

# La responsabilidad política institucional en el Perú

OMAR CAIRO ROLDÁN\*

## Resumen

En este artículo se intenta establecer el significado de la responsabilidad política institucional. Para ello, en primer término, se describe su surgimiento en el derecho inglés y los inicios de su empleo en el Perú. Luego se explica cómo han sido regulados, en las diversas constituciones peruanas, los dos instrumentos que, actualmente, sirven para hacer efectiva la responsabilidad política institucional de los ministros: la censura y la cuestión de confianza. Finalmente, se distingue la responsabilidad política de la responsabilidad jurídica, precisando que, en nuestro país, el Presidente de la República se encuentra exento de responsabilidad política, pero no de la responsabilidad jurídica que generen los actos que realice en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad jurídica se hace efectiva mediante el juicio político pero, cuando concierne a materias penales, su establecimiento judicial se viabiliza mediante el procedimiento parlamentario del antejuicio.

**Palabras clave:** Responsabilidad política. Responsabilidad política institucional. Responsabilidad política difusa. Censura. Cuestión de Confianza. Régimen parlamentario. Responsabilidad jurídica. Juicio Político. Antejuicio.

## Sumilla

- I. Introducción
  - II. La responsabilidad política institucional
  - III. El origen de la responsabilidad política institucional en el derecho constitucional
  - IV. La responsabilidad política institucional de los ministros en el Perú
  - V. La responsabilidad jurídica del Presidente del Perú
  - VI. Conclusiones
- Referencias

---

\* Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesor de la Maestría en Derecho Constitucional y profesor ordinario asociado de Derecho Constitucional en la PUCP. Profesor de la Maestría en Derecho Constitucional y profesor de la Maestría en Derecho Procesal de la Universidad de San Martín de Porres. Profesor de la Academia de la Magistratura del Perú. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Miembro del Comité Consultivo de la *Revista Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional*. Socio del Estudio Monroy Abogados.

## I. Introducción

El término responsabilidad política es utilizado con frecuencia. Sin embargo, su empleo no brinda claridad acerca de su significado ni de los mecanismos para hacerla efectiva. Así, por ejemplo, se ha sostenido que los procedimientos previstos en los artículos 99 y 100 de la Constitución (Antejudio y Juicio Político) sirven para hacer efectiva la responsabilidad política (Gutiérrez Ticse, 2008, p. 66) de los funcionarios mencionados en la primera de estas normas. A continuación, con la finalidad de esclarecer algunas de estas cuestiones, explicaremos el significado de la responsabilidad política institucional y de los tipos de responsabilidad a los que se encuentran sujetos los principales funcionarios del órgano ejecutivo del Estado peruano según la Constitución vigente.

## II. La responsabilidad política institucional

Luis María Díez-Picazo (1996) explica que la «responsabilidad política consiste en la imposición de sanciones, cuya naturaleza es puramente política, a los gobernantes por el modo en que estos ejercen el poder político» (p. 69). Según este autor esta responsabilidad puede ser de dos tipos: difusa e institucional (p. 70). La responsabilidad política difusa estriba «en el juicio negativo que los ciudadanos pueden dar a la actuación de los gobernantes manifiesta, ante todo, en un estado de la opinión pública» (p. 70); y puede traducirse «en un determinado comportamiento electoral: sancionar a la persona que se reputa políticamente responsable no votándola en la siguiente elección» (p. 70). La responsabilidad política institucional, por su parte, «consiste en la posibilidad de que un órgano del Estado repruebe el modo en que otro órgano del Estado ejerce sus funciones y provoque, en su caso, el cese o la dimisión de este último» (p. 71).

Respecto de la responsabilidad política institucional, Alessandro Pizzorusso sostiene que este instituto, en la práctica, funciona más como un medio para orientar la actividad futura del gobierno que como un recurso sancionador:

