



HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



**PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE
PROCEDIMIENTOS A LA FACULTAD
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
DE NOMBRAR NUEVOS MINISTROS DE
ESTADO EN EL TIEMPO
ESTRICTAMENTE NECESARIO**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República, **HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ**, miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley**

**PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE
PROCEDIMIENTOS A LA FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE
NOMBRAR NUEVOS MINISTROS DE ESTADO EN EL TIEMPO ESTRICTAMENTE
NECESARIO**

Artículo 1.- Objeto de ley

La presente ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú a fin de establecer un plazo estrictamente necesario para el nombramiento de nuevos ministros que conforman el gabinete, al haber ocurrido la renuncia, cese o censura en el cargo, y de concretar el principio constitucional de buena administración de la función pública.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplican a las funciones del Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, según lo dispuesto en la Ley N.º 29158, Ley Orgánica de Poder Ejecutivo.

Artículo 3.- Modificación de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 122 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

**TÍTULO IV
DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO**

**CAPÍTULO V
DEL CONSEJO DE MINISTROS**

"Artículo 122. – Nombramiento y remoción del Presidente del Consejo de Ministros y demás Ministros de Estado"

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. **Asimismo, el nombramiento ministerial se deberá ejecutar en el plazo legal establecido, cuando se culmine las funciones del titular ministerial por renuncia, cese o censura".**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Incorporación de la Sexta Disposición Complementaria de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Se incorpora la Sexta Disposición Complementaria de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con el siguiente texto:

"SEXTA. – Del nombramiento de ministros de Estado"

El Presidente de la República debe elegir o nombrar a los ministros que conforman el gabinete dentro del plazo máximo de veinticuatro horas siguientes a la fecha de la renuncia, cese o censura del titular de la cartera ministerial saliente."

SEGUNDA. – De la vigencia

La reforma constitucional comprendida en esta ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", salvo disposición distinta que establezca la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. – Derogación

Deróguese o déjense sin efecto toda normatividad que se oponga de lo establecido en la presente ley.

Lima, abril de 2022

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
Congresista de la República

Congreso de la República

José Alberto Arriola Tuerós
Congresista

Jr. Huallaga 358 – Cercado de Lima
Edif. Fernando Belaunde Terry – Oficina 403
Teléfono Oficina: 01-311 7777 Anexo 7230

www.congreso.gob.pe
E-mail: hportero@congreso.gob.pe
Página 2 de 16

Wilson Soto P.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **mayo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1928/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú a fin de establecer un plazo estrictamente necesario para el nombramiento de nuevos ministros que conforman el gabinete, al haber ocurrido la renuncia, cese o censura en el cargo, y de concretar el principio constitucional de buena administración de la función pública.

Si bien es cierto que la designación de los ministros de Estado responde al ejercicio discrecional de una competencia constitucional del Presidente la República, esto no supone que la mencionada designación carezca de límites razonables y proporcionales derivados de la propia Constitución. En esta línea, el Tribunal Constitucional ha sostenido que "(...) las determinaciones administrativas que se fundamentan en la satisfacción del interés público son también decisiones jurídicas, cuya validez corresponde a su concordancia con el ordenamiento. En ese orden de ideas, tales decisiones, incluso cuando la ley las configure como 'discrecionales', no pueden ser 'arbitrarias', por cuando son sucesivamente 'jurídicas' y, por lo tanto, sometidas a las denominadas reglas de la 'crítica racional'" (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 0090-2004-AA/TC, fundamento jurídico 12).

El uso de la discrecionalidad del Presidente de la República, dada las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, lo vinculan en cuanto a sus decisiones y al efecto de estas, necesariamente con las líneas intermedias del poder representadas por los ministros de Estado, ya que estos agregan o desagregan las acciones para la ejecución de tales decisiones, en el siguiente nivel operativo de cumplimiento al interior de sus sectores. Sin tal cadena de decisiones y ejecución de funciones, sería inviable que la sola acción del Presidente en su ámbito competencial, pudiera lograr la ejecución de las políticas públicas que el país necesita. Por esta razón, las decisiones que tome el Presidente no pueden dejar de surtir efecto en el sector correspondiente debido a la ausencia de un ministro de Estado.

