Lo antes anotado se relaciona con el registro de la visita de Estado que realizara el Presidente de la República al Japón y a la República de Corea del Sur, del 5 al 14 de mayo de 2012, autorizada por Resolución Legislativa N° 29860. El caso es que durante los días de ausencia del Mandatario, se sucedieron un conjunto de coyunturas políticas y situaciones adversas a los Ministros de Defensa y del Interior, por lo que siendo insostenible su permanencia en el gabinete, mediante Resolución Suprema N° 135-2012-PCM y

Las renunciaciones de los Ministros de Estado se publican obligatoriamente en el Diario Oficial El Peruano. Recién en este escenario es que se advierte objetivamente la renuncia de un Ministro, pues en tanto no haya sido aceptada, ni formalizada, el Ministro está en la obligación constitucional de continuar en la conducción del sector en tanto no se nombre a quien se haga cargo de la respectiva cartera ministerial. Como indicamos anteriormente, la renuncia del Ministro de Estado se formaliza mediante Resolución Suprema, la que tiene como fórmula en el encabezamiento del siguiente texto: “*Vista la renuncia que al cargo de Ministro de Estado formula (...)*”, agregándose en otro párrafo: “*Estando a lo acordado*”, lo cual obedece, ya sea a un formulismo constitucional o a una realidad que la crónica la hará saber posteriormente, es decir, si fue el Presidente del Consejo de Ministros quien realmente propuso la formalización de aceptación de la renuncia<sup>387</sup> o si fue el Presidente de la República a título personal quien determina la salida inexorable de un determinado Ministro, decisión con lo cual los demás Ministros convienen. El texto resolutivo - sin enunciar previamente artículo alguno – concluye aceptando la renuncia, agregando la frase “*dándosele las gracias por los importantes servicios prestados a la Nación*”, formulismo de buenos modales constitucionales.

## 2. Cese

La regla general en la función pública, esencialmente en los cargos de confianza, es que los funcionarios públicos son designados por el Titular de la entidad y cuando las circunstancias lo dictan se le acepta su renuncia. Pero si el Titular quiere precipitar la salida de dicho funcionario, tiene la potestad de dar por concluida la respectiva designación. Similar escenario del cese puede ocurrir con los Ministros de Estado.

---

N° 136-2012-PCM, ambas de fecha 14 de mayo de 2012, esto es, el mismo día de llegar del viaje del exterior, el Presidente de la República acepta las renunciaciones de los Ministros antes indicados, respectivamente, de las que se conocía por los medios que habían sido presentadas antes, cuando la Primera Vicepresidenta de la República estaba encargada del Despacho Presidencial.

<sup>387</sup> El artículo 122° de la Constitución de 1993 señala que “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”. De otra parte, el hipotético escenario que planteamos – remoto en nuestra realidad política – de disconformidad con la renuncia de un determinado Ministro podría causar tensiones entre el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, si es el primero el que ha definido a priori la salida de un Ministro y el segundo recomienda su permanencia en el gabinete. El Mandatario tendrá que ponderar la coyuntura del caso concreto.

El Presidente de la República nombra a los Ministros, pero también los puede “*remove*”, como textualmente lo establece el artículo 122° de la Constitución vigente. La remoción, pues, se diferencia de la renuncia, en que ésta última es expresada por el titular del nombramiento sin que medie pedido alguno. En cambio, la remoción en su expresión política más extrema es una modalidad de expulsión del gabinete de un determinado Ministro.

Durante la vigencia de la Constitución Política de 1993 hemos podido advertir que la regla ha sido la formulación de renuncias de los Ministros, la aceptación de las mismas y la publicación en el Diario Oficial El Peruano de las respectivas Resoluciones Supremas de aceptación de renuncia de cada Ministro o de todos los Ministros en caso de crisis ministerial<sup>388</sup>. El cese constituye más bien la excepción del retiro del gabinete de un Ministro de Estado<sup>389</sup>.

El cese en el cargo de Ministro de Estado no solamente puede provenir de la decisión constitucional del Presidente de la República, sino de la decisión del Congreso de la República. En efecto, el contexto de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder

---

<sup>388</sup> Es el caso del nombramiento de Javier Valle Riestra como Presidente del Consejo de Ministros, cuya Resolución Suprema N° 308-98-PCM, de fecha 4 de junio de 1998, fue publicada en el Boletín de Normas Legales del Diario El Peruano del 5 de junio de 1998, en el que aparecen solamente la Resolución acotada y previamente la aceptación de renuncia de su predecesor Alberto Pandolfi Arbulú. Constitucionalmente operó una “crisis ministerial”, sin embargo ese mismo día no se publicaron las demás Resoluciones Supremas de aceptación de renuncias y nombramientos de los respectivos Ministros, las que aisladamente se publicaron algunas en la edición del 6 de junio de 1998. Lo contrario ocurrió con la publicación de la Resolución Suprema N° 463-98-PCM, de fecha 21 de agosto de 1998, en la edición del 22 de agosto, en la que sí se publicaron todas las correspondientes Resoluciones de aceptación de renuncia y nombramientos de Ministros de Estado.

<sup>389</sup> De la revisión de Resoluciones Supremas publicadas en los Boletines de Normas Legales del Diario El Peruano, como de los correspondientes que se publican en el portal electrónico (Ver: [www.editoraperu.com.pe](http://www.editoraperu.com.pe)), hemos identificado un solo caso de cese de Ministro durante la vigente carta de 1993. Se trata de la Resolución Suprema N° 075-2010-PCM, de fecha de 16 de marzo de 2010, que resolvió “dar por concluido el nombramiento del señor Aurelio Pastor Valdivieso en el cargo de Ministro de Estado en el Despacho de Justicia, dándosele las gracias por los importantes servicios prestados a la Nación”. En el contexto de la coyuntura política, dicho ex Ministro de Justicia no presentó su renuncia; por el contrario, se aferró al cargo, inclusive realizando actividades proselitistas al interior de su partido político (APRA), después de los efectos de la polémica Resolución Suprema N° 285-2009-JUS, de fecha 10 de noviembre de 2009, por la cual se concedió indulto por razones humanitarias al interno Crousillat López Torres, José Enrique, la que fue dejada sin efecto posteriormente por mandato de la Resolución Suprema N° 056-2010-JUS, de fecha 13 de marzo de 2010, pues mediáticamente se apreciaron signos que el indultado no estaba en grave riesgo de vida, lo que esencialmente justifica el indulto humanitario.

Legislativo, el Presidente de la República tiene la atribución de disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, lo que conlleva la inmediata convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso en un plazo no mayor de cuatro meses computados a partir de la fecha de la disolución<sup>390</sup>. Empero, si las elecciones no se efectúan en el plazo de cuatro meses antes indicado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho y opera la figura de la “*destitución del Consejo de Ministros*”<sup>391</sup>. Se trata, sin a lugar a dudas, de una figura constitucional de alta tensión política, pero finalmente legítima en el marco de nuestro régimen político. De esta forma, el cargo del Ministro cesa automáticamente, la que configura a su vez la obligación de renunciar de los Ministros “*destituidos*”, lo que se formaliza mediante las correspondientes Resoluciones Supremas, como ocurre en el caso de los Ministros censurados, en cuyo caso se aprecia el correlato administrativo de una sanción política.

A manera de líneas complementarias de este capítulo<sup>392</sup>, expresamos nuestro comentario acerca del destino de un ex Ministro de Estado. *¿A qué se dedicará un ex Ministro de Estado?* Los ex Ministros en ocasiones forman parte del equipo de asesores del Presidente de la República en los temas de sus respectivas especialidades, aunque la práctica determina que dicha colaboración es por tiempo breve.

Otra actividad que el Gobierno le puede conferir es concediéndole el cargo de Embajador(a) Político(a), lo cual constituye una expresión de nexo para con el Presidente de la República. Similar caso es designarlo como representante del país ante algún organismo internacional. En otros, los ex Ministros retoman sus actividades profesionales, por lo general en el sector privado o como consultores especializados en organismos de cooperación internacional. En algunos otros casos, no se tendrá mayor noticia de su destino laboral, profesional o personal, inclusive, con lo cual es probable que su gestión y estela

---

<sup>390</sup> Artículo 134° de la Constitución.

<sup>391</sup> Artículo 136°.- 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.

<sup>392</sup> El Decreto Supremo N° 011-2001-PCM establece que a los ex Ministros de Estado les corresponde movilidad, chofer y protección policial, como a los funcionarios con rango de Ministro –categoría que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se ha encargado de extinguir – por un plazo no mayor de seis (6) meses. Dicha dotación le corresponde ser otorgada al Ministerio en el que ejerció el cargo.

política haya sido tan breve o fugaz, que pase a formar parte del equipo de los ex ministros casi anónimos. En realidad, eso depende de cada uno de ellos, según su previo perfil personal y sobre todo sus condiciones y aptitudes para ser actor de la política, entendida ésta como el arte de gobernar. No es que los Ministros deben dejar una huella imperecedera, pero por lo menos se le exige un aporte mínimamente trascendente a nivel sectorial.

Se trata de co-gobernar en condición de Ministro y de acuerdo con el régimen constitucional lo hace para el gobierno que lidera el Presidente de la República, que en nuestra opinión no es poca cosa<sup>393</sup>. Reto difícil para nuestra clase política, la partidaria y la no partidaria, pues al final de cuentas, de ambas canteras es de donde se escogen a los Ministros de Estado. El poder un día les puede tocar la puerta y es mejor estar predispuestos y preparados para servir al país, esencialmente.

---

<sup>393</sup> Si [el Presidente de la República] elige Ministros capaces y que merezcan su confianza, es posible aquella indispensable delegación táctica e informal que consiste en aceptar, sin dudas ni indagaciones prolijas, la opinión del Ministro en asuntos que se supone son bien estudiados y hondamente resueltos por él. (...). En vez de mandatarios omniscientes que todo lo quieren hacer y que es imposible que hagan bien y pronto todas las cosas, debe aspirarse a tener Presidentes que orienten, coordinen y supervigilen la actividad de los Ministros, pero no la absorban ni supriman. VILLARÁN, Manuel Vicente. Posición constitucional de los Ministros en el Perú. Colegio de Abogados de Lima. 1994. p. 65.