En rigor, sin embargo, el control parlamentario debería reconocer su mecanismo principal en la relación de confianza con el Gobierno y en la consiguiente responsabilidad política de este ante el Parlamento (cfr. G. U. Rescigno, *La responsabilidad política*, 1967, Galizia, *Studi sui rapporti Parlamento e Governo*, 1972). Ahora bien, aunque este instituto representa la clave de bóveda del sistema parlamentario vigente en Italia, no es menos cierto que, en la práctica, funciona más como un medio para orientar la acción futura del Gobierno que como un recurso sancionador frente a este, en el caso de que se considere que no se ha atendido a sus compromisos. Y es que es de tal complejidad la actuación desarrollada por el Gobierno que no resulta posible considerar aisladamente los comportamientos concretos de este

que, si pueden ser objeto de valoración negativa, no eliminan la realizada de que la actitud de cada fuerza política respecto del Gobierno es fruto de una apreciación de conjunto del «marco político» por contraste con el cual los episodios singulares asumen muy rara vez un alcance decisivo (cfr. Manzella, pp. 360 y ss.). [...]. (Pizzorusso, 1984, pp. 196-197).

Teniendo en cuenta el significado de la responsabilidad política institucional, veamos como Eduardo Virgala Foruria se refiere a su nacimiento en España, durante el período 1834-1836, en los siguientes términos:

En cuanto a las Cortes, nada más abrirse sus puertas los parlamentarios intentaron ampliar los causes de la ER y los Reglamentos. La emigración política a que se vieron sometidos de 1823 a 1834 la mayoría de políticos liberales posibilitó el que los mismos pudieran observar de forma directa las prácticas parlamentarias europeas. Así, la contestación del Discurso de la Corona, al adoptar la forma escrita (art. 46 RPROCU), perdió el carácter protocolario, para pasar a ser el instrumento por el que el gobierno expresaba su programa y las Cortes aprobaban o desaprobaban el mismo convirtiéndose en un debate político con votación final (arts. 47 y 348 RPROCU), de la que dependía la existencia del Gobierno. La discusión de la contestación del Discurso constituía el marco idóneo para debatir la línea política que venía desarrollando el Gobierno y sus propósitos inmediatos. La votación ponía de manifiesto si el Gobierno contaba o no con la confianza parlamentaria para llevar a cabo su programa. [...] (Virgala Foruria, 1988, pp. 14-15).

### **III.El origen de la responsabilidad política institucional en el derecho constitucional**

El nacimiento de la responsabilidad política institucional se produce en el contexto de la formación del régimen parlamentaria en Inglaterra. A comienzos del siglo XVII, los componentes fundamentales de la Monarquía Constitucional inglesa eran la Corona y el Parlamento. Aunque, luego de la Revolución Gloriosa (1688), se había establecido que el Rey no tenía la atribución de suspender ni dispensar las leyes aprobadas por el Parlamento<sup>1</sup>, el monarca conservaba la función efectiva de gobernar el reino<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En el Bill of Rights de 1689 se declaró «Que el pretendido poder de suspender las leyes, o su ejecución, por autoridad real, sin el permiso del Parlamento es ilegal» y «Que el pretendido poder de dispensar las leyes, o su ejecución, por autoridad real, como ha sido usurpado y ejercido en el pasado, es ilegal» (Díaz Revorio, comp., 2004, p. 81).

<sup>2</sup> «La limitación de los poderes del Monarca inglés era, pues, muy grande si se compara con las trabas a que estaban sometidos los demás Monarcas europeos, como Carlos II de España o Luis XIV de Francia, por ejemplo. Sin embargo, al Monarca inglés le quedaba una masa de poder residual muy amplia: la prerrogativa, en virtud de la cual Guillermo III siguió teniendo derecho a participar no solo en la función ejecutiva, sino también en la legislativa y, por tanto, en la función de gobierno o de dirección de la política. F. W. Maitland ha recordado a este respecto que después de la revolución de 1688 el Monarca no se convirtió en un ‘Presidente honorario de

En 1714, Jorge I fue coronado rey de Inglaterra. Pertenecía a la dinastía Hannover y, a causa de su desinterés por las cuestiones concernientes a la política inglesa, decidió no acudir a las reuniones de su Gabinete<sup>3</sup>. Fue entonces cuando Robert Walpole, uno de los ministros, asumió un papel preponderante<sup>4</sup>. Posteriormente, en 1724, Jorge II —también de la dinastía Hannover— accedió al trono. Durante su reinado, la preminencia de Robert Walpole en el Gobierno de Inglaterra se mantuvo<sup>5</sup>. Esta situación fue el punto de partida de uno de los elementos del régimen parlamentario inglés: la conducción del Gobierno a cargo de un funcionario distinto del Jefe de Estado.