En este escenario, tanto el principio de interdicción de la arbitrariedad, como las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad en torno a la designación de ministros de Estado, como la problemática que se genera debido a la ausencia de un ministro de Estado supone, cuando menos, que su nombramiento resulte acorde con los fines de la administración pública, en general y de cada cartera ministerial, en particular.

Como se puede advertir, precisar el procedimiento derivado de la propia Constitución para la designación de los nuevos funcionarios en un plazo estrictamente necesario, luego de realizada la renuncia, cese o censura del titular de la cartera ministerial saliente, posee fundamental importancia en todo tiempo y contexto que atraviese el país. La no designación del titular de una cartera ministerial, dadas las funciones que debe cumplir —según los instrumentos de gestión de la entidad— trae como consecuencia una inacción operativa de los titulares de los despachos viceministeriales, órganos adscritos, y de los órganos y unidades orgánicas debajo de la jerarquía del despacho ministerial, toda vez que al no contar con el titular del ministerio, los funcionarios de alta dirección y la capa directiva "entienden" que no se



pueden ejecutar las funciones y competencias adscritas a la función de ministro, y por tanto tampoco las relacionadas a la interacción con los despachos viceministeriales, pliegos adscritos y órganos y unidades orgánicas.

Si a esta situación le sumamos que, según lo mencionado por la Autoridad nacional del Servicios Civil – SERVIR¹ en su Modelo de Gestión de Directivos Públicos del Servicio Civil peruano, más del 70% de puestos jefaturales son designados por confianza política², queda claro que cada cambio de ministro implica no solo la inacción de las funciones ministeriales sino también la remoción casi segura de los funcionarios y directivos que llegaron por la confianza del titular saliente, lo cual impacta en la continuidad para la ejecución de las políticas públicas e impacta negativamente en la prestación de servicios públicos para la población.

De esta manera, mediante la fórmula legal propuesta, se establece un plazo máximo al nombramiento de nuevos ministros que conforman el gabinete, al haber ocurrido la renuncia, cese o censura en el cargo. Con ello se propiciará a garantizar la continuidad en la ejecución de las políticas públicas de las carteras ministeriales y concretar el principio constitucional de buena administración de la función pública.

1. Dimensiones de la problemática

El artículo 122 de la Constitución establece que el Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros, y que nombra también —a propuesta y con acuerdo de este— a los demás ministros. Esta regla limita en cierto modo la discrecionalidad del Presidente de la República para elegir a los ministros que conforman el gabinete.

No obstante, no es el único límite. El artículo 124 de la Constitución dispone que para ser ministro se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad.

Asimismo, en concordancia con el artículo 33 de la Constitución, no pueden ser ministros aquellos a quienes se les ha suspendido el ejercicio de la ciudadanía por (i) resolución judicial de interdicción, (ii) sentencia con pena privativa de la libertad, y (iii) sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

¹ Cfr. Modelo de Gestión de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano (SERVIR, 2016). Link: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FED03359A131812005258025004F97D3/\\$FILE/Modelo_de_Gestion_Directivos_Publicos_Ago16.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FED03359A131812005258025004F97D3/$FILE/Modelo_de_Gestion_Directivos_Publicos_Ago16.pdf).

² En el documento de Modelo de Gestión de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano se menciona: "Dentro de la actual dirección pública peruana, se pueden encontrar características propias de un modelo directivo "politizado", en el cual el acceso a la mayoría de puestos está limitado únicamente a la confianza política. Más del setenta por ciento de los puestos jefaturales es designado por confianza, en los que no existe la selección y promoción basadas en el mérito, y la evaluación del desempeño está ligada sobre todo con la lealtad a sus superiores. No existe seguridad en el empleo, se propician las relaciones clientelares y, en algunos casos, actos de corrupción".



De otro lado, el artículo 100 de la Constitución establece la facultad del Congreso de inhabilitar a un conjunto de altos funcionarios del Estado para el ejercicio de la función pública hasta por un plazo de 10 años. En tal sentido, las personas inhabilitadas tampoco pueden ser ministros durante el periodo que dure tal sanción.

Por su parte, el artículo 136 de la Constitución prescribe que si luego de la disolución del Congreso, en virtud del artículo 134, no se efectúan las elecciones parlamentarias, el Congreso disuelto se reúne y destituye al Consejo de Ministros. Y este mismo artículo 136 indica que "ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del periodo presidencial".