## CONCLUSIONES





1. El presente trabajo de tesis tiene como finalidad presentar el régimen constitucional y legal de los Ministros, con sus principales características y cualidades, a la par de evidenciar las incoherencias e imperfecciones de su diseño, para lo cual hemos procedido a revisar la institución de los Ministros de Estado en el Derecho Constitucional peruano. La presentación de la normativa constitucional (ANEXO I) ha sido seguida del análisis del régimen político y sistema de gobierno, cuales esencialmente han sido los mismos desde el siglo XIX a la fecha, en cuyo período se dictaron dos leyes de gran importancia para la época, como son la Ley Orgánica del Consejo de Ministros de 1856 (ANEXO II) y la Ley de Ministros de 1862, complementada por la Ley de 1863 (ANEXO III). **(Capítulo II, Título 3. Páginas 40 a 66).**
2. En el marco de la metodología de trabajo de la presente tesis, la que se circunscribe como ordenadora y de sistematización de la bibliografía nacional acerca del tema, hemos procedido a presentar las principales características de la institución de los Ministros de Estado regulada a lo largo de las doce (12) cartas constitucionales del país, esto es, desde la primera Constitución de 1823 hasta la actual de 1993, en el marco de las funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo, presentándose para tal efecto un cuadro de información sistematizada. **(Capítulo II, Título 4. Página 67).**
3. Hemos procedido a diseñar los elementos constitutivos de la configuración conceptual del Ministro de Estado en el marco de la Constitución de 1993, llegando a la conclusión que el régimen constitucional vigente presenta al Ministro de Estado como un alto funcionario del Poder Ejecutivo, empero, el régimen legal (Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) relativo al tema materia de nuestro estudio exagera – y por tanto distorsiona - lo que consideramos el concepto más apropiado a la naturaleza del cargo, el cual es esencialmente el de un funcionario político de confianza del Presidente de la República, antes que un funcionario que asume amplias responsabilidades administrativas relacionadas con la supervisión de los sistemas administrativos que se aplican en el sector correspondiente. Curiosamente, el artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo antes acotada es la que establece el rol

“político” del Ministro, empero contradictoriamente, esta ley le endosa un conjunto de obligaciones administrativas que lo convierten más en un alto funcionario administrativo, que un titular de un cargo político con funciones administrativas. Todo lo anotado evidencia la incoherencia entre el nulo concepto constitucional de la figura del Ministro y sus características como integrante de un órgano de gobierno, como es el Poder Ejecutivo y el diseño legislativo de la “institución del Ministro de Estado” en la vigente Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. **(Capítulo III. Numeral 1. Páginas 79 a 83)**. El actual régimen jurídico constitucional y legal de los Ministros no distingue con claridad la diferencia de un Titular de un ente denominado Gobierno (órgano constitucional de naturaleza política) y la Administración Pública (conjunto de entidades con funciones primariamente administrativas), por lo que consideramos como conclusión que el régimen legal de los sistemas administrativos debe ser modificado excluyendo la responsabilidad de los Ministros de su “titularidad”, derivando la misma a la máxima autoridad administrativa de los Ministerios al Secretario General, quien que constituyen la máxima autoridad administrativa, lo que no excluye el poder de supervisión del Ministro de Estado respecto de dicho funcionario. **(Capítulo III. Título 7. Páginas 181 a 186)**.

4. El nombramiento de los Ministros de Estado y su permanencia en el Poder Ejecutivo depende del ejercicio de los poderes del Presidente de la República, pero también del Congreso de la República. El régimen constitucional de la carta de 1993, como de las precedentes, presenta una notable debilidad en el perfil del Ministro de Estado, pues en efecto, ya en condición de funcionario de confianza del Poder Ejecutivo, se concluye que la misma no es de titularidad exclusiva del Mandatario por el mérito de su designación mediante la correspondiente Resolución Suprema (Artículo 122°), sino supeditada a las vicisitudes constitucionales que su actuación personal, funcional y política proyecte ante el Congreso de la República, que constituye el otro “propietario” de su nombramiento, esto es, de su permanencia en el gobierno, a través de la activación de los mecanismos de control político. **(Capítulo III. Título 3. Páginas 97 a 106)**. En este contexto, el régimen constitucional analizado advierte incoherencias en la regulación contenida en los artículos 122°, 128° y 130° de la Constitución Política, cuando regula el origen del nombramiento del Ministro, la responsabilidad política que

asume por los actos propios, pero también por los actos presidenciales, de los que discrepando sin formular renuncia inmediata lo convierte en pasible del control político correspondiente, incluyendo la sujeción de su permanencia al “voto de confianza” que confiere el Congreso de la República, respectivamente. Los Ministros de Estado se encuentran en un escenario complicado, de constantes tensiones e incertidumbres en el diseño del régimen político, del que solamente su buen desempeño profesional y político permitirán que en su oportunidad, cuando se retiren del gabinete, lo han altura y responsabilidad. **(Capítulo III. Título 6, Numeral 6.5. Páginas 148 a 152).**

5. El Consejo de Ministros constituye una institución que tiene arraigo en nuestro régimen político desde el año 1856. Constituye un órgano colegiado del Poder Ejecutivo, el que depende políticamente del ejercicio de los poderes, pero que constitucionalmente depende de sí mismo, por el nivel de responsabilidades que asume, lo que de acuerdo a las prácticas que marcan el régimen político peruano durante la vigencia de la Constitución de 1993, evidencia su rol secundario **(Capítulo IV, Títulos 1 y 2. Páginas 205 y 206)**. El Consejo de Ministros está sujeto al control político del Congreso, ya sea colectiva e individualmente, mediante los mecanismos parlamentarios correspondientes, el que paradójicamente lo coloca frecuentemente en una situación de interdicción política, no obstante que nuestro régimen político tiene una alta dosis de diseño presidencialista, en el que el Presidente de la República asume las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. **(Capítulo III, Título 4. Páginas 107 a 119)**.
6. El texto constitucional regula la figura del Presidente del Consejo de Ministros, quien de acuerdo al régimen peruano de alta dosis presidencialista tiene un rol de soporte político del Presidente de la República y de todos los Ministros que conforman el gabinete, pues su rol esencial es ser un vocero secundario del gobierno, el que cobra importancia y relevancia según su actuación personal y política, no tanto por el diseño constitucional y legal contenido en la Ley Orgánica del Consejo de Ministros. El Presidente del Consejo de Ministros es mínimamente “*primus inter pares*” entre todos los demás Ministros de Estado, lo que se manifiesta en las relaciones de coordinación

ante los escenarios de control político por parte del Congreso de la República, aunque claro, ello podrá ser probable siempre y cuando el Presidente de la República le genere el espacio político para su real desenvolvimiento, lo que no necesariamente ha sido una práctica política durante el ejercicio de los diversos Presidentes de Consejo de Ministros que ha contado el Perú desde la vigencia de la Constitución de 1993. En el plano de gestión administrativa, el ordenamiento jurídico abona en esta mínima primacía (sectorial), a través de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, que regula la intervención de la Presidencia del Consejo de Ministros como “*superioridad administrativa*” a los efectos de resolver casos concretos en materia de procedimientos que se relacionan con la competencia administrativa o política, inclusive entre dos Ministerios. (Artículo 86°, numeral 82.2). Finalmente, consideramos que una próxima modificatoria constitucional debe contemplar que dicho funcionario del Poder Ejecutivo solamente sea titular de dicha cartera, sin admitir que se haga cargo de otra, esto es, que ejerza el cargo exclusivamente. **(Capítulo III, Título 5. Páginas 119 a 136).**

7. En cuanto al refrendo ministerial, mencionaremos que esta institución tiene origen monárquico y que paradójicamente se encuentra alojado en un régimen presidencialista atenuado. Esta institución ha estado presente en todas nuestras constituciones políticas, la cual implica en el marco de la actual carta un mecanismo de sujeción del poder del Mandatario hacia cada Ministro. Aunque nosotros postulamos al refrendo como un “atributo-obligación”, pues si bien es cierto que la regla es que los Ministros refrendan todos los actos presidenciales, tienen a su vez la atribución de no hacerlo si están en contra de una determinada propuesta legal o reglamentaria y su opinión es contraria, inclusive, a lo que el Presidente de la República requiere. Claro está, el desenlace es la renuncia del Ministro, pero si ello ocurre, se manifestará tangibilidad del ejercicio de una auténtica atribución, advirtiéndose un inusual “*poder*” ministerial y un mecanismo de control intraorgánico en el Poder Ejecutivo entre Ministro y Mandatario. **(Capítulo III. Título 6. Numeral 6.1. Páginas 137 a 143 y Numeral 6.14. Página 179)**

8. Finalmente, nuestro trabajo concluye sistematizando las obligaciones constitucionales y legales de los Ministros, así como las correspondientes prohibiciones constitucionales y legales que asumen estos funcionarios de confianza del Poder Ejecutivo, dando cuenta de la principal casuística acontecida durante la vigencia de la Constitución de 1993 (**Capítulo III, Título 6. Página 137 y siguientes**).



## ANEXO I



## CONSTITUCIÓN DE 1823

### CAPITULO VI Ministros de Estado

**Art. 82.** Habrá tres ministros de Estado; uno de Gobierno y Relaciones Exteriores, otro de Guerra y Marina, y otro de Hacienda.

**Art. 83.** El régimen interior de los ministerios depende del reglamento que hiciere el Congreso.

**Art. 84.** Son responsables *in solidum* los ministros por las resoluciones tomadas en común, y cada uno en particular por los actos peculiares a su departamento.

**Art. 85.** Los ministros son el órgano del gobierno en los departamentos de su dependencia, debiendo firmar las órdenes que emanen de este poder.

**Art. 86.** Para ser ministro se requieren las mismas calidades que se exigen en la persona que administra el poder ejecutivo.

## CONSTITUCIÓN DE 1826

### CAPITULO III De los Secretarios de Estado

**Art. 92.** Habrá cuatro secretarios del despacho, que despacharán bajo las órdenes inmediatas del vice-presidente.

**Art. 93.** Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a las órdenes del Ejecutivo que no estén firmadas por el vice-presidente y secretarios del despacho del departamento correspondiente.

**Art. 94.** 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.

**Art. 95.** Formarán los presupuestos anuales de los gastos que deban hacerse en sus respectivos ramos, y rendirán cuenta de los que se hubieren hecho en el año anterior.