En este contexto empieza a construirse en Inglaterra la responsabilidad política institucional. Su surgimiento ha sido explicado por Pedro Planas, en los siguientes términos:

El principio de la responsabilidad ministerial no apareció como una contrapartida del principio de la irresponsabilidad política del Rey, que llevaba, por lo demás, varios siglos de aceptación. Si el Act of Settlement (1701) dispuso que los Ministros debían dejar constancia de su respaldo a las decisiones adoptadas en el Consejo Privado, colocando su firma en las resoluciones fue por el temor que tenía el Parlamento a los actos que aprobara ‘camarilla secreta’ del Rey. Esta refrendación

---

la República’ sino que continuó siendo un governing king un King with policy, esto es, un Rey con capacidades para gobernar y dirigir la política. [...]» (Varela Suáñez, 2000, p. 29).

<sup>3</sup> «[...]». El sucesor de Ana, Jorge I (1714-1727), perteneciente a la dinastía Hannover, subió al Trono a los 50 años. Era alemán, no conocía el idioma inglés y parecía exclusivamente interesado en informarse acerca de la política menuda de Hannover. Aburrido por su presencia en los debates del Gabinete, resolvió dejar de asistir y solicitarle a sus Ministros un informe escrito de los temas aprobados. Así, el Gabinete, sin pretenderlo, logró emanciparse del Rey. Y si bien, Jorge II (1727-1760) conocía el idioma y prestaba interés al desarrollo de la política inglesa era —según Adams— ‘un hombre de pocos alcances’ y mantuvo la práctica de su antecesor [...].» (Planas, 1997, p. 150).

<sup>4</sup> «En cuanto al Primer Ministro, su origen va a ser la consecuencia de un trivial hecho histórico. Nadie piensa en tal institución, es más, el Parlamento, advertirá Maurois, siente horror ante la palabra y ante la idea. Sin embargo, Jorge I, por su ignorancia del idioma inglés, no puede presidir el Gabinete y es preciso que uno de sus ministros lo sustituya. Y se dará la circunstancia de que Robert Walpole (Premier entre 1721 y 1742) será un verdadero maestro en el arte de gobernar. Sus colegas en el Gabinete reconocerán su autoridad. Y esta autoridad se verá ratificada a lo largo del siglo XVIII por la gran personalidad de varios de los Primeros Ministros entre los que es obligado destacar a William Pitt (Premier entre 1783 y 1801)» (Fernández Segado, 1995, p. 87).

<sup>5</sup> «[...]». Si bien el duque de Marlborough había actuado en parte como Primer Ministro durante el reinado de Ana, esta figura se robusteció sobremanera gracias a la recia personalidad de Robert Walpole (1676-1745), quien llevó las riendas del Gabinete y de los Comunes desde 1721 a 1742 y cuyo único principio político, al decir de Leslie Stephen, era *quieta non movere*. Walpole tuvo un especial ascendiente sobre los demás miembros del Gabinete, actuando como intermediario entre ellos y el Rey. Su preeminencia se debía a que gozaba de la más estrecha confianza de Jorge I, que Jorge II le confirmó en 1727, pero también al cargo que ocupaba: Ministro de Hacienda (First Lord of Treasure y Chancellor of the Exchequer). Un cargo que, en ausencia de unos partidos políticos disciplinados, permitía también asegurarse de una mayoría favorable en la Cámara de los Comunes, sobre todo para obtener los recursos financieros necesarios para gobernar. Este apoyo lo obtuvo mediante todo tipo de artimañas corruptoras, como seguiría ocurriendo a lo largo del siglo XVIII. La ‘influencia’ de la Corona en los Comunes se fue configurando, así, como un elemento esencial del gobierno inglés, aunque buena parte de los publicistas no se resignasen a aceptarlo como se verá más adelante» (Varela Suáñez, 2000, pp. 49-50).