Así, la facultad del Presidente de la República de nombrar ministros tiene limitaciones establecidas por la propia Constitución, dentro de las cuales el Presidente de la República tiene una amplia libertad, análisis realizado por el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 0006-2018-AI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete)³.

Sobre el particular, Hernández Chávez (2018) señala que,

"[C]omo parte de las restricciones constitucionales establecidas al Presidente de la República para nombrar Ministros de Estado, se cuenta la imposibilidad de designar: i.) a personas que no sean peruanos de nacimiento, no sean ciudadanos en ejercicio y no tengan 25 años de edad cumplidos al momento de su designación (Art. 124); ii.) a personas que tengan suspendido el ejercicio de la ciudadanía (por resolución judicial de interdicción, sentencia con pena privativa de libertad o sentencia con inhabilitación de los derechos políticos) (Art. 33); iii.) a personas inhabilitadas para ejercer la función pública durante el plazo establecido por el Congreso (Art. 100); y iv.) a los miembros del Consejo de Ministros que no hayan convocado a elecciones parlamentarias dentro de los cuatro (04) meses de la disolución del congreso (Art. 136). Aunque técnicamente no es una restricción, sino un presupuesto formal, también debe tenerse en cuenta que las personas que el Presidente de la República designe como Ministros, deben ser propuestas por el Presidente del Consejo de Ministros y contar con su aceptación, según dispone el Art. 122 de la Constitución de 1993".

Ahora bien, esta "amplia libertad" ha permitido abusivamente y manera preocupante, so pretexto de la evaluación de perfiles y la búsqueda de una persona que no solo sería el reemplazo del titular saliente sino aquella persona encargada de la continuidad de la "política del gobierno actual", la demora del mandatario en la designación de los nuevos titulares de las carteras ministeriales, al haber ocurrido la renuncia, cese o censura en el cargo. Incluso, tampoco se ha encargado dichas carteras a otro(s) integrante(s) del Gabinete.

3 Cfr. Jurisprudencia Constitucional. La cuestión de confianza obligatoria y la cuestión de confianza facultativa (15/11/2018): <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>



Tabla N° 1: Los relevos en el Ejecutivo en días

CARGO	FECHA DE RENUNCIA	SUCESOR	FECHA DE NOMBRAMIENTO	DÍAS DE DIFERENCIA
Héctor Béjar Cancillería	17/08/2021	Óscar Maúrtua	20/08/2021	4
Luis Barranzuela Ministerio del Interior	02/11/2021	Avelino Guillén	04/11/2021	3
Walter Ayala Ministerio de Defensa	14/11/2021	Juan Carrasco	17/11/2021	4
Bruno Pacheco Secretario General de la Presidencia	19/11/2021	Carlos Jaico	24/11/2021	6
Carlos Gallardo Ministerio de Educación	21/12/2021	Rosendo Serna	28/12/2021	8
Avelino Guillén Ministerio del Interior	29/01/2022	Alfonso Chávarry	01/02/2022	4
Hernán Condori Ministerio de Salud	02/04/2022	Jorge López	07/04/2022	6

Fuente: El Comercio

Esta situación ha sido criticada por la clase política y la población que reclama por los riesgos de dicha demora; por lo que, resulta ser "urgente" y "prioritario" que se den dichos nombramientos para asegurar eficientemente la continuidad en la ejecución de las políticas públicas de las carteras ministeriales y concretar el principio constitucional de buena administración de la función pública.



Imagen N° 1: Pedro Castillo aún no designa al nuevo ministro de Educación: los riesgos de esta demora. POLÍTICA / Noticias⁴

El Comercio

POLÍTICA / Noticias

Pedro Castillo aún no designa al nuevo ministro de Educación: los riesgos de esta demora

La semana pasada, la jefa del Gabinete Ministerial dijo que el presidente Castillo continúa evaluando perfiles. Agregó que se busca a una persona que permita "el retorno a clases presenciales en marzo". No descartó más cambios.