**Art. 96.** Para ser secretario de Estado se requiere:

- 1° Ser ciudadano en ejercicio.
- 2° Tener treinta años cumplidos.
- 3° No haber sido jamás condenado en causa criminal.

## CONSTITUCIÓN DE 1828

### Ministros de Estado

**Art. 95.** Los negocios del gobierno de la República se despacharán por los ministros de Estado, cuyo número designará la ley.

**Art. 96.** Para ser ministro de Estado se requieren las mismas calidades que para ser presidente de la República.

**Art. 97.** Los ministros firmarán los decretos y órdenes del presidente, cada uno en su respectivo ramo, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

**Art. 98.** 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.

**Art. 99.** El ministro de Hacienda presentará anualmente a la Cámara de Diputados un estado general de los ingresos y egresos del Tesoro nacional, y asimismo el presupuesto general de todos los gastos públicos del año entrante con el monto de las contribuciones y rentas nacionales.

**Art. 100.** Los ministros son responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.

**Art. 101.** Formarán para su régimen interior un reglamento que deberá ser aprobado por el Congreso.

**Art. 102.** La dotación de los ministros se determinará por la ley sin que pueda aumentarse ni disminuirse en el tiempo de su cargo



## CONSTITUCIÓN DE 1834

### Ministros de Estado

**Art. 87.** Los negocios de la administración pública se despachan por los ministros de Estado, cuyo número designe la ley.

**Art. 88.** Para ser ministro de Estado se requieren las mismas calidades que para presidente de la República.

**Art. 89.** 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.

**Art. 90.** El ministro de Hacienda presentará al Consejo de Estado, tres meses antes de abrirse la sesión anual del Congreso, la cuenta de la inversión de las sumas decretadas para los gastos del año anterior; y asimismo el presupuesto general de todos los gastos y entradas del año siguiente.

**Art. 91.** El ministro de Guerra presentará anualmente a las Cámaras, un estado de la fuerza pública de mar y tierra con expresión del número de generales, jefes, oficiales y tropa, y del pie en que se hallen los parques ya armamentos.

**Art. 92.** Los ministros de Estado pueden concurrir a los debates de cualquiera de las Cámaras y se retirarán antes de la votación.

**Art. 93.** Los ministros deben firmar, cada uno en su ramo respectivo, los decretos y órdenes del Presidente, que sin este requisito no se obedecen.

**Art. 94.** Los ministros son responsables de los actos del Presidente, que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.

**Art. 95.** Los ministros, además de los casos contenidos en el artículo 23, pueden ser acusados por cualquier individuo, por razón de los perjuicios que se le hayan inferido injustamente por algún acto del ministerio; y entonces se procederá con arreglo a la ley.

## CONSTITUCIÓN DE 1839

### Ministros de Estado

**Art. 89.** Habrá a lo más cuatro ministros de Estado para el despacho de los negocios de la administración pública.

**Art. 90.** Las órdenes y decretos del presidente de la República, serán firmados por los ministros en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no se obedecerán.

**Art. 91.** Para ser ministro de Estado se requieren las mismas calidades que para senador.

**Art. 92.** 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.

**Art. 93.** El ministro de Hacienda presentará al Congreso de Estado tres meses antes de abrirse la sesión bienal del Congreso, la cuenta de la inversión de las sumas decretadas para los gastos del año anterior, y asimismo el presupuesto general de todos los gastos y entradas del año siguiente.

**Art. 94.** Los ministros de Estado pueden concurrir a los debates de cualquiera de las Cámaras, y se retirarán antes de la votación.

**Art. 95.** Los ministros son responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes, pudiendo hacerse efectiva esta responsabilidad durante su cargo.

## CONSTITUCIÓN DE 1856

### TITULO XII Ministros de Estado

**Art. 91.** Los negocios de la administración pública se despachan por los ministros de Estado: el número de estos y los ramos que a cada uno correspondan, se designarán por una ley.

**Art. 92.** Las ordenes y decretos del Presidente se firmarán por cada ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

**Art. 93.** Habrá un Consejo de Ministros cuya organización y procedimientos se detallarán por la ley.

**Art. 94.** Los ministros presentarán a todo Congreso, al tiempo de instalarse, una memoria sobre el estado de sus respectivos ramos, y en cualquier tiempo, los proyectos de ley que crean convenientes y los informes se les pidan.

**Art. 95.** El ministro de Hacienda presentará, además, al Congreso ordinario al tiempo de instalarse la cuenta del año anterior y el proyecto de presupuesto para el siguiente.

**Art. 96.** Los ministros pueden concurrir a los debates del Congreso y de cualquiera de las Cámaras, debiendo retirarse antes de la votación.

**Art. 97.** Los ministros son responsables solidariamente por las resoluciones dictadas en Consejo, si no salvarsen su voto; e individualmente, por los actos peculiares a su departamento.

## CONSTITUCIÓN DE 1860

### TITULO XII De los Ministros de Estado

**Art. 97.** El despacho de los negocios de la administración pública corre a cargo de los Ministros de Estado, cuyo número, igualmente que los ramos que deban comprenderse bajo cada Ministerio, se designarán por una ley.

**Art. 98.** Para ser Ministro de Estado se requiere ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.

**Art. 99.** Las órdenes y decretos del Presidente se firmarán por cada Ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

**Art. 100.** Los Ministros de Estado reunidos forman el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones se detallarán por la ley.

**Art. 101.** Cada Ministro presentará al Congreso ordinario, al tiempo de su instalación, una memoria en que se exponga el estado de los distintos ramos de su despacho; y en cualquier momento, los informes que se le pidan.

**Art. 102.** El Ministro de Hacienda presentará; además, la cuenta general del bienio anterior y el presupuesto para el siguiente.

**Art. 103.** Los Ministros pueden presentar al Congreso, en todo tiempo, los proyectos de ley que juzguen convenientes; y concurrir a los debates del Congreso, o de cualquiera de las Cámaras; pero deben retirarse antes de la votación. Concurrirán, igualmente, a la discusión, siempre que el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame; y tanto en este caso como en el anterior, contestarán a las interpelaciones que se les hiciera.

**Art. 104.** Los Ministros son responsables solidariamente por las resoluciones dictadas en Consejo, si no salvarsen su voto; e individualmente por los actos peculiares a su departamento.

## CONSTITUCIÓN DE 1867

### TITULO XI De los Ministros de Estado

**Art. 89.** El despacho de los negocios de la administración pública corre a cargo de los Ministros de Estado, cuyo número y los ramos que a cada uno correspondan, se designarán por una ley.

**Art. 90.** Para ser Ministro de Estado se requiere haber nacido en el Perú, tener diez años de residencia en la República y ser ciudadano en ejercicio.

**Art. 91.** Las órdenes y decretos del Presidente se firmarán por los Ministros en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

**Art. 92.** Los Ministros de Estado reunidos formarán el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones se detallarán por una ley.

**Art. 93.** Cada Ministro presentará al Congreso ordinario, al tiempo de su instalación, una Memoria en que exponga el estado de los diferentes ramos de su despacho; y en cualquier tiempo los informes que se les pidan.

**Art. 94.** 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.

**Art. 95.** Los Ministros pueden presentar al Congreso en todo el tiempo los proyectos de ley que juzguen convenientes; y concurrir a los debates, debiendo retirarse antes de la votación. Deben concurrir igualmente a las discusiones, siempre que el Congreso los llame, y tanto en este caso como en el anterior, contestarán a las interpolaciones que se les hicieren.

**Art. 96.** Los Ministros son responsables solidariamente por las resoluciones dictadas en Consejo, si no salvarsen su voto; e individualmente por los actos peculiares a su Departamento.

## CONSTITUCIÓN DE 1920

### TITULO XII

#### De los Ministros de Estado

**Art. 125.** El despacho de los negocios de la Administración Pública corre a cargo de los Ministros de Estado, cuyo número, igualmente que los ramos que deban comprender bajo cada Ministerio, se designarán por una ley.

**Art. 126.** Para ser Ministro de Estado se requieren las mismas calidades personales que para ser Diputado.

**Art. 127.** Las órdenes y los decretos del Presidente serán acordados con cada Ministro en sus respectivos ramos y serán firmados por ellos, sin cuyo requisito serán obedecidos.

**Art. 128.** Los Ministros de Estado unidos forman el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones se detallarán por la ley. No podrá haber Ministros interinos. En caso de necesidad puede el Presidente encomendar a un Ministro el despacho de otro ramo por impedimento del titular, sin que este encargo se prolongue más tiempo del que fija la ley.

**Art. 129.** Cada Ministro presentará al Congreso Ordinario al tiempo de su instalación, una Memoria en que exponga el estado de los distintos ramos de su despacho, y en cualquier tiempo los informes que se le pidan. El Ministro de Hacienda presentará además la cuenta general de la República correspondiente al año anterior y el Presupuesto del siguiente con la aprobación del Consejo de Ministros.

**Art. 130.** Los Ministros, de acuerdo con el Presidente de la República; puede presentar al Congreso en todo tiempo los proyectos de ley que juzguen convenientes y concurrir a los debates de las Cámaras; pero deben retirarse antes de la votación.

**Art. 131.** Las funciones de Diputado o de Senador quedan suspendidas mientras el que las ejerza desempeñe un Ministerio.

**Art. 132.** Los Ministros son responsables solidariamente por las resoluciones dictadas en Consejo si no salvarsen sus votos e individualmente por los actos peculiares a su Departamento.

**Art. 133.** 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.

## CONSTITUCIÓN DE 1933

### CAPITULO II Ministros de Estado

**Art. 156°.** La ley determinará el número de Ministros, sus denominaciones y los departamentos de la administración correspondientes a cada uno.

**Art. 157°.** Los Ministros de Estado, reunidos, forman el Consejo de Ministros. Su organización y sus funciones son determinadas por la ley. El Consejo de Ministros tiene su Presidente.

**Art. 158°.** El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombre y remueve a los demás Ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.