ministerial, que tardíamente subsanó el vacío dejado por la irresponsabilidad del Monarca, todavía no era asociada con el principio de confianza parlamentaria. Solo hacia 1742, cuando Robert Walpole dimitió, acusado –entre otros aspectos– de convertirse en un ‘superministro’, la Cámara de los Comunes percibió el inmenso poder que tenía entre manos para influir o modificar las decisiones políticas. El 28 de enero de 1742, los Comunes rechazaron una iniciativa de Walpole por un voto. Y pocos días después, cuando Walpole insistió en ella, fue rechazada por un margen mayor: 16 votos. Enfurecido Walpole dimitió: había perdido la confianza, no del Rey, sino del Parlamento. Y se formó un nuevo Gabinete, que representase mejor la tendencia política expresada en la Cámara. Si la identificación entre el Gabinete y la mayoría parlamentaria todavía no asumía la categoría de principio constitucional, Jorge II pudo detectar, poco después, que aquella identificación era la única manera de asegurar la eficacia del gobierno. En 1746, rechazó una propuesta de los Comunes para rehacer el Gabinete, porque varios de los Ministros no eran de su agrado. Pero al carecer de influencia ante los Comunes, tuvo que resignarse a nombrar un nuevo Gabinete, incorporando a casi la totalidad de los Ministros propuestos por la Cámara. El principio constitucional parecía consolidado. Sin embargo, la primera etapa del reinado de Jorge III, entre 1760 y 1782, implicó un intento personal de recuperar los poderes tradicionales del Monarca y de resistir cualquier sometimiento del gobierno al Parlamento. Este temporal retroceso llegó a su fin cuando, tras el fracaso de la política de Jorge III y la pérdida definitiva de las colonias en América, una moción de censura aprobada en los Comunes obligó a dimitir a su ‘favorito’, Lord North. Era este en rigor, el Primer Gabinete derribado por una censura parlamentaria (Planas, 1997, pp. 151-152).

Con relación a la construcción de la responsabilidad política institucional, Manuel Sánchez de Dios (1991) sostiene que «a fines del siglo XVIII era manifiesto que la solidaridad del Gobierno se basaba en el liderazgo del Primer Ministro» (p. 47) y que «asimismo se reconocía que todo Gobierno precisaba para existir el soporte de la Cámara de los Comunes» (p. 47). Según este autor, el siguiente «hecho histórico destacable desde la perspectiva de la construcción del régimen parlamentario británico es al Acta de Reforma de 1831, que inicia el proceso de reforma electoral, es decir, la reforma democrática del Gobierno parlamentario» (p. 29). Sánchez de Dios explica esta circunstancia en los siguientes términos:

El significado más importante del cambio constitucional de 1832 fue alterar el carácter de la posición del Rey en el sistema político: este perdió el poder, que pasó definitivamente a los Ministros, aunque conservó el derecho a ejercer influencia. En base al principio de responsabilidad política del Gobierno y por el hecho de que el Rey no podía asegurar al Gobierno una mayoría que le permitiera desenvolverse, se produjo desde 1832 la separación o desvinculación entre Corona y Gobierno, surgiendo una nueva regla de base convencional, que tiene como referencia el principio de que el Rey no puede adoptar ninguna posición política, y ha de actuar siempre según el consejo de los Ministros y bajo la responsabilidad de estos (p. 29).

#### **IV. La responsabilidad política institucional de los ministros en el Perú**

En el Perú la censura ministerial, mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política institucional de los ministros frente al Congreso, surge durante el primer gobierno de Ramón Castilla iniciado en 1847. Pedro Planas explica cómo, en 1849, se produce el nacimiento de esta institución:

En cuanto a la censura ministerial, en agosto de 1849, al debatirse un empréstito solicitado por su ministro de Hacienda Manuel del Río, la Cámara colocó una disposición condicionante: «Esta autorización tendrá lugar si el ejecutivo nombra otro Ministro que reúna la confianza pública». Al aprobarse el empréstito, el Ministro presentó su renuncia y Ramón Castilla aceptó su dimisión, en un oficio donde reconocía la censura ministerial como facultad implícita del Congreso: 'Atendiendo a que la renuncia del Ministro de Hacienda está motivada en el mal estado de salud y en la proposición adoptada por la Cámara de Diputados para que se nombre otro Ministro y considerando que: se ha puesto en duda su conducta con perjuicio del honor del Gobierno y del mismo Ministro y que el esclarecimiento de los cargos que se le hacen interesa al crédito de la Administración: admítase la referida renuncia y dígase a la Cámara de Diputados que en su oportunidad y con arreglo a las leyes puede hacerse efectiva la responsabilidad que resultare...». Es decir, cuando los textos legales y constitucionales no concebían la censura y sin estar obligado a aceptar la renuncia del Ministro, el propio Presidente de la República, Ramón Castilla, asumió expresamente que la censura expresada por una de las cámaras era un «derecho del Parlamento», facilitándole, incluso, la indagación de la presunta responsabilidad aludida contra su ministro. La Ley de Ministros de 1856 trajo el bautizo normativo del voto de censura a través de esta escueta fórmula: 'No merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura' (Planas, 1998, pp. 86-87).