El presidente Pedro Castillo continúa evaluando los perfiles para suceder al censurado Gallardo en el Ministerio de Educación. (Foto: Presidencia de la República) / Luis Ruiz

Sobre el particular, el ex ministro Gallardo Gómez fue censurado con 70 votos a favor, 38 en contra y 7 abstenciones tras cuestionamientos en su contra por la filtración de la prueba única de nombramiento docente. Al día siguiente de la censura, la ex jefa del Gabinete Ministerial, Mirtha Vásquez, manifestó que aún el Ejecutivo no había elegido al sucesor del señor Gallardo. Por su parte, la presidenta del Congreso, María del Carmen Alva, calificó como preocupante que luego de una semana de la censura contra el ex ministro de Educación el Gobierno no haya nombrado a su reemplazo.

⁴ Cfr. Pedro Castillo aún no designa al nuevo ministro de Educación: los riesgos de esta demora: <https://elcomercio.pe/politica/pedro-castillo-sigue-sin-designar-al-nuevo-ministro-de-educacion-en-reemplazo-del-censurado-carlos-gallardo-los-riesgos-de-esta-demora-noticia/> a través de @elcomercio_peru. 27/12/2021 09H15.



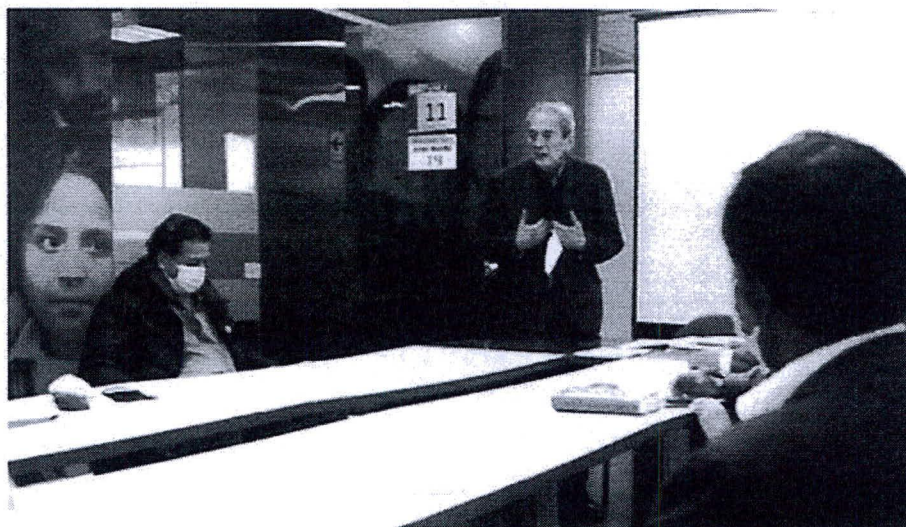
Imagen N° 2: Critican demora del Gobierno por dejar una semana sin titular el Ministerio de Educación. POLÍTICA / Noticias⁵

El Comercio

POLÍTICA / Noticias

Critican demora del Gobierno por dejar una semana sin titular el Ministerio de Educación

Flor Pablo e Idel Vexler criticaron la demora del mandatario en designación de nuevo titular del Ministerio de Educación. La presidenta del Congreso dijo que es "urgente" que se dé este nombramiento para asegurar el retorno a clases presidenciales.



El 5 de noviembre, el entonces ministro de Educación, Carlos Gallardo, recibió a representantes del Fenatep en su despacho. (Foto: Minedu) / Luis Ruiz Prensa Ministerio de Educación del Perú

Sin embargo, dicho ex ministro participó el jueves 23 de diciembre en un acto simbólico de siembra de un árbol en las inmediaciones del Ministerio de Educación con representantes de la Coordinación de Universidades de Lima y Callao - Bloque Universitario.

⁵ Cfr. Critican demora del Gobierno por dejar una semana sin titular el Ministerio de Educación: <https://elcomercio.pe/politica/exministros-de-educacion-critican-demora-en-designacion-y-piden-que-sucesor-de-carlos-gallardo-no-sea-del-fenatep-pedro-castillo-peru-libre-noticia/> a través de @elcomercio_peru, 28/12/2021 20H00.



El Reglamento del Congreso detalla que, luego de ser censurado, el Gobierno tiene un plazo de 72 horas para aceptar su renuncia.

Recién el viernes 24 de diciembre de 2021, fecha en la que se vencía este plazo, se publicó en el boletín de normas legales de *El Peruano* la resolución en la que el Presidente de la República aceptaba la renuncia al cargo de ministro de Educación.