**Art. 159°.** El Presidente del Consejo refrenda su propio nombramiento y los nombramientos de los demás Ministros.

**Art. 160°.** Para ser Ministro de Estado se requieren las mismas calidades personales que para ser Diputado.

**Art. 161°.** No pueden ser nombrados Ministros de Estado los miembros del Poder Judicial y los miembros del Clero.

**Art. 162°.** No hay Ministros interinos. El Presidente puede, a propuesta del Presidente del Consejo, encomendar a un Ministro que con retención de su Ministerio, desempeñe otro en el caso de vacancia o por impedimento del que lo sirve, sin que este encargo pueda prolongarse por más de treinta días, ni transmitirse sucesivamente a los otros Ministros.

**Art. 163°.** El Presidente de la República convoca extraordinariamente y preside el Consejo de Ministros, y tiene el derecho de presidirlo cuando ordinaria o extraordinariamente es convocado por el Presidente del Consejo.

**Art. 164°.** El Consejo de Ministros tiene voto deliberativo y voto consultivo en los casos que señala la ley.

**Art. 165°.** El Presidente de la República dirime, con el voto consultivo del Consejo, de competencia entre los Ministros. Su decisión es refrendada por el Presidente del Consejo.

**Art. 166°.** Los actos del gobierno y administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministro del Ramo. Sin este requisito son nulos.

**Art. 167°.** El Presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros y expondrá la política general del Poder Ejecutivo.

**Art. 168°.** El Consejo de Ministros en pleno, o los Ministros separadamente, pueden concurrir a las sesiones del Congreso o de las Cámaras y participar en sus debates.

**Art. 169°.** Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o contra cualquier de los Ministros, siempre que el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame para interpellarlos.

**Art. 170°.** La interpelación se formulará por escrito. Para su admisión se requiere no menos del quinto de los votos de los representantes hábiles.

**Art. 171°.** El Congreso, o la Cámara señalará día y hora para que los Ministros contesten las interpolaciones.

**Art. 172°.** El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, puede ser representado por solo un Diputado o Senador, y se votará en la misma sesión.

**Art. 173°.** El Ministerio censurado debe dimitir. El Presidente de la República aceptará la dimisión.

**Art. 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.

**Art. 175°.** No se suspende el ejercicio de las funciones de Diputado o de Senador mientras el que las ejerce desempeña un Ministerio.

**Art. 176°.** Los Ministros no pueden ejercer ninguna otra función pública ni ninguna actividad profesional. No intervendrán, directa ni indirectamente, en la dirección o gestión de ninguna empresa ni asociación privada.

**Art. 177°.** El Ministro de Hacienda remitirá a la Cámara de Diputados, dentro de los treinta días siguientes al de instalación del Congreso en Legislatura Ordinaria, con la correspondiente Exposición de Motivos, el proyecto de Presupuesto General de la República para el año próximo.

Una copia de la Exposición de Motivos y del proyecto del Presupuesto será remitida por el Ministro al Senado.

Enviará también, dentro del mismo plazo, al Senado y a la Cámara de Diputados, la Cuenta General de las entradas y los gastos de la República, correspondiente al ejercicio del año fiscal anterior, con el informe del funcionario encargado del control de la ejecución del Presupuesto.

La Cuenta será sometida al estudio de una Comisión de Senadores y Diputados, que tendrán todas las facultades de las Comisiones parlamentarias de investigación.



**Art. 178°.** Cada Ministro dirige, de acuerdo con la política general del Poder Ejecutivo, los asuntos que competen a su respectivo Ministerio.

**Art. 179°.** Los Ministros son responsables civil y criminalmente por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrenden.

Todos los Ministerios son solidariamente responsables por los actos delictuosos, o infractores de la Constitución y de las leyes, que cometa el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.



## CONSTITUCIÓN DE 1979

### CAPITULO VI Del Consejo de Ministros

**Art. 212.** La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas a los Ministros en los asuntos que competen al Ministerio de su cargo.

**Art. 213.** Son nulos los actos del Presidente de la República que no tienen refrendación ministerial.

**Art. 214.** La ley determina el número de ministerios, sus denominaciones y las reparticiones correspondientes a cada uno.

**Art. 215.** 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 asiste a sus sesiones.

**Art. 216.** El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. También nombra y remueve a los demás Ministros, a propuesto y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.

**Art. 217.** Para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano y haber cumplido veinticinco años de edad.

**Art. 218.** Todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta.

Son atribuciones del Consejo de Ministros:

- 1.- Aprobar los proyectos de ley que el Presidente somete a las Cámaras
- 2.- Aprobar los decretos legislativos que dicta el Presidente de la República
- 3.- Deliberar sobre todos los asuntos de interés público. Y
- 4.- Las demás que le otorgan la Constitución y la ley.

**Art. 219.** Los Ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa. Los Ministros no pueden ejercer actividad lucrativa ni intervenir, directamente, en la dirección o gestión de empresa ni asociación privada.

**Art. 220.** No hay Ministros interinos. El Presidente de la República puede encomendar a un Ministro que, con retención de su cartera, desempeñe otra por impedimento del que la sirve, sin que esta encargo pueda prolongarse por más de cuarenta y cinco días ni transmitirse a otros Ministros.

**Art. 221.** Los Ministros son responsables, individualmente, por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.

Todos los Ministros son solidariamente responsables por los actos delictuosos o infractorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerdan en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

**Art. 222.** El Consejo de Ministros en pleno o los Ministros separadamente, pueden concurrir a las sesiones del Congreso o de las Cámaras y participar en sus debates. Concurren también cuando son invitados para informar.

**Art. 223.** En cada Ministerio hay una comisión consultiva.  
La ley determina su organización y funciones.



## CONSTITUCIÓN DE 1993

### CAPITULO V

#### Del Consejo de Ministros

##### Artículo 119.- Dirección y gestión de los Servicios Públicos

La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.

##### Artículo 120.- Refrendación Ministerial

Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial.

##### Artículo 121.- Consejo de Ministros

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.

##### Artículo 122.- Nombramiento y remoción del Presidente del Consejo de Ministros y demás Ministros

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.

##### Artículo 123.- Atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros y demás Ministros

Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:

1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno.
2. Coordinar las funciones de los demás ministros.
3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.

##### Artículo 124.- Requisitos para ser Ministro de Estado

Para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ser ministros.

**Artículo 125.- Atribuciones del Consejo de Ministros**

Son atribuciones del Consejo de Ministros:

1. Aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso.
2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley.
3. Deliberar sobre asuntos de interés público. Y
4. Las demás que le otorgan la Constitución y la ley.

**Artículo 126.- Acuerdos del Consejo de Ministros**

Todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta.

Los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa.

Los ministros no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas.

**Artículo 127.- Encargo de la Función Ministerial**

No hay ministros interinos. El Presidente de la República puede encomendar a un ministro que, con retención de su cartera, se encargue de otra por impedimento del que la sirve, sin que este encargo pueda prolongarse por más de treinta días ni transmitirse a otros ministros.

**Artículo 128.- Responsabilidad de los Ministros**

Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.

Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

**Artículo 129.- Concurrencia de Ministros al Congreso**

El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

Concurren también cuando son invitados para informar.

El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas.



## ANEXO II



**LEY ORGANICA DE 4 DE DICIEMBRE DE 1856  
QUE ESTABLECE EL CONSEJO DE MINISTROS** <sup>394</sup>

**EL LIBERTADOR RAMON CASTILLA,  
Presidente Provisorio de la República**

Por cuanto la Convención Nacional ha dado la ley siguiente:

**La Convención Nacional**

CONSIDERANDO:

Que por el artículo 23<sup>395</sup> de la Constitución se establece el Consejo de Ministros, cuya organización y procedimientos deben detallarse por la ley;

HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

**Art. 1.** Los Ministros serán ordinariamente cinco: de Relaciones Exteriores: de Gobierno, Culto y Obras Públicas: de Justicia, Instrucción y Beneficencia: de Guerra y Marina; y de Hacienda y Comercio. Sin embargo podrá el Gefe del Poder Ejecutivo entregar á un Ministro el despacho de otro Ministerio además del suyo, por un término que no exeda de dos meses, mientras se halle expedito el otro Ministro ó se provea alguna vacante.

**Art. 2.** Habrá siempre en ejercicio, cuando menos, tres Ministros de Estado.

**Art. 3.** Para despachar por vía de encargo algún Ministerio, se requiere ser Ministro de Estado.

**Art. 4.** El nombramiento de cada Ministro se verificará por el Presidente, con acuerdo unánime de los demás Ministros. Cuando la renovacion del Ministerio sea total, el Gefe del Poder Ejecutivo nombrará al Presidente del Consejo, quien propondrá á los demás Ministros.

**Art. 5.** En el caso de no haber ningún Ministro en el Gabinete, se comunicarán los nombramientos (de Ministros) por cualquiera de los Oficiales Mayores.

**Art. 6.** El cargo de Ministro no tiene duración determinada, y puede ser dimitido libremente.

**Art. 7.** El sueldo de cada uno de los Ministros será el de diez y nueve pesos diarios.

**Art. 8.** El conocimiento de los asuntos se distribuirá entre los Ministros en la forma siguiente:

<sup>394</sup> Texto reproducido: Imprenta del Estado. Por E. Aranda. Lima, 1857.

<sup>395</sup> Nota del autor: El artículo 93 de la Constitución de 1856 es el que se refiere al Consejo de Ministros.



*El Ministro de Relaciones Exteriores conocerá de lo relativo á los asuntos que á contiucion se expresan:*

Tratados internacionales:  
 Concordatos:  
 Decretos conciliares:  
 Bulas y Breves Apostólicos:  
 Dirección de las relaciones diplomáticas:  
 Nombramiento y remocion de Agentes Diplomáticos y Consulares:  
 Correspondencia con los Gobiernos Extranjeros y sus Agentes Públicos:  
 Instrucciones á los Agentes Diplomáticos y Consulares de la República en otros Estados:  
 Admisión de los Agentes diplomáticos y consulares extranjeros:  
 Protección de los nacionales en el extranjero:  
 Legalización de documentos para el exterior y comprobacion de los otorgados en el extranjero.

*El Ministro de Gobierno conocerá de lo relativo á órden público:*

Garantías individuales:  
 Imprenta:  
 Elecciones:  
 Juntas Departamentales:  
 Municipalidades:  
 Conservacion y reparacion de las localidades del Congreso:  
 Policia:  
 Gendarmería:  
 Demarcacion territorial:  
 Estadística general, cartas geográficas y topográficas:  
 Administracion de postas y correós:  
 Alojamientos, bagajes, cargas y servicios públicos, suministro de víveres y forrajes:  
 Teatros y lugares de recreo público:  
 Administración de Loreto.