Como se puede apreciar, la censura ministerial fue reconocida en el Perú como una atribución del Parlamento, aunque no estuviera mencionada en la Constitución ni en la ley. Su reconocimiento normativo se produjo en la Ley de Ministros de 1856. Según explica Pedro Planas, en la evolución de este reconocimiento legal se distinguió a la censura del procedimiento de acusación constitucional:

Ya en 1862, en una versión ampliada de la Ley de Ministros, el Congreso agregó este artículo para precisar el anterior precepto, distinguiéndolo de las causas y el procedimiento inherentes a la acusación constitucional: 'El Congreso usará el voto de censura para desaprobando la conducta de un Ministro por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezca una acusación'. Una enmienda de 1863, introdujo la siguiente precisión: 'El Congreso usará el voto de censura para desaprobando la conducta de un Ministro por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezcan acusación'. Luego, en abril de 1867 se produjo la censura del primer gabinete ministerial (censurado en su conjunto). Y la Constitución de ese año, aunque solo rigió durante ocho meses, aprobó un texto aún

más preciso que fue la primera consagración constitucional del voto de censura. El artículo 88 de la efímera Carta de 1867 señaló:

‘El Presidente no puede despachar en ningún departamento de la Administración Pública sin la concurrencia oficial de Ministros responsables. Tampoco puede despachar en ningún Departamento con el Ministro contra quien el Congreso haya emitido voto de censura.’ (Planas, 1998 ---verificar---, p. 66).

Oscar Díaz Muñoz explica que la Constitución de 1867, además de consagrar en su artículo 88, a la moción de censura como mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política institucional de los Ministros, estableció —en su artículo 94— lo que él denomina la «censura de hecho» (Díaz Muñoz, 1997, p. 140). Se trata de una censura que se producía automáticamente —sin necesidad de la presentación y posterior aprobación de una moción de censura—, cuando el ministro de Hacienda incumplía con presentar la Cuenta General y el Presupuesto para el año siguiente.

El siguiente ordenamiento que reconoce a la censura —aunque con el nombre de «voto de falta de confianza— como instrumento para hacer efectiva la responsabilidad política institucional de los ministros es la Constitución de 1920. Así, su artículo 133 prescribió que: «No pueden continuar en el despacho de sus carteras los Ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza».

Posteriormente, la Constitución de 1933 reguló a la censura en sus artículos 172 y 173. El primero de ellos prescribía que el voto de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros, puede ser presentado por solo un diputado o senador, y se votará en la misma sesión. El artículo 173, por su parte, estableció que el ministro censurado debía dimitir y que el presidente de la República aceptaría tal dimisión. Pero no introdujo otro instrumento para hacer efectiva la responsabilidad política institucional de los ministros: la cuestión de confianza. Así, en el artículo 174 de esta Constitución estableció que «la aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza».

En la Constitución de 1979, los dos mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad política institucional antes mencionados —censura y cuestión de confianza— se encuentran regulados en su artículo 226, el cual prescribe lo siguiente:

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

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del

número legal de diputados. Se debate y vota, por lo menos, tres días después de su presentación. Su aprobación requiere el voto conforme de la mitad más uno del número legal de diputados.

El Consejo de Ministros o el ministro censurado debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga a Ministros a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

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

La Constitución vigente, aunque no establece un Congreso bicameral (Cámara de Diputados y Senado) como la anterior, regula los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad política institucional de los ministros en sus artículos 130, 132 y 133, en los siguientes términos:

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 la cuestión de confianza.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

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 solo se plantea por iniciativa ministerial.

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

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

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

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

En consecuencia, según la Constitución peruana vigente existen únicamente dos mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad política institucional de los ministros en el Perú: la censura —institución que, como vimos, se empezó a utilizar en nuestro país en siglo XIX— y la cuestión de confianza. Ambos instrumentos estaban ya previstos en las Constituciones de 1933 y de 1979. Sin embargo, la

Constitución vigente regula dos tipos de cuestión de confianza: la cuestión de confianza voluntaria y la cuestión de confianza necesaria.