II. MARCO NORMATIVO

1. Antecedentes⁶

"Durante el sistema virreinal, si bien es cierto no existió una formal división de poderes, la organización del virreinato en corporaciones traía la idea de que el Gobierno era un cuerpo y cada parte tenía una función. El virrey era la máxima autoridad política, administrativa, judicial y militar en estos territorios y representaba la figura del monarca, aunque sus decisiones no eran absolutas. Este vicario era el nexo entre los gobernados en el Perú y el gobernante en España.

El virrey era un ministro en el sentido estricto del término, un alto funcionario que administraba negocios públicos de diversos ramos. Por ello, en 1793, cuando Hipólito Unanue redactó el Estado político del virreynato del Perú, guardó el orden de las intendencias dividiendo en tres clases el Estado político: el Ministerio de Real Hacienda, los Cuerpos Civiles y el Ministerio de Justicia, encabezado por el virrey Francisco Gil de Taboada Lemos y Villamarín. En torno al virrey se encontraba el asesor general, el agente asesor, el escribano mayor de Gobierno y el oficial mayor. El virrey, como ministro de Justicia, administraba los juzgados y la Real Audiencia, que presidía, y como ministro de Real Hacienda, presidía la Junta Superior de Hacienda.

Con el devenir de la guerra separatista y la independencia política, se inicia la reorganización del Gobierno en el Perú como Estado independiente, cuya primera manifestación fue la estructuración de los Ministerios de Estado y del Despacho y el nombramiento de sus titulares. Guardando similitud con la antigua administración, se formaron los Ministerios de Gobierno y Relaciones Exteriores, Guerra y Marina, y Hacienda en 1821. Cinco años después se instituiría el Ministerio de Justicia. Constituyéndose el Ministerio de Estado, como estructura histórica, una realidad de larga duración.

Desde entonces, los avatares ocurridos en nuestro país –las diferentes coyunturas o procesos de duración media, como los cambios políticos, las crisis ministeriales, los conflictos sociales, las vicisitudes económicas, las rivalidades ideológicas y religiosas que fluctúan y afectan a la organización política– han sido la causa de que los Ministerios de Estado, el Consejo de Ministros y la Presidencia del Consejo

⁶ García Vega, E. & Gálvez Montero, J. (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros: Democracia y Buen Gobierno*. T. I (1820-1956), Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A., p. 16.



de Ministros se hayan encontrado en una constante reorganización, en aras del ideal de buen gobierno".

2. Nombramiento y organización de los ministros⁷

Según Cairo Roldán (2008, p. 31), en el sistema constitucional existen dos formas básicas de gobierno: el régimen parlamentario y el régimen presidencial. En ambos regímenes las funciones que corresponde a la Jefatura del Estado (representación protocolar del Estado) y a la Jefatura del gobierno (dirección de la gestión de los asuntos públicos) son realizados de diferentes maneras. En la Constitución de 1993 se ha establecido un régimen semipresidencial, es decir, una estructura organizativa que contiene los elementos fundamentales del régimen presidencial, pero acompañados por algunos mecanismos ajenos a este, que pertenecen al régimen parlamentario para contrarrestar los poderes del Presidente de la República (por ejemplo, la elección de un Consejo de Ministros o gabinete con su correspondiente presidente, el refrendo ministerial a cada uno de los actos del presidente bajo sanción de nulidad, la censura de los ministros y del gabinete en plano por el Congreso, la interpelación y la posibilidad de disolución por el Presidente de la República del Congreso, claro está que solo procederá bajo determinados supuestos, etc.; instituciones todas ellas propias del régimen parlamentario).

Estas y otras incrustaciones a nuestro régimen presidencial de instituciones típicamente parlamentarias han determinado que algunos autores de la doctrina nacional se refieran a nuestro sistema político como uno mixto o híbrido por albergar en su seno rasgos de ambos modelos: el presidencial y el parlamentario (Planas, 1997, pp. 59-61).

La construcción paulatina de este modelo híbrido a lo largo de nuestra historia constitucional ha tenido como única finalidad el establecimiento de mayores controles a los actos del Presidente de la República mediante la técnica de *checks and balances*, es decir, la de establecer frenos y contrapesos a cada uno de los órganos de políticos del Estado.

