

INFORME TEMÁTICO N.º 42/ 2020-2021

INTERPELACIÓN Y CENSURA MINISTERIAL

ALEXIS PEREA FLORES

Lima, 29 de octubre de 2021

Jr. Azángaro 468, Edificio José Faustino Sánchez Carrión - Of. 204 B, Cercado de Lima. Lima1
Tel.: (511) 311-7777 anexo 1211 | email: mvillavicencio@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/dgp/Didp/index.html>

INTRODUCCIÓN

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, ha elaborado el Informe temático titulado *Interpelación y censura ministerial*, como un documento de consulta que describe los antecedentes históricos y la regulación desarrollada en nuestro país sobre ambas instituciones parlamentarias.

Para el desarrollo del presente documento, se consultó bibliografía especializada, legislación vigente e información documental publicada en los sitios web oficiales de organismos e instituciones públicas como el Congreso de la República (Archivo Digital de la Legislación del Perú y otros) y el Tribunal Constitucional.

El informe se divide en dos partes: la primera describe brevemente el origen histórico, las características y la finalidad de la interpelación y la censura ministerial. La segunda parte desarrolla los antecedentes normativos y la regulación vigente en nuestro país sobre el procedimiento previsto para cada uno de estos instrumentos de control político.

De esta manera, el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria procura brindar información oportuna y de utilidad para la toma de decisiones.

INTERPELACIÓN Y CENSURA MINISTERIAL

1. Antecedentes

La interpelación es un mecanismo de control parlamentario orientado a obtener información, con la finalidad de emitir un juicio acerca de la responsabilidad política del Gobierno. Su origen se remonta a la Revolución Francesa de 1789, aunque fue incorporada recién en la Constitución de 1946. En ese entonces, los diputados de manera individual podían solicitar a la Asamblea el planteamiento de una interpelación, la misma que finalizaba con una votación pura y simple o una motivada. Por lo general, estas últimas constituían mociones de censura, en tanto que las otras eran una suerte de reacción de la mayoría a las mociones motivadas, algo similar al planteamiento de una moción de confianza (ROJAS, 2018: 174).

En un inicio, la interpelación estaba ligada a la censura y usualmente precedía a la votación de propuestas de resolución o mociones mediante las cuales se emitía un juicio decisorio respecto de la actividad gubernamental. Posteriormente, como ocurre con muchas instituciones de carácter político, la interpelación y la censura fueron cambiando hasta constituirse en actos separados. Los antecedentes de la moción de censura, no vinculada a la interpelación, pueden identificarse a finales del siglo XVIII en Gran Bretaña. En 1782, el gabinete presidido por Lord North tuvo que dimitir luego de una moción de censura aprobada por la Cámara de los Comunes (CHIRINOS, 2020: 160).

En nuestro país, la interpelación ministerial es el procedimiento mediante el cual el Parlamento solicita la concurrencia del Consejo de Ministros o de los ministros de manera individual, con la finalidad de que respondan a un pliego interpelatorio que contiene «interrogaciones [...] sobre materias de carácter general o de particular relieve político, que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente termina con la votación de una moción en la que la cámara fija su posición respecto del asunto debatido» (LANDA, 2004: 123).¹

La interpelación y la censura son instituciones que provienen del parlamentarismo y han sido incorporadas en nuestro marco constitucional, inspiradas principalmente en la tradición

¹ César Landa citando a Cecilia Mora-Donatío en *Instrumentos constitucionales para el control parlamentario*, Cuestiones Constitucionales página 109.

francesa. Mediante el uso de la interpelación no sólo se solicitan datos o información sobre algún asunto, sino que se cuestiona un aspecto general de la política de Gobierno o específicamente de algún ministerio. La censura tiene por objeto especificar los aspectos de la política gubernamental valorados como erróneos e informarlos no sólo al Ejecutivo, sino también al electorado. Ambas son instituciones que tienen por finalidad exigir la responsabilidad política del Gobierno, requerimiento que constituye «el instrumento de fiscalización más drástico con el que cuenta el Parlamento» (HAKANSSON, 2005: s/n).

La interpelación y la censura tienen procedimientos específicos y efectos distintos. La interpelación culmina con las respuestas de los ministros ante el Pleno del Congreso, pero puede derivar en un voto de confianza o de censura. Si esto último ocurre, mediante su dimisión, se hace efectiva la responsabilidad política de los ministros o del Consejo de Ministros en pleno.

2. La interpelación y censura ministerial en nuestro ordenamiento jurídico

2.1. Antecedentes

Las primeras referencias al acto de interpelar a los ministros pueden identificarse en las Constituciones de 1860 y 1867, en ambos casos la regulación se refería al planteamiento de interrogantes y preguntas formuladas durante el debate de proyectos de ley y no a un proceso de control político. Mediante la Ley 3 de setiembre de 1879, se procuró precisar dicha atribución parlamentaria, estableciéndose la obligación de los ministros de concurrir a las sesiones del Congreso y de las Cámaras. La Constitución de 1920 no hace referencia a la interpelación y es más bien «a partir de la Constitución de 1933 que este instituto de control político parlamentario es detallado y precisado y no da margen a interpretaciones sobre la función de control político del Parlamento» (ROBINSON, 2014: 9 y 10).

La Constitución de 1933 establecía que el Consejo de Ministros o cualquiera de los ministros debían concurrir, de manera obligatoria, para ser interpelados ante la solicitud del Congreso o de cualquiera de las cámaras. La interpelación se formulaba por escrito y requería para su admisión no menos del quinto de los votos de los representantes hábiles. Correspondía al Congreso o a las cámaras, señalar el día y la hora para que los ministros contesten las interpelaciones (artículos 169, 170 y 171).

La Constitución de 1979 también dispuso como obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, al Parlamento con la finalidad de ser interpelados. En este caso, se determinó que la solicitud de convocatoria correspondía específicamente a la Cámara de Diputados. Al igual que la norma precedente, la interpelación debía formularse por escrito y ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de diputados. Asimismo, se modificó la proporción de votos prevista anteriormente para su admisión, estableciéndose como requisito el voto de no menos del tercio del número de representantes hábiles. Se incorporó también el plazo en el que debía efectuarse la interpelación, es decir, antes del tercer día de haberse admitido el pedido (artículo 225).

Respecto de la censura ministerial, algunos autores coinciden en señalar que aparece por primera vez en la Constitución de 1867 (CHIRINOS, 2020: 171). Lo entonces dispuesto se refería específicamente a que el Presidente de la República no podía despachar en ningún departamento con un ministro contra quien se hubiera emitido voto de censura (artículo 88). Posteriormente, la Constitución de 1920 estableció la imposibilidad de que un ministro respecto del cual se haya emitido un «voto de falta de confianza» continúe en el desempeño de la cartera (artículo 133).

En la Constitución de 1933, la censura ministerial se reguló de manera más amplia. Se estableció que esta figura procedía contra el Consejo de Ministros o contra los ministros por separado, pudiendo ser presentada por sólo un diputado o senador y sometida a votación en la misma sesión (RUBIO CORREA, 1999: 440). Asimismo, se dispuso que en caso de ser aprobada la censura el ministro debía dimitir. No estaba en obligación de renunciar al cargo si se trataba de la no aprobación de una iniciativa ministerial, a menos que hubiese hecho de ello una cuestión de confianza (artículos 172, 173 y 174).

La Constitución de 1979 incorporó otros aspectos relativos a la censura como que fuera atribución de la Cámara de Diputados hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza, procediendo esta última por iniciativa ministerial. La moción de censura debía ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de diputados. Se establecieron plazos para el debate y votación, los que debían realizarse por lo menos tres días después de su presentación. La aprobación de la censura requería del voto conforme

de más de la mitad del número legal de diputados en cuyo caso, el Consejo de Ministros o el ministro censurado debía renunciar (artículo 226).

2.2. Procedimiento de interpelación y moción de censura

La actual Constitución regula la interpelación de manera similar a lo establecido anteriormente, pero incorpora algunos aspectos que exige su adaptación a la unicameralidad. Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La interpelación debe formularse por escrito y ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. La votación para su admisión debe realizarse en la siguiente sesión a la presentación del pliego interpelatorio, lo que requiere del voto del tercio del número de representantes hábiles. Asimismo, la actual Constitución prescribe que la interpelación debe realizarse entre el tercero y décimo día posteriores a su admisión, a diferencia de lo previsto en el marco constitucional anterior, que señalaba únicamente un plazo mínimo (RUBIO CORREA, 1999: 435).

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.

El Reglamento del Congreso refiere que la interpelación forma parte de los procedimientos de control político y, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución, precisa la forma en la que se realiza dicho procedimiento (artículos 64, literal b) y 83):

- El pedido de interpelación se formula mediante una moción de orden del día, la cual debe estar firmada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas e ir acompañada del respectivo pliego interpelatorio. La moción de interpelación tiene preferencia en el orden del día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda.
- Para su admisión, se requiere del voto de por lo menos el tercio de congresistas hábiles.

- La votación debe efectuarse en la siguiente sesión a aquella en la que se dio cuenta de la moción. Corresponde al Pleno del Congreso acordar el día y la hora para que los ministros contesten la interpelación, lo que en ningún caso puede realizarse antes del tercer día siguiente a la votación ni después del décimo. De ser necesario, se puede citar a una sesión especial.

En el día y hora acordadas para la interpelación, el presidente del Congreso invita a los ministros a ingresar a la sala de sesiones, para lo cual se suspende la sesión por breves minutos (artículo 54, literal e) del Reglamento del Congreso). Al reiniciarse la sesión, se procede a dar lectura a la primera pregunta del pliego interpelatorio y el presidente del Congreso concede el uso de la palabra al ministro para que responda. Dicho procedimiento se repite hasta finalizar el pliego. Luego se da inicio al debate, concediéndoles el uso de la palabra a los grupos parlamentarios por el tiempo y en el orden establecidos previamente. Finalizado el debate, el presidente del Congreso otorga el uso de la palabra a los ministros para que respondan alguna otra consulta de los congresistas o aclarar asuntos que se consideren pertinentes (MANUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO, 2012: 70).

El Reglamento del Congreso también establece las reglas de debate cuando concurren los miembros del Consejo de Ministros u otros altos funcionarios del Estado, las cuales son aplicables para la interpelación o la exposición y el debate de la política general del Gobierno y las medidas que requiere su gestión, a que se refiere el artículo 130 de la Constitución Política.

Según dispone el Reglamento, el presidente del Consejo de Ministros puede hacer uso de la palabra hasta por sesenta minutos y cada uno de los ministros por espacio no mayor a quince minutos. Los congresistas pueden intervenir por grupos parlamentarios o de manera individual, según lo que acuerde el Consejo Directivo. El presidente del Consejo de Ministros tiene tiempo ilimitado dentro de lo razonable para contestar las preguntas que se hayan formulado, en tanto que los ministros pueden hacerlo en el tiempo concedido por la Mesa Directiva. Los ministros pueden conferir interrupciones por no más de dos minutos con autorización de la Mesa Directiva. Al concluir su intervención los miembros del Consejo de Ministros pueden retirarse de la sala en cualquier momento (artículo 55, literal e) del Reglamento del Congreso).

El proceso de interpelación concluye cuando los ministros han respondido las preguntas formuladas ante el Pleno del Congreso. Como señala Omar Cairo, en ninguna de las etapas del procedimiento de interpelación es posible decidir la remoción del ministro interpelado. De ser el caso que «como consecuencia de las respuestas ministeriales, en el Congreso se considere la posibilidad de separarlo de su cargo, deberá iniciarse un procedimiento parlamentario distinto: la censura» (2020: s/n).²

En opinión del referido autor, la distinción entre los procedimientos correspondientes a cada figura se fundamenta en virtud de lo establecido en el artículo 132 de la Constitución, que señala que 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.