La cuestión de confianza voluntaria es la que plantea un ministro espontáneamente, cuando pide al Congreso que adopte una decisión determinada, afirmando que si este órgano no la adopta estará poniendo fin a su cargo ministerial. Por lo tanto, cuando un ministro ha hecho cuestión de confianza de su solicitud, el rechazo del congreso le hace perder irremediabilmente el puesto. Roberto Jiménez Murillo (2014) explica en que consiste esta modalidad de cuestión de confianza:

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 este 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 (p. 170).

La cuestión de confianza necesaria, en cambio, no obedece a una decisión espontánea de un ministro, sino al mandato del artículo 130 de la Constitución. Esta norma ordena al presidente del Consejo de Ministros que plantee cuestión de confianza respecto de la política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones. El rechazo de esta cuestión de confianza, según lo dispone el artículo 133 de la Constitución, provoca la crisis total del gabinete.

## **V. La responsabilidad jurídica del presidente del Perú**

El órgano ejecutivo del Estado peruano está conformado por el presidente de la República —quien tiene la condición de jefe de Estado y jefe de Gobierno—, y por el Consejo de Ministros. Los ministros integrantes de este Consejo asumen la responsabilidad política por la gestión del órgano ejecutivo, porque el presidente de la República —según nuestro ordenamiento constitucional— no tiene responsabilidad política institucional. Esto significa que, como consecuencia de la reprobación política de su gestión, el Congreso no puede decidir válidamente la remoción del presidente de la República. Respecto de la ausencia de responsabilidad política presidencial, César Delgado Guembes (2012) explica lo siguiente:

El ejecutivo peruano sí es responsable políticamente ante el parlamento. Dicha responsabilidad se entiende con el gabinete y no con el Presidente de la República. Este dirige el gobierno y es el jefe de gobierno, pero prevalece su rol como jefe de Estado, y en consecuencia queda eximido de responder directamente ante la representación, desplazándose así el trabajo duro de responder políticamente a su gabinete (p. 423).

Pero la ausencia de responsabilidad política institucional del presidente de la República no significa que este funcionario se encuentre exento de responsabilidad jurídica por los actos u omisiones antijurídicos en que incurra. Por eso, según los artículos 99 y 100 de la Constitución, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Pleno del Congreso al presidente de la República por infracción a la Constitución y por todo delito que cometa en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que haya cesado en estas. Además, corresponde al Pleno del Congreso 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 penal. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el citado artículo 100, establece que el fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días, y que el vocal supremo penal abre la instrucción correspondiente.

El procedimiento de Acusación Constitucional regulado en los artículos 99 y 100 sirve para hacer efectiva la responsabilidad jurídica constitucional del Presidente de la República cuando se le acuse de haber incurrido en una infracción a la Constitución; y para habilitar el examen judicial de su responsabilidad jurídico penal, cuando sea acusado de haber cometido un delito en el ejercicio de sus funciones. Cuando la Acusación Constitucional se realiza para establecer si el presidente ha incurrido en una infracción constitucional de contenido no penal, constituye un procedimiento de Juicio Político. Tal como lo explica Francisco Eguiguren (1997), el Juicio Político no es un instrumento cuya finalidad sea establecer la responsabilidad política del presidente ni de ningún otro funcionario:

Creo necesario establecer una precisión respecto de una cierta insinuación o afirmación de la Sentencia del Tribunal Constitucional, en el sentido de que la acusación por infracción de la Constitución (Juicio Político) habilita también a imponer sanciones por responsabilidades políticas propias de la gestión o del cuestionamiento de esta. Si bien las sanciones previstas para el Juicio Político son, precisamente, políticas y no penales, pues tales infracciones no están tipificadas penalmente, no puede perderse de vista que nuestra Constitución —al igual que sus antecesoras— alude expresamente a conductas que configuren infracciones de la Constitución, lo que supone una falta o trasgresión de alguna norma constitucional. En consecuencia, de no haber tal infracción, no habrá mérito para impulsar el Juicio Político ni para imponer sanción política, por lo cual resultaría improcedente promover este procedimiento por meros cuestionamientos políticos a la gestión o el desempeño del funcionario (p. 188).