El Título IV de nuestra Constitución vigente, referido a la estructura del Estado, desarrollo en el Capítulo V la institución del Consejo de Ministros. Es el artículo 119 el que encabeza la lista de los 11 artículos que tratan sobre el tema. Lo hace inmediatamente pues de tratar, en el Capítulo IV, el tema del Poder Ejecutivo. Asimismo, la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, considerada una de las leyes más importantes del bloque de constitucionalidad de la descentralización del país y de la reforma del Estado, regula las funciones y competencias del Presidente de la República, ministerios y las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

Uno de los elementos centrales del régimen presidencial, contenido en la Constitución peruana vigente, es la atribución al Presidente de la República de las funciones de

⁷ Véase. Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) *Nombramiento y organización de los ministros. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <https://pdba.georgetown.edu/Comp/Ejecutivo/Ministros/nombramiento.html>.



Jefe de Estado y de Jefe de gobierno. Así, mientras el artículo 110 del texto constitucional establece que el Presidente de la República es el Jefe de Estado y personifica a la Nación, el inciso 3 de su artículo 118 prescribe que a esta autoridad le corresponde dirigir la política general del Gobierno. El artículo 122 de la Constitución —que es materia de la presente reforma constitucional— contiene la facultad para el nombramiento de los ministros de Estado. En este se menciona la facultad concedida al Presidente de la República de nombrar y remover a los ministros en general y a su presidente, en particular, que corresponde a los dos ámbitos mencionados de las funciones del Presidente de la República.

La real función que cumplen los ministros, en el plano del régimen político tal y como está diseñada en nuestra Constitución, es la fungir de secretarios colaboradores del Presidente de la República, quien impone sus ideas, decisiones y planes de acción en la administración de los servicios públicos y la marcha general del gobierno. Los ministros no pueden, pues, oponerse al Presidente de la República. Tal oposición o expresión de discrepancia originaría sin duda su salida del gabinete. El Primer Ministro no cumple una función más significativa que la de coordinador entre los diversos ministros entre sí y entre estos y el Presidente de la República. Ni si quiera preside las reuniones de su propio Consejo cuando el presidente está presente.

III. SUSTENTO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

La generalizada percepción negativa sobre la discrecionalidad real —y no solamente formal— del Presidente de la República para designar a sus nuevos ministros, quedando con ello desvirtuada por completo la funcionalidad de esta importante institución extrapolada del régimen parlamentario, ha determinado que numerosa doctrina haya planteado sendas reformas constitucionales con distintos alcances.

El órgano autorizado a nombrar ministros de Estado es el Presidente de la República. La disposición constitucional del artículo 122 indica que el mandatario nombra y remueve a los ministros, incluido su Presidente, y toma el juramento de dichos funcionarios. La implementación de esta competencia está dentro del ámbito del poder discrecional del Presidente de la República y se asocia con el papel político del Jefe de Estado. Del artículo 118, inciso 1 de la Constitución, resulta directamente que el Presidente desempeña su cargo de acuerdo con su conciencia y creencia, no le vincula ninguna orden. Sin embargo, al tomar decisiones dentro de los límites de sus competencias, el Presidente permanece sujeto a las disposiciones de la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales aplicables. Por lo tanto, se puede hablar de la relativa independencia del Jefe de Estado.

En efecto, de acuerdo con una interpretación sistemática de los artículos 39, 44 y 118.3 de la Constitución, las decisiones del Presidente de la República garantizan el funcionamiento adecuado de los órganos constitucionales y los deberes especiales de protección de la administración pública. Esto significa que el Presidente está obligado a implementar sus competencias de una manera que prevenga o interrumpa cualquier distorsión en el funcionamiento de los órganos constitucionales. Es un indicio importante para el Presidente al tomar decisiones que la Constitución le deja a su reconocimiento. El propósito de esta obligación es también limitar tal comportamiento del Presidente, que sin fundamentos constitucionales daría lugar a problemas en el



funcionamiento de los órganos constitucionales del Estado. Por lo tanto, al ejercer los poderes de nombramiento para un cargo público, cuyo desempeño depende del cumplimiento de ciertos requisitos constitucionales, el Presidente de la República es responsable por designar a una persona en el tiempo estrictamente necesario y bajo todas las condiciones requeridas por la ley.