*El Ministro del Culto conoce de lo relativo á Patronato Nacional:*

Páse de decretos conciliares, Bulas, Breves y Rescriptos Pontificios:  
 Presentación de beneficios eclesiásticos:  
 Jurisdiccion y disciplina eclesiástica:  
 Conventos y casas religiosas.

*El Ministro de Obras Públicas de lo relativo á---*

Caminos:  
 Puentes:  
 Canales:  
 Obras sobre los ríos:  
 Irrigacion:  
 Desagues:  
 Derechos sobre vías de comunicacion:

Edificios públicos:  
Ingenieros civiles:  
Protección de la agricultura, de la industria y minería.

*El Ministro de Justicia conoce de lo relativo á---*

Administracion de Justicia:  
Codificacion:  
Magistratura y Ministerio Fiscal:  
Penitenciarías, presidios y cárceles:  
Administracion de presos y cumplimiento de condenas.

*El Ministro de Instruccion conocerá de lo relativo á---*

Direccion de Estudios:  
Inspeccion de los establecimientos de instruccion:  
Cumplimiento de sus reglamentos:  
Administracion de sus rentas:  
Monumentos históricos y artísticos:  
Bibliotecas, Muséos y conservatorios de artes:  
Propiedad literaria.

*El Ministro de Beneficencia conocerá de lo relativo á---*

Hospitales, Casas de refugio y maternidad:  
Montes de piedad, de socorros públicos y cajas de ahorros.  
Médicos titulares, y fomento de la facultad de Medicina, y de los establecimientos de Medicina y Obstetricia:  
Establecimientos de Farmacia:  
Medidas sanitarias:  
Conservacion y propagacion del fluido vacuno:  
Baños termales:

*El Ministro de Guerra conocerá de lo relativo á---*

Guardia Nacional:  
Ejército y Armada:  
Moralidad y disciplina de la fuerza pública:  
Conservacion y reparacion de los establecimientos militares, incluyendo los de educacion profesional para el ejército y marina:  
Vicariato general:  
Cuerpo de sanidad:  
Ingenieros militares:  
Hacienda militar y sus comisarios:  
Arsenales y astilleros:  
Presas.

***El Ministro de Hacienda conoce de lo relativo á---***

Recaudacion é inversion de las rentas públicas, ordinarias y extraordinarias:  
Casas de moneda y todas las oficinas y establecimientos de hacienda:  
Administracion de los bienes del Estado:  
Cumplimiento de las sentencias en el ramo de hacienda:  
Arreglo y pago de la deuda pública.

***El Ministro de Comercio conoce de lo relativo á---***

Instruccion para los tratados de Comercio, y en todo lo concerniente á su cumplimiento:  
Tribunales y Juzgados de Comercio:  
Inspeccion de las bolsas, mercados, muelles, diques y demas obras que no sean de fortificacion en los puertos:  
Observancia de los reglamentos, tarifas y aranceles comerciales:  
Fomento y mejora del cabotaje:  
Regularidad de pesos y medidas.

***Son asuntos comunes a todos los Ministros:***

1. Los decretos y resoluciones en los asuntos de sus respectivos ramos:
2. Sus empleados sueldos y gastos

**Art. 9.** El Presidente de la República, cuando lo exija el mejor servicio, podrá separar de uno ó mas Ministerios para agregar á otros, alguno ó algunos ramos de los que constituyen, segun esta ley, los departamentos del despacho.

**Art. 10.** Cada uno de los Ministros de Estado autorizará con su firma, despues de la del Presidente de la República.

1. Los decretos que expida en ejercicio de las atribuciones que se le conceden por la Constitucion.
2. Las resoluciones gubernativas ó administrativas que se dicten en cada uno de los ramos de su cargo:
3. Los títulos ó despachos de los empleados en el ramo de su incumbencia, de los cuales se tomará razon en el Ministerio y además en las oficinas respectivas.

**Art. 11.** Las notas acordadas y de interés público irán rubricadas al margen por el Presidente de la República y firmadas por el Ministro á cuyo despacho correspondan.

**Art. 12.** Los Ministros firmarán por sí solos:

1. Las notas oficiales que dirijan sobre el asunto que tengan a su cargo.
2. Las órdenes ó providencias de sustanciación que tengan á bien reservarse por ser importantes, ó que se refieran al Poder Legislativo ó a la Corte Suprema, ó que remitan á otro Ministerio.
3. Las órdenes de aprehension ó de arresto de cualquier individuo, para ponerlo dentro del término improrrogable de veinticuatro horas á disposicion del juez respectivo.

**Art. 13.** No hay obligación de obedecer las órdenes ministeriales que no estén firmadas por el Ministro.

**Art. 14.** Los Ministros librarán por sí, y sin necesidad de acuerdo del Presidente, las órdenes de pago sobre partidas de gastos ordinarios consideradas en el Presupuesto General.

**Art. 15.** Los Oficiales Mayores sustanciarán y mandarán practicar las diligencias preparatorias de los asuntos de despacho, hasta ponerlos en estado de resolución; exepituandose los expresados en el inciso 2 del artículo 12.

**Art. 16.** Los Ministros oirán al Fiscal de la Nación en los asuntos en que sean preciso defender la jurisdicción, el patronato, la hacienda y los demas derechos é intereses nacionales; en los que tengan por objeto la responsabilidad de los empleados públicos ó el castigo de los delincuentes ó la verdadera inteligencia de las leyes; y en todos los casos en que la ley exija especialmente la audiencia fiscal.

**Art. 17.** Podrán los Ministros pedir los informes que crean convenientes directamente á todas las autoridades y funcionarios superiores de la República; y á los inferiores por medio de aquellos bajo cuya dependencia se hallan.

**Art. 18.** Al decretar la sustanciacion, se fijará el término en que debe absolverse la diligencia que se ordena.

**Art. 20.** En los asuntos que requieran un decreto acordado, el Ministro someterá el proyecto al Consejo.

**Art. 21.** En cada uno de los Ministerios se designará un dia de audiencia por semana para las personas que tengan negocios pendientes, por el órden de antigüedad en que la solicitaren.  
El interesado que no se presente á la hora señalada, no podrá ser oído hasta la semana entrante. Uno de los empleados del Ministerio “tomará en un libro la razon sumaria de las peticiones.”

**Art. 22.** Corre á cargo de cada uno de los Ministros el órden y arreglo económico de su oficina; la exactitud de los subalternos en las horas de trabajos; y el que los libros estén con el despacho del dia, y el imponer penas á los inexactos.

Los Ministros pueden, á su arbitrio, remover á los Oficiales Mayores y proponer á los que deben subrogarlos.

**Art. 23.** Se publicará en los periódicos, cuando menos una vez por semana, la razon de los asuntos despachados en cada Ministerio.

**Art. 24.** Los Ministros de Estado formarán un Consejo, cuyo Presidente será el que hubiese obtenido este nombramiento del Gefe del Poder Ejecutivo.

En defecto el Presidente del Consejo, será éste precidido por el Ministro á quien corresponda la prelacion, segun el órden señalado en el articulo 1.

**Art. 25.** El objeto del Consejo es dar unidad á la marcha de los negocios públicos y mejor acierto en la administracion.

Basta el número de tres Ministros para que haya Consejo, prévia citacion de todos ellos.

**Art. 26.** Se reunirá el Consejo de Ministros:

1. Para acordar cualesquiera medidas importantes de la administracion:
2. Para acordar lo conveniente acerca de las resoluciones en proyecto que le someta cada Ministro.

**Art. 27.** Cuando el Consejo de Ministros se encargue de la Presidencia de la República conforme al artículo 86 de la Constitucion, dictará, por mayoría absoluta, las disposiciones q' juzgue oportunas, sin dejar de despachar cada Ministro su respectivo ramo.

**Art. 28.** Se llevará un libro de acuerdos donde constará la opinión de cada Ministro. Dicho libro será redactado por el Ministro de turno y se guardará con los demas documentos en el archivo correspondiente al Consejo.

**Art. 29.** De las actas de los acuerdos se remitirá mensualmente copias autorizadas, cerradas y selladas de Diputados, y se conservarán archivadas en el mismo estado hasta la instalacion del Congreso, al que se dará cuenta.

**Art. 30.** Verificado el acuerdo diario del Consejo, cada Ministro en la parte que le corresponde, lo presentará al Gefe del Poder Ejecutivo, suministrandole la informacion necesaria.

Si el Gefe del Poder Ejecutivo no acepta el acuerdo, el Consejo deliberará oportunamente lo que convenga hacer.

**Art. 31.** Si hay desacuerdo entre el Presidente de la República y uno de los Ministros, resistiendo aquel rubricar algun decreto ó éste autorizarlo, se someterá el asunto al acuerdo del Consejo de Ministros.

**Art. 32.** El Gefe del Poder Ejecutivo puede asistir á todos los acuerdos del Consejo, y reunirlo extraordinariamente cuando lo tenga á bien. En estos casos, él presidirá el Consejo.

**Art. 33.** La publicacion del Periódico Oficial dependerá del Consejo de Ministros. Los oficiales y los archivos de los Ministerios estarán a disposicion del Consejo.

**Art. 34.** Servirá de Secretario cualquier de los Oficiales Mayores del Ministerio designado por el Consejo.

**Art. 35.** Los Ayudantes de Gobierno lo son tambien del Consejo de Ministros.

**Art. 36.** Los Ministros son responsables solidariamente de las resoluciones que dicten en Consejo si no salvarsen su voto; é individualmente, de todo lo que cada uno haga en el Ministerio de su cargo.

**Art. 37.** No merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura.

Comuníquese al Poder Ejecutivo para que disponga lo necesario á su cumplimiento. Dada en la sala de sesiones en Lima, á 17 de Noviembre de 1856 – MANUEL TORIBIO URETA – Presidente – JOSE LUIS QUIÑONES – Secretario. – PIO B. MESA – Secretario.

Al Libertador Presidente Provisorio de la República &.

Por tanto, mando se impriman, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la Casa del Gobierno en Lima, á 4 de Diciembre de 1856. – RAMON CASTILLA. – JERVASIO ALVAREZ.



