

Informe Especial

Miércoles 24 de junio de 2009

INTERPELACIÓN Y CENSURA

A raíz de la interpelación que el día de mañana se hará en el Congreso al Primer Ministro Yehude Simon y la Ministra del interior Mercedes Cabanillas por los hechos suscitados en la selva peruana en las últimas semanas, Reflexión Democrática presenta a ustedes un informe sobre Interpelación y Censura.

TEMAS TRATADOS	PÁGINA
• Una agenda política	2
• La interpelación y la censura al Consejo de Ministros	4

CONTACTO:

Reflexión Democrática
Jirón Miró Quesada 247 Of. 512, Lima 1
Telefax: (51 1) 427-331 / 427-3314
reflexion@reflexiondemocratica.org.pe
www.reflexiondemocratica.org.pe

UNA AGENDA POLÍTICA

Para el pleno del 25 de junio de 2009

I

La agenda del Pleno del Congreso para la sesión de mañana, jueves 25 de junio, es mayormente política en el sentido de que los temas centrales son dos interpelaciones y dos mociones de orden del día mediante las cuales se promueve la formación de Comisiones de investigación. Es cierto que hay unos cuantos temas legislativos que corresponden a los previstos dentro de la ampliación del segundo período ordinario de sesiones, autorizada hasta el 30 de junio, pero se trata de proyectos que, aunque importantes, pasan a segundo plano frente al imperativo de resolver la crisis política en proceso.

Los ciudadanos, en incluso muchos periodistas, no tienen un claro conocimiento sobre instituciones como la interpelación, que suele confundirse con otros procedimientos muy parecidos, como la invitación a los ministros a informar, la estación de preguntas (al parecer condenada al desuso), el debate presupuestal e, inclusive, la investidura del gabinete ministerial. Y en cada uno de esos casos hablamos de instituciones o procedimientos que, aunque todos ellos enderezados al ejercicio de la función de control parlamentario (también conocida como «fiscalización»), son muy diferentes en su forma y fondo.

En realidad entre ellos quizá el más importante es el de investidura del gabinete ministerial, porque consiste, nada menos, en la presencia obligatoria ante el Pleno –dentro de los treinta días posteriores a su nombramiento– del Presidente del Consejo de Ministros, acompañado de los demás ministros, con la finalidad de exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas (sobre todos legislativas) que este considera necesarias para desarrollar una gestión exitosa. Se trata de la exposición y el debate de un verdadero plan gubernamental propuesto, digamos, con fe por el gobierno, tanto así que, sobre ese plan, el Primer Ministro debe plantear una cuestión de confianza, es decir, buscar que el Congreso comparta, por decirlo de un modo, esa misma fe en el plan que presenta el gobierno.

Lo cierto es que, según la experiencia de 16 sesiones de investidura desde la entrada en vigencia de la actual Constitución, ese procedimiento no ha funcionado como un espacio de consolidación de un plan gubernamental en cuya hechura participa el Congreso, que con su voto de confianza –que desde 1993 nunca ha sido negado a un gabinete ministerial –en la práctica lo aprueba. Es lamentable, porque el procedimiento de investidura, con todo lo que se pueda objetar, es siempre una buena oportunidad para que el gobierno y el país tengan un norte claro, cuya falta es una evidente debilidad del sistema.

Aunque los actores principales –congresistas y ministros– no logren comprender bien ni valorar la investidura, desde el punto de vista formal es el punto de inicio para el ejercicio de l control parlamentario, que no tiene por qué implicar siempre desencuentros entre el Congreso y el gobierno, sino también el diálogo permanente en la búsqueda de consensos.

La investidura significa, entre otras cosas, que el gobierno se hace responsable ante el Congreso (y ambos antes el país) de desarrollar una política general por la que ha recibido un voto de confianza, lo que justifica que los principales funcionarios gubernamentales (ministros de Estado) comparezcan con cierta frecuencia ante el Pleno y las Comisiones parlamentarias.

Es verdad, por otra parte, que el significado que le atribuimos a la investidura no obsta para que otros procedimientos de control (como la invitación a los ministros para informar, la estación de preguntas y las Comisiones de investigación) se promuevan sin conexión con la política general del gobierno, aunque no es lo óptimo. Y tal conexión no podría ser una exigencia rigurosa, porque, en efecto, hay asuntos que no forman

parte de la política general del gobierno, como, por ejemplo, el insulto y maltrato verbal entre miembros ministros y congresistas.