El Tribunal Constitucional ha establecido que los principios recogidos en el artículo III de la Ley Servir, tales como: el interés general, la eficacia, la eficiencia, el mérito, la probidad y la ética pública, encuentran su fundamento en el artículo 39 de la Constitución, por tanto, constituyen el eje central sobre los cuales se concreta una efectiva prestación de los servicios requeridos por el Estado y los administrados (Cfr. Sentencias del Tribunal Constitucional 00025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC). Para el máximo intérprete de la Constitución, detrás del precepto normativo del artículo 39 de la norma fundamental subyace el principio de buena administración pública. Este debe alcanza a toda la administración pública, a la representación política directa o indirecta de la Nación, del pueblo organizado políticamente.

De esta manera, para el intérprete final de la Constitución, en una lectura sistemática de la norma fundamental, el principio de buena administración se encuentra implícitamente constitucionalizado en el siguiente sentido:

"9. (...) [S]i bien el correcto funcionamiento de la Administración Pública no ha sido recogido en la Constitución Política de 1993 como un principio constitucional expreso, debe ser considerado, en cambio, como un principio constitucional implícito y, por lo tanto, de igual fuerza normativa.

10. Sobre el particular, este Tribunal considera que disposiciones como las recogidas en los artículos 39 y 44 de la Constitución proporcionan criterios para dotar de contenido a este principio. En efecto, de acuerdo con la primera de las disposiciones aludidas: "Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación".

11. De conformidad con el artículo 44:

Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

12. Ahora bien, de acuerdo con lo sostenido por este Tribunal en su jurisprudencia, del referido artículo 39 de la Constitución se desprende el principio de "buena administración" (Cfr. Sentencias 2235-2004-AA/TC y 2234-2004-AA/TC); en tanta que los deberes primordiales del Estado explicitados en el mencionado artículo 44 de la Norma Fundamental son también atribuibles a los funcionarios y servidores públicos (Sentencia 0008-2005-PI, fundamento 14).

13. Es más, este Tribunal ha tenido oportunidad de sostener que el correcto funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional cuya protección podría justificar incluso la intervención del Derecho Penal (Sentencia 00017-2011-P1/TC, fundamento 16)".



Por su parte, como importante referencia comparada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia Öneriyildiz contra Turquía, de fecha 30 de noviembre de 2004, señaló que "el ejercicio de la discrecionalidad administrativa incluya una multitud de factores locales inherentes en la elección, implementación de políticas públicas", y ello "no significa que las autoridades puedan legítimamente apoyarse sólo en su margen de apreciación, el cual ningún modo les dispensa de su deber de actuar" conforme a principios de buen comportamiento público.

En consecuencia, la norma de la Constitución que define la obligación de asegurar el funcionamiento adecuado de los órganos constitucionales no puede aplicarse de manera tan amplia que excluiría la verificación por parte del Presidente de la República si la demora en la designación de los nuevos ministros excede el tiempo estrictamente necesario para garantizar la continuidad en la ejecución de las políticas públicas de las carteras ministeriales y concretar el principio constitucional de buena administración de la función pública.

En efecto, se entiende que la conformación del gabinete en general y la designación de nuevos ministros de Estado, luego de realizada la renuncia, cese o censura del titular de la cartera ministerial saliente, en particular, es una potestad exclusiva y excluyente del Presidente de la República, y consiste en nombrar a los ministros de Estado a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros y dentro del plazo máximo de veinticuatro horas siguientes a la fecha de la renuncia, cese o censura del titular de la cartera ministerial saliente, con las restricciones constitucionales glosadas *supra*.

Por ello, la norma sometida a reforma constitucional restringe legítimamente la facultad del Presidente de la República contenida en el artículo 122 de la Constitución, debiendo ser declarada viable y/o factible.

IV. ANALISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N.º 08-2006-JUS, y el Manual de Técnica Legislativa 2021, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional tiene por finalidad analizar si la propuesta normativa trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico; o, si modifica o deroga normas vigentes.