### ANEXO III



## LEY DE MINISTROS DE 1862

### RAMÓN CASTILLA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Por cuanto el Congreso ha dado la ley siguiente:

*El Congreso de la República peruano*

En cumplimiento del artículo 100 de la Constitución:

Ha dado la ley siguiente:

**Art 1.-** Los Ministros de Estado forman un Consejo, cuyo objeto esencial es dar unidad y dirigir la administración de los negocios del Estado, bajo las órdenes del Presidente de la República y sujetándose á la Constitución y á las leyes.

**Art. 2.-** Es Jefe del Consejo el Ministro que designe el Presidente de la República.

**Art. 3.-** Cuando todo el Ministerio sea removido, el Presidente de la República nombrará Presidente del Consejo y Ministro de uno de los ramos de la administración, autorizando el nombramiento el Oficial Mayor de cualquiera de los Ministerios.

**Art. 4.-** En el caso del artículo anterior, el Presidente del Consejo propondrá al de la República, en una carta oficial, las personas que á su juicio deberán obtener los Ministerios. Si el Presidente de la República acepta, expedirá á continuación un decreto nombrándolos y expresando las carteras de que los encargue. Este decreto será autorizado por el Presidente del Consejo.

**Art. 5.-** Cuando por muerte ú otra causa, el Presidente del Consejo cese en el ejercicio de su cargo, será inmediatamente reemplazado, y el Presidente de la República, con acuerdo de los demás ministros, nombrará al que deba servir el Ministerio vacante.

**Art.6.-** Para reemplazar á uno ó más Ministros, el Presidente del Consejo, con acuerdo de los Ministros, propondrá al de la República la persona ó personas que deban entrar al gabinete.

**Art. 7.-** El Presidente de la República recibirá el juramento al del Consejo y á cada Ministro, en presencia de los demás, de los Oficiales Mayores y Jefes de Sección de los Ministerios.

**Art. 8.-** El Presidente del Consejo suscribirá las notas circulares en que se comunique el nombramiento de uno ó mas ministros.



**Art. 9.-** El Consejo no podrá estar sin Presidente, aunque sea interino.

**Art. 10.-** Por enfermedad del Presidente del Consejo, lo presidirá el Ministro mas antiguo, anotándose esta circunstancia en el acta de la sesión.

**Art.11.-** El Presidente de la República presidirá las sesiones que el Consejo celebre en su presencia, y podrá convocarlo cuando lo estime conveniente.

**Art. 12.-** Para que haya Consejo, es indispensable la asistencia de tres Ministros, comprendiéndose entre ellos el Presidente del Consejo.

**Art. 13.-** El Consejo de Ministros se reunirá siempre que el servicio público lo exija y su Presidente lo ordene. Ordinariamente lo hará, para ocuparse del examen y discusión de los asuntos de gravedad que se presenten al Gobierno, y para acordar las providencias y resoluciones administrativas que estime de importancia.

**Art. 14.-** Cuando un ministro crea indispensable la reunión del Consejo, porque la urgencia ó gravedad del caso que se le presente, no permita diferirlo hasta la primera sesión ordinaria, lo comunicará á su presidente, quien, sin excusa alguna, citará inmediatamente á Consejo.

**Art. 15.-** El Presidente del Consejo determinará, en las sesiones ordinarias de éste, el orden en que deban discutirse los asuntos sometidos á su deliberación.

**Art. 16.-** Los Ministros de Estado serán cinco, denominados de Relaciones Exteriores, de Gobierno, de Justicia, de Guerra y Marina, y de Hacienda y Comercio. Al Ministerio de Gobierno estarán unidos los ramos de Policía y Obras Públicas; y al de Justicia los de Culto, Instrucción Pública y Beneficencia<sup>396</sup>.

**Art. 17.-** Los Ministerios estarán siempre provistos, aunque sea con Ministros nombrados interinamente.

**Art. 18.-** El Ministro interino es igual en todo al propietario.

**Art. 19.-** Sólo en caso de absoluta necesidad, puede un Ministro desempeñar accidentalmente otro Ministerio, además del de su cargo. Esta comisión no excederá de quince días, ni podrá encomendarse sucesivamente a los otros Ministros<sup>397</sup>.

**Art. 20.-** La duración de un Ministro interino no pasará de cuatro meses y sólo podrá ser reemplazado por otro nombrado en propiedad.

---

<sup>396</sup> Por Ley De 22 de enero de 1896, que se registra en el lugar respectivo, se creó el Ministerio de Fomento.

<sup>397</sup> Este artículo está reformado por el artículo 1.º de la Ley de 19 de febrero de 1863.

**Art. 21.-** El cargo de Ministro no tiene tiempo determinado. El Presidente de la República puede remover á uno, ó varios, o á todos los Ministros.

**Art. 22.-** El Presidente de la República consultará al Consejo de Ministros: el nombramiento de Agentes Diplomáticos - la presentación de Arzobispos y Obispos - las ternas para provisión de las Vocalías de la Suprema Corte de Justicia - los nombramientos de Jefes superiores de ejércitos ó escuadras, de Prefectos, de Director General de Hacienda y de Presidente del Tribunal Mayor de Cuentas: lo relativo á tratados, y a las instrucciones y resoluciones sobre asuntos graves que se comuniquen á los Agentes Diplomáticos: los contratos y disposiciones concernientes al guano: los casos de competencia, y los de deuda sobre aplicación de las leyes y resoluciones que expida el Congreso: el presupuesto general que en cada bienio debe presentar al Cuerpo Legislativo: los reglamentos que en uso de sus atribuciones constitucionales pueda dictar el Gobierno: las resoluciones para emprender obras públicas y la preferencia que merezcan algunas de la comprendidas en el presupuesto: la inversión de las cantidades votadas en él para gastos extraordinarios é imprevistos: la decisión de los asuntos que afecten la paz pública ó de los que pueda resultar un conflicto internacional: la celebración de contratos que impongan obligaciones al fisco: el giro de letras, para cualquiera especie de gasto, pago ó reembolso, á cargo de las casas consignatarias del guano: el juzgamiento ó remoción de las autoridades políticas acusadas de infracción de las leyes; y de aquellas cuya conducta afecte el orden público ó á los intereses del territorio encomendado á su administración: el mensaje que debe dirigir á las Cámaras y las memorias de los Ministros: los asuntos de alta importancia; y en general, todos aquellos que, á su juicio, merezcan ser consultados al Consejo<sup>398</sup>.

**Art. 23.-** Si no hay acuerdo entre el Presidente de la República y uno de los Ministros, sobre cualquier asunto de su ramo, se someterá éste al Consejo.

**Art. 24.-** Siendo acertada la opinión del Presidente é infundada la del Ministro, el Consejo resolverá que se lleve á efecto aquella; y si el Ministro insiste en su parecer, renunciará el cargo<sup>399</sup>.

**Art. 25.-** En caso de que se presente alguna circunstancia de gravedad ó trascendencia entre las opiniones del Presidente de la República y el Consejo, hará éste su dimisión, no pudiendo quedar en el Gabinete ninguno de los Ministros, si ha sido unánime el juicio del Consejo<sup>400</sup>.

**Art. 26.-** No tienen valor legal, los despachos, credenciales ni decretos en que el Gobierno expida resoluciones o declaratorias sobre cualquier asunto, si no están firmados por el Presidente de la República y por el Ministro del ramo respectivo.

**Art. 27.-** No serán cumplidas la órdenes oficiales que no estén firmadas por el Ministro á quien corresponda. Solo en el caso de hallarse éste legalmente impedido, circunstancia que se anotará en el expediente ó se comunicará á quien convenga, conocerá del asunto el

<sup>398</sup> Este artículo está modificado por los artículos 2.º y 4.º de la ley de 19 de febrero de 1863.

<sup>399</sup> Reformado por el artículo 5.º de la Ley de 19 de febrero de 1863.

<sup>400</sup> Expresamente restringido por el artículo 6.º de la ley últimamente citada.

Ministro de Gobierno; y si el impedido es él, pasará al Ministro que designe el Presidente de la República.

**Art. 28.-** Basta la firma del Ministro para que sean cumplidas las notas oficiales en que se ordene la ejecución de la leyes, reglamentos y disposiciones vigentes ó sobre asuntos del despacho ó transcribiendo decretos ó resoluciones<sup>401</sup>.

**Art. 29.-** Si la nota oficial es sobre algún asunto extraordinario ó que a juicio del Presidente de la República merezca dársele mayor fuerza é importancia, el Ministro respectivo la leerá al Presidente para que éste la apruebe y rubrique.

**Art 30.-** No será permitido á los Prefectos, Generales con mando, ni a ninguna autoridad que dependa del Poder Ejecutivo, exigir la firma del Presidente en las notas dirigidas por cualquiera de los Ministros, ni interpretar las órdenes que reciban.

**Art. 31.-** No se cumplirán las órdenes libradas en carta particular.

**Art. 32.-** Las notas oficiales que los Ministros dirijan al ramo de Hacienda, para que ordene algún pago, serán firmadas por el Presidente de la República cuando el gasto sea extraordinario<sup>402</sup>.

**Art. 33.-** Los ministros cuidarán de resolver á la brevedad posible los asuntos de particulares que se presenten al Gobierno, prefiriendo siempre la parte oficial en el despacho.

**Art. 34.-** Los Ministros cuidarán de que las oficinas absuelvan los informes y practiquen las diligencias que se les encarguen, cuando más en el término de diez día, salvo el de la distancia. Concluida la sustanciación de los asuntos que ante ellos pendan, los resolverán dentro del perentorio término de treinta días.

**Art. 35.-** Se publicará en los periódicos, cuando menos una vez por semana, la razón de los asuntos despachados en cada Ministerio.

**Art. 36.-** Los Ministros y sus oficiales mayores cuidarán de no dar una sustanciación innecesaria á los expedientes que giren en los ministerios. Sólo pedirán informes á las oficinas y funcionarios públicos ó vista al Fiscal, en los casos designados por la ley.

**Art. 37.-** Los Ministros resolverán, sin necesidad de acordar con el Presidente, los asuntos comunes sobre cumplimiento de las leyes y reglamentos y aquellos en que no pueda haber duda ni contradicción alguna.