Tendremos la ocasión de ver muy pronto una sesión de investidura si ocurre lo que la mayoría de analistas supone que ocurrirá: la censura del gabinete ministerial presidido por Yehude Simon, de aprobarse, claro está, la moción de censura que, según han anunciado congresistas de la oposición, se ha de presentar luego de las interpelaciones del 25 de junio próximo, como consecuencia de ellas. También se especula que el propio Yehude Simon podría renunciar para evitar la censura y retirarse del cargo menos maltrecho (aunque ello depende del balance que los ciudadanos hagan sobre los resultados de su gestión en Andahuaylas y el Cuzco), pero, al parecer, esa posibilidad es lejana.

II

Pero no sólo se va a interpelar al Presidente del Consejo de Ministros, sino también a la Ministra del Interior, Mercedes Cabanillas. En el caso de Simon varios grupos de oposición han expresado que plantearán, además, su censura –con lo que, por mandato constitucional, todo el gabinete caería–; pero en el caso de Mercedes Cabanillas no es claro que así sea.

Sin restar importancia al Presidente del Consejo de Ministros, por lo que el cargo significa y por lo que Simon representa –fue, hasta antes de asumir la función de primer ministro, el presidente de gobierno regional con mejor performance, sin mencionar el atractivo mediático de su pasado político–, la ministra y congresista Cabanillas tiene un peso político muy importante. No sólo se trata de una connotada dirigente del partido de gobierno, sino de la primera mujer que ocupó en la historia peruana el cargo de ministra, además de haber sido presidenta del Congreso (con una alta aprobación inicial) y lograr que su nombre aparezca de vez en cuando (quizás demasiadas veces para algunos) como potencial candidata a la presidencia de la república por el Partido Aprista Peruano (cosa que ya ocurrió antes).

Lo que se juega el próximo 25 de junio es un profundo cambio de rumbo en la acción gubernamental, y el Presidente de la República deberá hilar fino, sea para recomponer el gabinete ministerial (en el caso de que el actual deba irse) o, en la hipótesis de que Simon y los demás ministros continúen, fortalecerlo con un nuevo mensaje claro y firme. El panorama es difícil, toda vez que se ha tomado rumbo por un camino peligroso: el camino de ceder ante la demanda ciudadana (en mucho quizá justa) cuya satisfacción se busca (y ahora se consigue) mediante el ejercicio de la violencia, con delito incluido (salvo que alguien espere que las muertes ocurridas en Bagua, de uno y otro lado, queden impunes).

Esperamos que las interpelaciones que se desarrollarán mañana constituyan una verdadera oportunidad para ahondar en la reflexión sobre lo que viene ocurriendo. A veces la política es definida por su lado agonal, de conflicto, cuando también tiene un lado de integración y de búsqueda permanente del consenso. Ahora más que nunca es necesaria la calma, al mismo que tiempo que la firmeza para buscar y encontrar a quienes efectivamente deben asumir su responsabilidad por lo ocurrido en Bagua y lo que está ocurriendo en otros lugares del país. El Estado de Derecho no puede darse el lujo de mirar hacia un lado, de ser indiferente ante las muertes y los daños que nunca debieron ser. El gobierno tiene la palabra, pero deberá hacer uso de ella en el seno de la representación nacional; por lo tanto, los dueños de casa, los congresistas, asumen mañana la responsabilidad de llevar adelante un debate y tomar decisiones cuyo saldo final debe ser el de mayor beneficio para el país.

A continuación presentamos un breve esquema sobre los procesos de investidura y censura.

Jose Élice Navarro
Director Ejecutivo de Reflexión Democrática

LA INTERPELACIÓN Y LA CENSURA A LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE MINISTROS

1. ¿Qué son la interpelación y la censura?

La interpelación y la censura son procedimientos que el Congreso puede promover en ejercicio de su función de control político sobre los actos del gobierno. El primero consiste en requerir la presencia de todo el gabinete ministerial o de uno o varios de sus integrantes, para que respondan un listado de preguntas puntuales conocido como *pliego interpelatorio* y participen en el debate subsecuente. El segundo tiene como finalidad proponer el retiro de la confianza que el Congreso confirió a todo el Consejo de Ministros (al término de la sesión de investidura) o a uno o varios de sus integrantes; que si es retirada determina la renuncia obligatoria de todo el gabinete ministerial (si es censurado todo el gabinete o el Presidente del Consejo de Ministros) o del ministros o los ministros censurados.

2. ¿Cuáles son las etapas del procedimiento de interpelación?

De acuerdo con el artículo 131 de la Constitución el Consejo de Ministros o cualquiera de sus miembros debe concurrir al Congreso cuando este los llama para interpelarlos. La interpelación se promueve y desarrolla según lo previsto por el citado artículo constitucional y el artículo 83 del Reglamento del Congreso, en el siguiente orden:

Moción de interpelación: el pedido de interpelación se presenta por escrito mediante una moción de orden del día, firmada por no menos de 18 congresistas y acompañada del respectivo listado de preguntas (pliego interpelatorio) para el o los ministros.

Admisión de la interpelación: la moción de interpelación es admitida si es aprobada por no menos del tercio de congresistas hábiles (número legal de congresistas menos aquellos que se encuentran con licencia, suspendidos o no incorporados). La votación se debe realizar en la sesión del Pleno del Congreso posterior a aquella en que se presentó la moción de interpelación.

El número relativamente reducido de congresistas que se requiere para la presentación de la moción de interpelación como para la aprobación de su admisión revela una característica histórica de la interpelación como institución: la de ser un derecho de las minorías parlamentarias.

Fijación de la fecha para la interpelación: el Pleno del Congreso acuerda el día y la hora para que el o los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse antes del tercer día en que la misma fue admitida ni después del décimo y les debe ser comunicada a los ministros con anticipación, acompañando del pliego interpelatorio.

El hecho de que la interpelación, una vez acordada –incluso su fecha y hora–, no sucede de inmediato, revela también otra característica histórica de la institución: la de cuidar que el día que suceda haya habido la posibilidad de *enfriar* el ambiente político, lo que debía ocurrir, en nuestro caso, entre el día que se admite la interpelación hasta el día en que se desarrolla (que ni puede ser antes del tercer día posterior al de la admisión), con un límite temporal que impida que el asunto materia de la interpelación se enfríe demasiado (debe ocurrir antes del décimo día posterior al de la admisión).

Así, el período comprendido entre la admisión de la interpelación hasta el día en que esta efectivamente ocurra se conoce como *período de enfriamiento*.

Desarrollo del debate en la interpelación: cuando concurren al Pleno del Congreso el Consejo de Ministros o los ministros para contestar la interpelación, 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 (en realidad, cuando no concurre el gabinete en pleno, es usual conceder más tiempo a los ministros interpelados, por lo menos el suficiente para que respondan el pliego interpelatorio).

Luego de la exposición del o de los ministros, los congresistas intervienen por grupos parlamentarios o en forma individual, según las reglas especiales que acuerda el Consejo Directivo del Congreso.

Para contestar las intervenciones de los congresistas, el Presidente del Consejo de Ministros cuenta con un período ilimitado de tiempo dentro de lo razonable, en tanto los ministros pueden contestar utilizando el tiempo que les concede la Mesa Directiva (en estos casos el tiempo se concede según las coordinaciones que hace la Mesa con el Presidente del Consejo de Ministros o con el ministro o los ministros interpelados, siempre dentro de lo razonable).

Los ministros pueden conceder interrupciones por no más de dos minutos, previa autorización de la Mesa Directiva. Terminada su intervención, los miembros del Consejo de Ministros pueden retirarse de la sala de sesiones en cualquier momento (aunque por lo general se les invita a hacerlo).

3. ¿Cuáles son las etapas del procedimiento de censura?

A través de la moción de censura el Congreso hace efectiva la responsabilidad del Consejo de Ministros o de los ministros por separado¹. La pueden plantear los congresistas luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, de la resistencia de estos para acudir al Congreso en este último supuesto o luego del debate en el que interviene el ministro por su propia voluntad. Los siguientes son los pasos del procedimiento de censura de acuerdo con el artículo 132 de la Constitución y el artículo 86 del Reglamento del Congreso:

Moción de censura: la deben presentar no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas, o sea, por lo menos 30 congresistas.

Fijación de fecha para el debate y votación: la moción de censura se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación.

Aquí, al igual que la interpelación, se incluye un *período de enfriamiento*.

Votación requerida y consecuencias: la aprobación de la censura requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, es decir, 61 congresistas. De aprobarse la censura, el ministro o el Consejo de Ministros sobre el que haya recaído la misma deben renunciar y el Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las 72 horas siguientes. Si es que el Presidente del Consejo de Ministros es el que resulta censurado se produce la crisis total del gabinete ministerial, lo que también acarrea la renuncia obligatoria los miembros del Consejo de Ministros.

Finalmente, es necesario señalar que, de acuerdo al artículo 134 de la Constitución, el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este censura o niega la confianza a dos Consejos de Ministros.

¹ Otro de los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad del Consejo de ministros o los ministros es el rechazo de la cuestión de confianza (ésta sólo procede por iniciativa ministerial).