En ese sentido, la presente propuesta no se contrapone con la Constitución Política del Perú vigente, por el contrario, se enmarca en lo establecido en los artículos 39, 44 y 118.3 de la citada norma fundamental del Estado y complementan lo dispuesto en el artículo 122 respecto a la conformación del gabinete ministerial en general y la designación de nuevos ministros de Estado, luego de realizada la renuncia, cese o censura del titular de la cartera ministerial saliente, en particular, para garantizar el funcionamiento adecuado de los órganos constitucionales y los deberes especiales de protección de la administración pública. Asimismo, sus disposiciones resultan concordantes con el ordenamiento jurídico vigente.

La propuesta legislativa genera los siguientes efectos en el ordenamiento jurídico vigente:



- Modificación del artículo 122 de la Constitución Política del Perú.
- Incorporación de la Sexta Disposición Complementaria de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa de ley no demanda recursos del tesoro público, muy por el contrario, ayuda al adecuado ordenamiento de la legislación nacional, mejora la producción y técnica legislativa, y permite el control *ex post* de la norma y el cumplimiento de los objetivos de esta.

En atención a ello, el objetivo de esta iniciativa legislativa consiste en que el Presidente de la República cuente con mayores criterios y procedimientos exigibles para la designación de sus ministros de Estado, en tanto que estos tendrán a cargo la dirección y gestión de los servicios públicos. De esta forma, al satisfacer la designación de los mismos en el tiempo estrictamente necesario, los nuevos ministros o ministros convocados contarán con una mayor legitimidad, en tanto que su oportuna elección y nombramiento ha respondido a un criterio de priorización y urgencia en la continuidad en la ejecución de las políticas públicas de las carteras ministeriales, a efectos de concretar el principio constitucional de buena administración de la función pública, y no meramente discrecionales, que en mayor grado garantizarán un eficiente desempeño de los ministerios a favor de los ciudadanos.

Asimismo, esta propuesta se construye como un intento por racionalizar el procedimiento y la discrecionalidad en la designación de ministros de Estado, los cuales desempeñan una vital tarea para el desarrollo del país.

Finalmente, la aprobación de la iniciativa legislativa no genera un cambio en la legislación vigente de relevancia económica y financiera, ni la necesidad de asignar una partida presupuestal adicional, pues únicamente se pretende establecer un plazo máximo estrictamente necesario para la designación de ministros, sin generar costos adicionales al erario nacional, con el objetivo de promover un Estado eficiente en la administración de los servicios públicos y comprometidos con los deberes que la propia Constitución impone.

VI. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Cabe precisar que la intención de establecer un plazo estrictamente necesario para el nombramiento de nuevos ministros que conforman el gabinete establecido en el marco legal vigente quedó plasmada en el Acuerdo Nacional que guía las políticas del Estado (2002). En ese sentido, la presente norma se encuentra dentro del Primer y Cuarto Objetivo del Acuerdo Nacional, que dice: "**Democracia y Estado de Derecho**" y "**Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**", específicamente en la Primera y Vigésimo cuarta y Trigésima quinta Política de Estado, respectivamente, que señalan:

"1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho



Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad. [...]"

"24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente"

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. [...]"

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Base de Datos Políticos de las Américas (1998). *Nombramiento y organización de los ministros. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <https://pdba.georgetown.edu/Comp/Ejecutivo/Ministros/nombramiento.html>.
- Cairo, O. (2008). "El Poder Ejecutivo en el Perú". En *Revista Derecho & Sociedad*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Constitución Política del Perú (1993).
- García Vega, E. & Gálvez Montero, J. (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros: Democracia y Buen Gobierno*. T. I (1820-1956), Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A., p. 16.
- Hernández, P. (2018). La cuestión de confianza colectiva voluntaria como supuesto habilitante de la disolución presidencial del congreso y el excesivo empoderamiento al presidente de la república en nuestro disfuncional modelo de gobierno. A propósito de la sentencia N.º 00006-2018-PI/TC. Lima: Centro de Estudios en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres.
- Ley N.º 29158, Ley Orgánica de del Poder Ejecutivo.
- Modelo de Gestión de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano (SERVIR, 2016).
- Planas, P. (1997). *Regímenes políticos contemporáneos*, 2ª Edición, Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Sentencias del Tribunal Constitucional peruano: 0090-2004-AA/TC; 00025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC; 0006-2018-AI/TC.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Caso Öneriyildiz Vs. Turquía* [GS], No. 48939/99. Sentencia de 30 de noviembre de 2004.