---

<sup>401</sup> Véase el artículo 4.º de la Ley de 20 de agosto de 1872, que designa las atribuciones de los Directores del Ministerio de Justicia é Instrucción.

<sup>402</sup> Véase la Ley de 30 de octubre de 1895, que establece que los Ministros de Estado son directa é indirectamente responsables por los gastos que ordenen.

**Art. 38.-** Los Oficiales mayores serán nombrados por el Presidente de la República, á propuesta del respectivo Ministro.

**Art. 39.-** Los oficiales mayores y demas empleados de los Ministerios, si no mereciesen la confianza de los respectivos Ministros, pueden ser reemplazados por medio de mútuas traslaciones, con aprobación del Presidente de la República<sup>403</sup>.

**Art. 40.-** El Secretario del Consejo será nombrado por el Presidente de la República, á propuesta del Consejo de Ministros, y solo él puede removerlo. El cargo que ejerce es en comisión; y mientras lo desempeña gozará el sueldo señalado á los Oficiales mayores de Ministerios<sup>404</sup>.

**Art. 41.-** En las actas del Consejo se insertará la opinión de cada Ministro sobre los asuntos que se discutan y serán redactados por el Ministro que designe el Presidente del Consejo. El Secretario debe copiarlas inmediatamente en el libro, recoger las firmas de los Ministros y entregar una copia al Presidente de la Republica.

**Art. 42.-** El Secretario no asistirá á las sesiones del Consejo que presida el Presidente de la República.

**Art. 43.-** Después de firmada la acta, los Ministros no pueden añadir aclaración ni explicación alguna. Tampoco es permitido enmendar ni agregar palabras entre reglones ó de otra manera, ni menos raspar el papel. En el caso de que se note algún defecto, se salvará al pié de la acta en la inmediata reunión del Consejo.

**Art. 44.-** El Congreso usará del voto de censura para desaprobar la conducta de un Ministro, por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezca acusación.

**Art. 45.-** Los Ministros son directamente responsables, conforme á la Constitución, de todos sus actos administrativos.

**Art. 46.-** Los Ministros responderán solidariamente, de las resoluciones que se acuerden y expidan en Consejo, si no consta de una manera expresa en la acta respectiva que han salvado su voto.

**Art. 47.-** Es también solidaria la responsabilidad de los Ministros, en caso de que, embarazando ú oponiéndose el Presidente de la República, ó cualquiera de ellos, al cumplimiento de las leyes, los demás no lo exciten por medio de una acta en que conste su parecer ó decisión.

---

<sup>403</sup> Reformado por el artículo 8.º de la Ley citada. Véase la Ley de 30 de abril de 1873, que declara que todos los cargos de los Ministerios y sus dependencias son comunes.

<sup>404</sup> La plaza de Secretario del Consejo de Ministros fue suprimida por Ley de 3 de diciembre de 1868.

**Art. 48.-** Las deliberaciones del Consejo se decidirán por mayoría de votos; si hay empate lo resolverá el Presidente del Consejo, que sólo en este caso tendrá dos votos.

**Art. 49.-** Cuando la voluntad del Presidente de la República se sobreponga al acuerdo del Ministerio y se adopten medidas contrarias á las leyes ó a los intereses del país, sólo podrá justificarse la irresponsabilidad legal de los Ministros con la renuncia de sus carteras e inmediata separación del Gabinete.

**Art. 50.-** Cada Ministerio tendrá un reglamento particular, aprobado por el Presidente de la República. En él se detallarán las obligaciones de sus empleados, el orden que ha de seguirse en el despacho y en el servicio de la oficina; y por último, lo negocios que correspondan á ese ramo de la administración.

**Art. 51.-** Los Ministros darán frecuentemente audiencia al público, sin perjuicio de señalar en cada semana un día especial con este objeto.

**Art. 52.-** Las competencias que se susciten entre los Ministros sobre asuntos del despacho, las resolverá el Presidente de la República.

**Art. 53.-** En los actos públicos y del servicio, los Ministros ocuparán lugar de preferencia, según la antigüedad de sus nombramientos y presididos por el Presidente del Consejo. Si todos tienen la misma antigüedad, servirá de regla el orden, en que se han enunciado los Ministerios en el artículo 16 de esta ley.

Comuníquese al Poder Ejecutivo, para que se disponga lo necesario á su cumplimiento.

Dada en Lima, á dos de mayo de mil ochocientos sesenta y uno.

*Miguel del Carpio*, Presidente del Senado. *Antonio Arenas*, Presidente de la Cámara de Diputados. *José Hermógenes Cornejo*, Secretario del Senado. *Evaristo Gómez-Sánchez*, Diputado Secretario.

Al Excmo. Señor Presidente de la República.

*Lima, 13 de mayo de 1861*

Devuélvase con observaciones.

Rúbrica de S.E.

*Morales*

*Lima, setiembre de 1862*

Excelentísimo Señor:

El Congreso ha reconsiderado, con vista de las observaciones de V.E., la ley que en 2 de mayo de 1861 expidió sobre organización del Consejo de Ministros; y habiendo insistido en ella, tenemos el honor de devolverla a V.E. para su promulgación y cumplimiento.

Dios guarde á V.E.

*Miguel del Carpio*, Presidente del Senado. *José María Perez*, Presidente de la Cámara de Diputados. *Francisco Chavez*, Senador Secretario. *Epifanio Serpa*, Diputado Secretario.

Excmo. Señor Presidente de la Republica

Por tanto: mando se imprima, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento.  
Dado en la Casa del Supremo Gobierno, en Lima, a veintiseis de Setiembre de mil ochocientos sesenta y dos<sup>405</sup>.  
RAMÓN CASTILLA.

*Manuel Morales*

---

<sup>405</sup> Esta Ley fue adicionada por la de 3 de setiembre de 1879.

**MIGUEL SAN ROMÁN  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Por cuanto el Congreso ha dado la ley siguiente:

*El Congreso de la República Peruana*

Teniendo en consideración que hay necesidad de modificar algunas de las disposiciones de la Ley de Ministros;

Ha dado la siguiente ley:

**Art. 1.º** La vacante de un Ministro se proveerá precisamente el mismo día en que tuviese lugar. Si hubiese dificultad para ello, se encargará el Ministerio vacante á otro de los Ministros. Esta comisión no podrá encomendarse ni aceptarse por más de treinta días, ni transmitirse sucesivamente á los otros Ministros; pero si la falta de Ministro ocurriese por razón de enfermedad del propietario, entonces durará la comisión hasta el restablecimiento de éste.

**Art. 2.º** El Presidente de la República puede consultar al Consejo de Ministros los asuntos que, á su juicio, lo mereciesen. La opinión del Consejo en tales casos es solamente ilustrativa, y el Presidente de la República ó el Ministro del ramo á que pertenezca el asunto consultado son libres para resolverlo sobre su propia responsabilidad.

**Art. 3.º** Cuando el Consejo de Ministros se reuna para prestar un voto consultivo, será presidido por el Presidente del Consejo, en el caso de que el Presidente de la República no creyese conveniente asistir á la discusión.

**Art. 4.º** El Presidente de la Republica oirá el voto deliberativo del Consejo de Ministros:  
1º Cuando pidiere la autorización de que hablan la atribución veinte del artículo cincuenta y nueve y los artículos noventa y cinco y noventa y seis de la Constitución:  
2º Para decretar bloqueos ó abrir alguna campaña, después de autorizado para ello.

Oirá el voto consultivo:

1º Cuando creyese conveniente hacer observaciones á alguna ley:

2º Cuando pidiere facultad para levantar empréstitos:

3º Para nombrar Ministros Plenipotenciarios, Enviados Extraordinarios ó Ministros Residentes.

4º Para proponer Vocales y Fiscales de la Corte Suprema, nombrar General en Jefe del Ejército, Almirante de Escuadra, Prefectos, Director General de Hacienda, del Crédito Público, Presidente del Tribunal Mayor de Cuentas y presentar para Arzobispos y Obispos.

**Art. 5.º** El artículo veinticuatro de ley de Ministros se reformará en estos términos: “Siendo acertada la opinión del Presidente, é infundada la del Ministro, el Consejo resolverá que se lleve á efecto aquella; y en tal caso, el Presidente nombrará el Ministro que deba autorizar lo resuelto por el Consejo”.

**Art. 6.º** Solamente cuando ocurran los casos indicados en el artículo cuarto, que demandan el voto deliberativo del Consejo, y el consignado en el artículo quinto, tendrá aplicación lo dispuesto en el artículo veinticinco de la citada ley

**Art. 7.º** Se suprimirán del artículo treinta y siete las palabras posteriores a la de “reglamentos” y que dicen: “y aquellos Et”.

**Art. 8.º** El artículo treinta y nueve se reformará en los términos siguientes: “Los Oficiales mayores de los Ministerios serán empleados en comisión; y los demás empleados de cada Ministerio, si no mereciesen la confianza de los respectivos Ministros, pueden ser reemplazados por medio de mútuas traslaciones, con aprobación del Presidente de la República”.

Esta disposición en nada afecta al derecho de los actuales Oficiales mayores, que con título legal hayan tomado posesión de sus destinos.

**Art 9.º** Todos los artículos de la ley de Ministros publicada en veintiseis de Setiembre de mil ochocientos sesenta y dos, quedan vigentes en lo que no se oponga á las disposiciones precedentes.

Comuníquese al Poder Ejecutivo para que disponga lo necesario a su cumplimiento.

Dada en Lima, á los treinta y un días del mes de Enero del mil ochocientos sesenta y tres.

*José Silva Santisteban*, Vice-Presidente del Senado.- *José María Perez*, Presidente de la Cámara de Diputados.- *Francisco Chavez*, Senador Secretario.- *Epifanio Serpa*, Diputado Secretario.

Al Presidente de la República.



- O -

Por tanto: mando se imprima, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en la casa de Gobierno, en Lima á diez y nueve de Febrero de mil ochocientos sesenta y tres.

MIGUEL SAN ROMÁN

*Antonio Arenas*



## BIBLIOGRAFÍA

ABAD YUPANQUI, Samuel.

La Constitución de 1993: Estudio Introductorio.

En: Constitución y Procesos Constitucionales.

Palestra Editores. Cuarta Edición. Lima, 2010.