Indistintamente de que se trate de la presentación de un ministro o del gabinete en pleno, la obligación de los ministros de responder al pliego interpelatorio puede derivar en un voto de confianza o de censura. Como sostiene César Landa, la interpelación es un derecho de las minorías parlamentarias orientado a controlar el accionar de los ministros en el caso de que este no se ajuste al marco constitucional y legal, pero es también un derecho de las mayorías afines al Ejecutivo, mediante el cual se procura que el Gobierno respete los lineamientos del programa político adoptado (LANDA, 2003: 32).

Interpelación y censura son procedimientos parlamentarios similares en cuanto a la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno por parte del Parlamento, sin embargo, tienen procedimientos específicos y efectos distintos.

La censura ministerial es el procedimiento de control a través del cual el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros individualmente, «porque está en desacuerdo con su línea o con alguna decisión tomada por él o por algún evento ocurrido dentro de su sector y sobre el cual se le atribuye responsabilidad» (RUBIO CORREA, 1999: 441).

² Omar Cairo: *La interpelación a los ministros en el Perú*, artículo publicado en la revista Caretas el 10 de agosto de 2020.

La censura se encuentra regulada en el artículo 132 de la Constitución, que señala lo siguiente:

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.

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 del número legal 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 cuestión de confianza de la aprobación.

Al igual que lo previsto en la Constitución, el Reglamento del Congreso dispone que la presentación de la moción de censura debe contar con la firma de no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Debe ser debatida entre el cuarto y el décimo día después de ser formulada. Para su aprobación, se requiere del voto de más de la mitad del número legal de congresistas, en cuyo caso el ministro debe renunciar. Asimismo, se prescribe un plazo máximo para votar la moción de censura y un plazo de setenta y dos horas para que el presidente de la República acepte la dimisión del ministro censurado, aspectos que no habían sido considerados en la Constitución de 1979 (RUBIO CORREA, 1999: 441).

Según el Reglamento, la moción de censura puede ser planteada por los congresistas en los siguientes supuestos: luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o en razón de su resistencia para acudir en este último supuesto o después del debate en que intervenga el ministro por su propia voluntad. Las faltas reglamentarias o los errores de forma que puedan cometer los ministros durante su participación en las sesiones del Pleno del Congreso no dan lugar a censura, a menos de que se trate de alguna ofensa a la institución o a sus miembros (artículo 86 del Reglamento del Congreso, literal a)).

De ser aprobada la censura, el Consejo de Ministros o los ministros deben renunciar. El plazo para que el presidente de la República acepte la dimisión es de setenta y dos horas, luego de aprobada la censura (artículo 86 del Reglamento del Congreso, literal b)). Si el

presidente del Consejo de Ministros es censurado se produce la crisis total del gabinete ministerial, debiendo renunciar todos los ministros. Asimismo, en caso de que se censure o niegue la confianza a dos Consejos de Ministros, el presidente de la República está facultado a disolver el Congreso (artículo 133 y 134 de la Constitución Política).

Respecto a este último punto, el Tribunal Constitucional ha señalado que, para los constituyentes que redactaron la norma fundamental de 1979, la facultad presidencial de disolución del Congreso tenía por objeto establecer un mecanismo de contrapeso a la censura ministerial.

La introducción de esta facultad presidencial obedeció, para los constituyentes que elaboraron el texto de 1979, a que la Constitución de 1979 había brindado al Poder Ejecutivo alguna herramienta de contrapeso a la censura ministerial. Se ha observado, en ese sentido, que esta clase de conflictos "pueden entrañar peligros evidentes para la vida y normalidad democrática del país. Conflicto de poderes que se produjo en el año 1914 con Billinghurst; conflicto de poderes que se produjo en el año 1947 con Bustamante y Rivero, y el mismo que se produjo a partir del año 1963, en el gobierno del arquitecto Belaúnde" [Intervención del asambleísta Chirinos Soto. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomo VII, p. 306].

La Constitución de 1993, al regular la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso de la República, ha introducido una herramienta que, a consideración del Tribunal, debe ser de *ultima ratio* y de uso excepcional. Ciertamente, y a diferencia de su antecesora, la Constitución de 1979, la carta actual no dispone de algún límite en cuanto al número de ocasiones en las que el Jefe de Estado pueda acudir a ella (STC 0006-2019-CC/TC, fundamentos 225 y 226).

Finalmente, el Tribunal Constitucional estima que dicha facultad requiere ser aplicada de manera excepcional. Según el colegiado, los constituyentes de 1979 y 1993 dejaron en claro que la disolución del Parlamento no podía ser utilizada por el Poder Ejecutivo como una herramienta ordinaria, tal como ocurre en los modelos parlamentarios. La tradición constitucional en nuestro país obliga más bien a reflexionar acerca de que ésta constituya una medida de *última ratio* para la solución de conflictos extremos entre la clase política (STC 0006-2019-CC/TC, fundamento 232).

CONCLUSIONES

- La interpelación y la censura son instituciones parlamentarias que tienen por finalidad exigir la responsabilidad política del Gobierno. A través de la interpelación, el Parlamento solicita datos o información al Ejecutivo para emitir un juicio acerca de algún aspecto general de la política de Gobierno o específicamente de algún ministerio, lo que puede derivar en una moción de censura. Mediante la aprobación de la censura ministerial se hace efectiva la responsabilidad política del Gobierno.
- La Constitución establece como obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La interpelación debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas y su admisión requiere del voto del tercio del número de representantes hábiles. Dicho procedimiento concluye cuando el ministro ha respondido las preguntas formuladas ante el Pleno del Congreso.
- El Congreso puede estimar pertinente la separación de los ministros, luego de la interpelación, en cuyo caso se debe dar inicio al procedimiento de censura. La censura 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 del número legal de miembros del Congreso. De ser aprobada, el Consejo de Ministros o los ministros deben renunciar.
- Cuando es censurado el Presidente del Consejo de Ministros, se produce la crisis total del gabinete ministerial, debiendo renunciar todos los ministros. Si se censura o niega la confianza a dos Consejos de Ministros, el presidente de la República está facultado a disolver el Congreso. Según el Tribunal Constitucional, en su origen la facultad presidencial de disolución del Parlamento tenía por objeto establecer un mecanismo de contrapeso a la censura ministerial, el mismo que debe ser aplicado de manera excepcional.

BIBLIOGRAFÍA

CAIRO ROLDÁN, Omar

2020 *La interpelación a los ministros en el Perú*. Artículo publicado en la revista Caretas el 10 de agosto de 2020.

CHIRINOS MARTÍNEZ, José Carlos

2020 *El control parlamentario*. En serie Cuadernos de Parlamentaria Número 3. Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, Congreso de la República.

HAKANSSON NIETO, Carlos

2005 *Capítulo VI De las relaciones con el Poder Legislativo (artículos 131 al 133)*. La Constitución comentada artículo por artículo - Tomo II. Gaceta Jurídica, Congreso de la República.

LANDA ARROYO, César

2003 *Control Parlamentario. Mecanismos de Coordinación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo*. Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República. USAID – PERÚ.

LANDA ARROYO, César

2004 *El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva (Ensayo)*. En Pensamiento Constitucional, Vol. 10 Núm. 10 (2004) / Ensayos Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

ROBINSON URTECHO, Patricia

2012 *Manual del control parlamentario*. Congreso de la República – Oficialía Mayor, 2012.

ROBINSON URTECHO, Patricia

2014 *Desarrollo de la interpelación en el Perú*. Informe de Investigación 85/2014-2015, Área de Servicios de Investigación del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, Congreso de la República.

ROJAS ORTEGA, Alex

2018 *La función constitucional de control parlamentario*. En Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica, N° 125, páginas 167-178 ISSN 2215-2385 / diciembre 2018.

RUBIO CORREA, Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993 – Tomo IV*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

ARCHIVO DIGITAL DE LA LEGISLACIÓN PERUANA – CONGRESO DE LA REPÚBLICA

<https://www.leyes.congreso.gob.pe>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

<https://www.congreso.gob.pe/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<https://www.tc.gob.pe/>