Un ejemplo puede ser útil para distinguir la responsabilidad jurídica de la responsabilidad política y los procedimientos necesarios para hacer efectiva cada una de ellas. Si el presidente de la República expide un decreto legislativo puede ocurrir que el Congreso se encuentre en desacuerdo con las opciones políticas contenidas en dicho acto normativo. En ese caso, quien asumirá la responsabilidad política

por esa reprobación parlamentaria será el Consejo de Ministros<sup>6</sup>. En cambio, si el decreto legislativo presidencial contiene una materia no indicada en la Ley Autoritativa, contraviniendo así lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución, el presidente de la República habrá cometido una infracción constitucional (conducta antijurídica) y su responsabilidad jurídica podrá hacerse efectiva mediante un procedimiento de Juicio Político ante el Congreso.

## VI. Conclusiones

1. La responsabilidad política es una institución que presenta dos variantes: la responsabilidad política difusa y la responsabilidad política institucional.
2. La responsabilidad política institucional —tal como explica Luís María Díez-Picazo— consiste en la posibilidad de que un órgano del Estado repruebe el modo que otro órgano del Estado ejerce sus funciones, y provoque, en su caso, el cese o la dimisión de este último.
3. La censura es un instrumento para hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros, que surgió en Inglaterra durante el siglo XVIII.
4. La censura se empezó a utilizar en el Perú, durante el primer gobierno de Ramón Castilla (1845-1951), a pesar de que no se encontraba regulada en la Constitución ni en alguna norma legal.
5. La cuestión de confianza es otro mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros.
6. La cuestión de confianza fue regulada por primera vez en el Perú, a nivel constitucional, en la Constitución de 1993.
7. Según la Constitución peruana vigente, los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros son la censura y la cuestión de confianza.
8. En la Constitución peruana vigente están previstas dos modalidades de cuestión de confianza: la cuestión de confianza voluntaria y la cuestión de confianza necesaria.
9. Según el ordenamiento constitucional vigente, el presidente de la República no tiene responsabilidad política.
10. El presidente de la República sí tiene responsabilidad jurídica por los actos u omisiones contrarios al ordenamiento jurídico en que incurra durante su gestión.
11. El Juicio Político no es un instrumento para hacer efectiva la responsabilidad política de ningún funcionario.

---

<sup>6</sup> Constitución Política del Perú: «Artículo 125.- Son atribuciones del Consejo de Ministros [...].

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. [...]».

## Referencias

- Delgado Guembes, César (2012). *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso peruano*. Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor.
- Díaz Muñoz, Oscar (1997). *La moción de censura en el Perú*. Lima: Ara Editores.
- Díaz Revorio, Francisco Javier (comp.) (2004). *Textos constitucionales históricos. El constitucionalismo europeo y americano en sus documentos*. Lima: Palestra.
- Díez-Picazo, Luís María (1996). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica, Grijalbo Mondadori.
- Eguiguren Praeli, Francisco (1997). *La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fernández Segado, Francisco (1995). El régimen político británico. En Juan Ferrando Badía (coord.), *Regímenes políticos actuales*. Madrid: Tecnos.
- Gutiérrez Ticse, Gustavo (2008). El antejuicio político en el Perú. En Eloy Espinosa-Saldaña Barrera y Gustavo Gutierrez Ticse (dirs.), *Limitación del poder y estructura del Estado. Estudios sobre la parte orgánica de la Constitución*. Lima: Grijley.
- Jiménez Murillo, Roberto (2014). *Los ministros de Estado*. Lima: Caballero Bustamante, Thomson Reuters.
- Pizzorusso, Alessandro (1984). *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo I. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Planas, Pedro (1997). *Regímenes políticos contemporáneos*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Planas, Pedro (1998). *Democracia y tradición constitucional en el Perú (Materiales para una historia del derecho constitucional en el Perú)*. Lima: Editorial San Marcos.
- Sánchez de Dios, Manuel (1991). *La moción de censura (un estudio comparado)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Varela Suánzes, Joaquín (2000). El constitucionalismo británico entre dos revoluciones: 1688-1789. En Joaquín Varela Suanzes (coord.), *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional 2 – Modelos Constitucionales en la Historia Comparada* (pp. 25-96) . Junta General del Principado de Asturias.
- Vírgala Foruria, Eduardo (1988). *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.