ABRUÑA PUYOL, Antonio.

Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano.

Palestra Editores. Lima, 2010.

ABRUÑA PUYOL, Antonio.

El concepto de Administración Pública.

En: La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. AA.VV.

Zegarra Valdivia, Diego y Baca Oneto, Víctor (Coordinadores).

Palestra Editores. Lima, 2011.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique y RUBIO CORREA, Marcial.

Constitución y Sociedad Política.

Mesa Redonda Editores. Segunda Edición. Lima, 1983.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique.

El funcionamiento del sistema político de la Constitución de 1979.

En: La Constit

ución diez años después. AA.VV. Primera Edición.

Fundación Friedrich Naumann. Lima, 1989.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique.

Una Constitución estable para institucionalizar el país.

Revista Peruana de Derecho Público. Año 2. Número 3. Julio-Diciembre.

Editorial Grijley. Lima, 2001.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos

El Poder Ejecutivo Presidencial

Revista Pensamiento Constitucional. Año III. N° 3.

Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1996.

CARPIZO, Jorge.

Características esenciales del Sistema Presidencial e influencias para su instauración en América Latina.

Revista Peruana de Derecho Público. Año 7, Número 12. Enero Junio. Editorial Grijley.

Lima, 2006.

CARPIZO, Jorge.

Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina.

Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2007.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO.

Debate Constitucional. Pleno – 1993.

Tomo II. Lima-Perú. 1998.

COTLER, Julio.

Clases, Estado y Nación en el Perú.

Instituto de Estudios Peruanos. Tercera Edición. Segunda Reimpresión. Lima, 2009.

CHIRINOS SOTO, Enrique.

Los Militares pueden ser Ministros.

Cuestiones Constitucionales 1933-1990.

Fundación M.J. Bustamante De la Fuente. Lima, 1991.

DE TRAZEGNIES, Fernando.

La idea de Derecho en el Perú Republicano del Siglo XIX.

Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1980.

DIARIO DE LOS DEBATES.

Comisión Principal de la Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979.

Tomo IV. Lima-Perú. 1985.

DÍAZ MUÑOZ, Oscar.

La Moción de censura en el Perú.

Ara Editores. Lima, 1997.

DUVERGER, Maurice.

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.

Editorial Ariel. Barcelona, 1982.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José.

El Congreso, el Gobierno y sus relaciones políticas en la propuesta de reforma constitucional.

Revista Peruana de Derecho Público. Año 2. Número 3. Julio-Diciembre de 2001.

Editorial Grijley.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José.

La Responsabilidad del Presidente.

Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2007.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón.

El Derecho Administrativo a comienzo de su tercera centuria.

En: Panorama del Derecho Administrativo al comienzo de su tercera centuria.

Editorial La Ley. Buenos Aires, 2002.

GÁLVEZ MONTERO, José Francisco.  
Los grandes debates congresales.  
Revista Informativo Jurídico. Colegio de Abogados de la Libertad. N° 5. Mayo 2009.

GÁLVEZ MONTERO, José Francisco.  
La forma de gobierno y su relación con el Poder Legislativo en el Perú del siglo XIX.  
En: Jurídica. Suplemento de Análisis Legal. Diario Oficial El Peruano.  
Lima, martes 6 de enero de 2009.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo.  
El Presidente del Consejo de Ministros en la nueva Constitución.  
En: Teoría y Práctica de la Constitución Peruana. Tomo I.  
Editorial y Distribuidora de Libros S.A. Lima, 1989.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo.  
La Constitución en el péndulo.  
Editorial UNSA. Arequipa 1996.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo.  
¿Ministros irresponsables?.  
En: Diálogo con la Jurisprudencia. AA.VV. Vol. 9. Número 56. Mayo 2003.  
Editorial Gaceta Jurídica.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo.  
¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?.  
En: Ponencias desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional.  
Arequipa, 2005. Revista del Fondo Editorial del Colegio de Abogados de Arequipa.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo.  
La Constitución y su dinámica.  
“Ministros que no son Ministros”.  
Palestra Editores. Lima, 2006.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo.  
Acusación constitucional.  
En: La Constitución y su dinámica.  
Palestra Editores. Lima, 2006.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo.  
Las Constituciones del Perú. Tomos I y II.  
Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres. Lima, 2006.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo.  
Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842).  
En: El Derecho constitucional frente a la Historia. AA.VV. Tomo I.  
Fondo Editorial de la Universidad Garcilaso de la Vega. Lima, 2008.

GARCÍA BELAUNDE, Víctor Andrés.  
Los Ministros de Alan García (1985-1990).  
Fondo Editorial del Congreso de la República. Lima, 2011.

GARCÍA CHÁVARRI, Abraham.  
Acusación constitucional y debido proceso.  
Jurista Editores. Lima, 2008.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón.  
Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Civitas. Undécima Edición.  
Madrid, 2002.

GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro.  
El refrendo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian.  
Las relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento.  
Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica. Lima, 2003.

HAKAANSON NIETO, Carlos.  
Curso de Derecho Constitucional. Palestra Editores. Lima, 2009.

HAKAANSON NIETO, Carlos.  
Comentario al artículo 131° de la Constitución.  
En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición.  
Lima, 2005.

HAKAANSON NIETO, Carlos  
Comentario al artículo 133° de la Constitución.  
En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición.  
Lima, 2005.

HAMPE MARTÍNEZ, Teodoro.  
Las Cortes de Cádiz y su irradiación en el Perú (1810-1814).  
En: Historia y Derecho. El Derecho Constitucional frente a la Historia. AA.VV. Tomo I.  
Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Lima, 2008.

JIMÉNEZ MURILLO, Roberto.  
Los bienes estatales en la jurisprudencia constitucional.  
En: Libro Homenaje a Allan Brewer-Carías. AA.VV.  
Jiménez Murillo, Roberto y Vignolo Cueva, Orlando (Coordinadores)  
Ediciones Legales. Lima, 2012.

JIMÉNEZ MURILLO, Roberto.  
Los actos administrativos, actos y actuaciones de administración interna a cargo  
de los Ministros de Estado

En: Aportes para un Estado eficiente. Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo.

Palestra Editores. Lima, 2012.

KRESALJA, Baldo y OCHOA, César.

Derecho Constitucional Económico.

Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2009.

LANDA ARROYO, César.

El Control Parlamentario y la responsabilidad de los Ministros.

En: Revista Diálogo con la Jurisprudencia. Volumen 9. N° 56. Lima, Mayo 2003.

LANDA ARROYO, César.

Derecho Parlamentario y control del Poder Ejecutivo.

En: Constitución y fuentes del Derecho. Palestra Editores. Lima, 2006.

LOEWENSTEIN, Karl.

Teoría de la Constitución.

Editorial Ariel. Barcelona, 1982.

LUNA CERVANTES, Eduardo.

Responsabilidad ministerial y Constitución: Evitando la impunidad.

En: Revista Diálogo con la Jurisprudencia. Volumen 9. N° 56. Lima, Mayo 2003.

MINISTERIO DE JUSTICIA

Relación cronológica de los Ministros de Justicia de 1826 a 1996.

Fascículo. Lima, 12 de marzo de 1996.

MONTOYA GÁLVEZ, Víctorhugo.

Comentario al artículo 120° de la Constitución.

En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica.

Primera Edición. Lima, 2005.

MONTOYA CHÁVEZ, Víctorhugo.

Comentario al artículo 126° de la Constitución.

En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición.

Lima, 2005.

MORÓN URBINA, Juan Carlos.

Los procedimientos administrativos: Contribución para su útil clasificación.

En: La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. AA.VV.

Zegarra Valdivia, Diego y Baca Oneto, Víctor (Coordinadores).

Palestra Editores. Lima, 2011.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto.

Regímenes Políticos Contemporáneos.

Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1993.

NOHLEN, Dieter.

Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento.

Comisión Andina de Juristas. Serie Lecturas Constitucionales Andinas. Lima, 1993.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín.

La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano.

Revista Peruana de Derecho Público. Año 4, Número 6. Enero-Junio.

Lima, 2003. Editorial Grijley.

PAREJA PAZ-SOLDÁN, José.

Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979.

Justo Valenzuela Editor. Séptima Edición. Lima, 1981.

PAREJA PAZ-SOLDÁN, José.

Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979). Editorial Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2005.

PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos.

En defensa de la Constitución.

Palestra Editores. Lima, 2011.

PLANAS, Pedro.

Regímenes Políticos Contemporáneos.

Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. Lima, 1997.

RIVERA ACUÑA-FALCÓN, Alberto.

Orígenes de la responsabilidad política de los Ministros de Estado en el Perú.

En: Historia y Derecho. El Derecho Constitucional frente a la Historia. AA.VV. Tomo II.

Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

RODRÍGUEZ PATRÓN, Patricia.

El gobierno como órgano constitucional.

En: El Gobierno. Problemas constitucionales. AA.VV. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Aragón Reyes, Manuel y Gómez Montoro, Angel J. (Coordinadores).

Madrid, 2005.

RUBIO CORREA, Marcial.

Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV.

Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1999.

SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge.

Comentario al artículo 99° de la Constitución.

En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica.

Primera Edición. Lima, 2005.

SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge.

Comentario al artículo 125° de la Constitución.

En: La Constitución Comentada. AA.VV. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición.  
Lima, 2005. p. 354.

VALLE-RIESTRA, Javier.

La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado.  
Editorial Labrusa. Lima, 1988.

VILLARÁN, Manuel Vicente

Posición Constitucional de los Ministros en el Perú  
Colegio de Abogados de Lima. Lima, 1994.

### Portales Electrónicos

[www.books.google.com.pe](http://www.books.google.com.pe)

[www.caretas.com.pe](http://www.caretas.com.pe)

[www.diario16.pe](http://www.diario16.pe)

[www.editoraperu.com.pe](http://www.editoraperu.com.pe)

[www.ejercito.mil.pe](http://www.ejercito.mil.pe)

[www.elcomercio.pe](http://www.elcomercio.pe)

[www.gestion.pe](http://www.gestion.pe)

[www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

[www.marina.mil.pe](http://www.marina.mil.pe)

[www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)

[www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe)

[www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)

[www.rae.es](http://www.rae.es)

[www.rree.gob.pe](http://www.rree.gob.pe)

[www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe)