

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2021-2022

OPINIÓN CONSULTIVA 01-2021-2022-CCR/CR

Señora Presidenta:

Ha llegado para opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, el pedido del congresista Jorge Montoya Manrique, quien solicita se informe sobre el trámite de las mociones de interpelación a los ministros de Estado.

La presente opinión consultiva fue aprobada por MAYORÍA en la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión, de fecha 28 de setiembre de 2021; con 13 votos a favor de los congresistas: AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; BALCÁZAR ZELADA, José María; CAVERO ALVA, Alejandro; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUTIPA CCAMA, Víctor; ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA, Gladys; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; QUITO SARMIENTO, Bernardo; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Votó en abstención el congresista MUÑANTE BARRIOS, Alejandro. No hubo votos en contra.

Presentaron licencia los congresistas José Elías Ávalos y José Jerí Oré.

I. ANTECEDENTE

Con fecha 06 de setiembre de 2021, ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el Oficio CRP 027-2021, dirigido por el congresista Jorge Montoya Manrique, con el que solicita se elabore una opinión consultiva sobre el trámite de las mociones de interpelación a ministros de Estado, en atención al artículo 68 del Reglamento del Congreso.

En su pedido señala que existiría una equivocada práctica parlamentaria por la que las mociones son llevadas al Consejo Directivo para que este órgano decida la oportunidad de ser agendados para las sesiones del Pleno del Congreso y que ello estaría vulnerando los derechos de las minorías y dilatando el trámite de dación en cuenta al Pleno para su posterior admisión.

II. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA

Teniendo en cuanto lo solicitado por el congresista Montoya Manrique, la presente opinión consultiva abordará el procedimiento parlamentario de las mociones de interpelación de ministros de Estado y si la práctica parlamentaria que permite que estas sean llevadas al Consejo Directivo vulneraría el derecho de las minorías por la dilación del trámite de dación en cuenta para su posterior admisión.

III. MARCO JURÍDICO

Constitución Política

Artículo 131. Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpellarlos.

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.

Reglamento del Congreso

Mociones de orden del día

Artículo 68. Las mociones de orden del día son propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre

asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el Gobierno. Se presentan ante la Oficialía Mayor del Congreso y proceden en los siguientes casos:

- a) Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación.
 - b) Pedidos de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar.
- (...)

Interpelación de los miembros del Consejo de Ministros

Artículo 83. El procedimiento de interpelación al Consejo de Ministros en pleno o a cualquiera de los ministros se desarrolla de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El pedido de interpelación se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del quince por ciento del número legal de Congresistas y acompañada del respectivo pliego interpelatorio. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda.
 - b) Para la admisión de la moción de interpelación se requiere el voto de por lo menos el tercio de Congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.
- (...).

IV. ANALISIS DE LA CONSULTA

1. Naturaleza de la interpelación ministerial

La interpelación ministerial, al igual que la invitación a ministros a informar, las preguntas a ministros, la censura ministerial o el rechazo de la cuestión de confianza a ministros, entre otros, es un mecanismo de control parlamentario a partir del cual los congresistas de forma colegiada¹ pueden requerir la presencia obligatoria de uno o varios ministros para explicar, públicamente, asuntos relativos a su cartera² que son de interés público, pudiendo desencadenar en el planteamiento de una

¹ El Reglamento del Congreso dispone que el pedido sea realizado por no menos el 15% del número legal de Congresistas.

² Salvo que se traten asuntos que deban ser reservados y podría, en ese caso, llevarse a cabo una sesión reservada.

censura, en caso se evidencie responsabilidad política de parte del ministro interpelado.

La doctrina clásica señala que se trata de un mecanismo de control de las minorías parlamentarias³, y ello es entendible en un régimen parlamentarista en que el gobierno nace de una mayoría parlamentaria; sin embargo, en nuestro régimen de gobierno -presidencialismo atenuado- aplica, más que a las minorías, a la oposición parlamentaria, que podría representar, dependiendo de la composición política, una minoría o mayoría al interior del Parlamento.

La interpelación representa un mecanismo de control intermedio entre la invitación a informar y la censura ministerial. La motivación de su presentación dependerá del grado de relevancia o gravedad de los hechos que, a ojos de un determinado número de parlamentarios, merecen ser esclarecidos.

2. Procedimiento parlamentario de las mociones de interpelación

2.1 Etapas del procedimiento

Para interpelar a uno o varios ministros, se requiere de la presentación de una moción de orden del día que, de acuerdo con lo que establece la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, debe estar firmada por no menos del 15% del número legal de Congresistas⁴. Esta moción debe adjuntar un pliego interpelatorio, es decir una lista de preguntas que el ministro debe responder ante el Pleno.

³ Marcial Rubio Correa, en su *Estudio de la Constitución Política de 1993* (1999) comenta lo siguiente: *La interpelación consiste en un pliego de preguntas que el Ministro o el Consejo de Ministros en pleno interpelado, debe responder. Por su forma, procedimientos y requisitos, la interpelación es un derecho de las minorías.*

Enrique Bernal Ballesteros, en su obra *La Constitución de 1993. Análisis Comparado* (1999), sostiene: *Se plantea que el pedido de interpelación sea presentado por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas; vale decir, si la Cámara Única la componen ciento veinte representantes, dieciocho de ellos deben formular este pedido. La interpelación, es por cierto, un derecho que se le otorga a las minorías políticas representadas en el Congreso.*

⁴ Es decir, 20 congresistas.

La Constitución Política, en su artículo 131 señala que su admisión requiere el voto de 1/3 del número de representantes hábiles y que dicha votación se *efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.*

Con esta referencia, la Constitución Política claramente establece la existencia de una sesión previa al voto de su admisión, sin precisar qué es lo que realiza en dicha antesala. El Reglamento del Congreso sí lo precisa. El artículo 83 señala que la votación de la admisión del pedido de interpelación se *efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.*

El siguiente cuadro resume el procedimiento que el Reglamento establece con relación al trámite de la moción de interpelación de ministros.

Cuadro 1

Etapas del procedimiento parlamentario de interpelación ministerial

Etapas del procedimiento	Requisitos	Órgano responsable	Efectos
I Presentación del pedido de interpelación	<ul style="list-style-type: none"> • Moción de orden del día firmada por no menos del 15% del número legal de congresistas. • Debe incluir pliego interpelatorio 	Congresistas de la República	El presidente del Congreso debe dar cuenta de la interpelación en sesión del pleno.
II Dación de cuenta del pedido de interpelación	<ul style="list-style-type: none"> • Sesión del Pleno 	Presidente del Congreso	El debate y votación de la admisión se debe realizar indefectiblemente en la siguiente sesión. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda.
III Debate de admisión del pedido de interpelación	<ul style="list-style-type: none"> • Sesión del Pleno • Votación favorable de 1/3 de los congresistas hábiles 	Pleno del Congreso	Si es aprobada, se fija fecha y hora para que el ministro conteste la interpelación. Se le debe comunicar del acuerdo y adjuntar el pliego de preguntas. Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos

IV Sesión de interpelación	<ul style="list-style-type: none"> Se realiza dentro del tercer día siguiente de la votación y antes del décimo día. 	Pleno del Congreso	Puede presentarse un pedido de censura.
----------------------------------	---	--------------------	---

Fuente. Reglamento del Congreso

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Como se puede observar, a diferencia de lo que sucede con el trámite de un pedido de censura, en el que se establece taxativamente que se debate y vota entre el cuarto y décimo día natural de su presentación⁵ – es decir no tiene una etapa intermedia entre la presentación y su votación–, en el caso del de un pedido de interpelación sí existe una etapa procedimental intermedia, que es posterior a la presentación del pedido pero anterior a la votación para su admisión. En ella, el presidente del Congreso debe dar cuenta al Pleno de su presentación, luego de la cual se procederá *-indefectiblemente-* en la siguiente sesión, a votar su admisión.

Tanto la Constitución Política como el Reglamento del Congreso enfatizan que la votación de la admisión se realiza indefectiblemente en la siguiente sesión a la que se dio cuenta del pedido, pero no precisa el tiempo, oportunidad o plazo que debe mediar entre la presentación de la moción y la sesión para la dación en cuenta, quedando en consecuencia, esta etapa, sujeta a los criterios establecidos por la práctica parlamentaria.

2.2 Trámite de la dación en cuenta de mociones de interpelación al Pleno del Congreso

El Consejo Directivo es el órgano encargado de aprobar la agenda de cada sesión del Pleno, definiendo los proyectos que se tratarán en el orden del día de la sesión⁶. Por ser un órgano de control previo y de selección de los temas que han de entrar al Pleno de Congreso –además de corresponderle la adopción de acuerdos y la realización de coordinaciones para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso–; es quien, por práctica parlamentaria, recibe todas las

⁵ Artículo 86 del Reglamento del Congreso. No se abordará los fundamentos por los cuáles el procedimiento de moción de censura dista del de otros procedimientos de control político, debido a que ello no corresponde a la consulta materia de la opinión consultiva.

⁶Otras funciones del Consejo Directivo se encuentran descritas en el artículo 30 del Reglamento del Congreso.

proposiciones parlamentarias que serán vistas por el máximo órgano del Parlamento⁷, entre ellas, las mociones de orden del día.

La función primordial que cumple el Consejo Directivo, como señala el especialista en derecho parlamentario Delgado Guembes, en su obra *Manual del Parlamento*⁸ es ser la instancia preparatoria que garantiza la corrección procesal. Como indica el especialista:

El Consejo Directivo no puede eludir la responsabilidad que le corresponde para tramitar al Pleno sólo lo que es procesalmente pertinente. Si no lo hace, corre el riesgo de actuar como una instancia inútil que tramita automática o mecánicamente la demanda de acción colectiva sin evaluar la factibilidad, relevancia procesal o la pertinencia de su resolución por el Pleno. Le corresponde razonar, valorar, argumentar, merituar y motivar los instrumentos o documentos que se dirigen al Pleno y garantizar que sólo llegue a ese nivel deliberativo cuando se han reunido las condiciones reglamentarias para que proceda su discusión o votación, según corresponda.

En atención al papel central que debe cumplir el Consejo Directivo en la definición de temas que serán vistos por el Pleno del Congreso –y que por ello el Reglamento le ordena a sesionar siempre antes de una sesión del Pleno⁹–, por práctica parlamentaria, le es reconocida determinadas competencias que le son naturales en atención al literal a del artículo 30 del Reglamento del Congreso¹⁰, aunque no se encuentran desarrolladas de forma precisa en el Reglamento.

Entre ellas podemos mencionar la de pedir informes de opinión consultiva a las comisiones y demás órganos que considere necesarios para la toma de una

⁷ No recibe pedidos de información debido a que estos no corresponden ser vistos por el Pleno, pero sí recibe los proyectos de ley o de resolución legislativa dictaminados, así como las mociones de orden del día. Mayor información, artículo 66 del Reglamento del Congreso.

⁸ Páginas 116 al 119. Ver el Manual del Parlamento en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/\\$FILE/Manual_Parlamento.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/$FILE/Manual_Parlamento.pdf)

⁹ Sesiones del Consejo Directivo del Congreso Artículo 31. *El Consejo Directivo del Congreso se reúne siempre antes de la realización de un nuevo Pleno Ordinario y además en todas aquellas oportunidades que lo acuerde o cuando lo convoque el Presidente del Congreso o a solicitud de un tercio del número legal de sus miembros (...).*

¹⁰ a) Adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso.

decisión o inclusive archivar una moción de orden del día, que, durante su tramitación, haya perdido sustento por sustracción de la materia o causa que motivó su presentación.

Para el caso específico de un pedido de interpelación, se puede mencionar su archivamiento por parte del Consejo Directivo debido a que el ministro interpelado decidió presentarse voluntariamente para informar o porque los congresistas firmantes de la moción optaron por retirar su firma del pedido.

Como una muestra de la suerte que puede llevar un pedido de interpelación hasta antes de ser admitido, se presenta el siguiente gráfico tomado de forma aleatoria desde la web del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP), respecto del procedimiento seguido con relación a este tipo de mociones

11:

Cuadro 2
Mociones de interpelación periodo anual de sesiones 2011-2012

Periodo Anual de Sesiones 2011-2012 (del 27 de julio del 2011 al 26 de julio del 2012)											
Item	Fecha de presentación	Moción Número	Autores	Ministro Interpelado	Sector	Motivo	Procedimiento				Ultimo estado / Observaciones
							Dación de Cuenta	Admisión a debate	Fecha de asistencia del Ministro	Tiempo de debate acordado / Organó que acordó	
01	30/09/2011	00605	GPF	Aída del Carmen Jesús García-Naranjo Morales	Mujer y Desarrollo Social	La muerte de tres niños en el caserío de Redondo, distrito de Cachachi, región Cajamarca, luego de haber ingerido alimentos proporcionados por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria-PRONAA.			06/10/2011	120 Minutos / Junta de Portavoces	El CD acordó que la Ministra informe sobre las preguntas de la Moción
02	08/03/2012	02343	APGC	Daniel Lozada Casapia	Interior	La dación del Decreto Supremo N° 001-2012-IN, que crea el Programa Servicio Voluntario de Apoyo a la Policía Nacional del Perú.		22/03/2012 (aprobada)	09/04/2012	60 minutos / Consejo Directivo	
03	19/03/2012	02419	GPF	Patricia Salas O'Brien	Educación	Las razones por las que no ha tomado acciones contra los ex terroristas que imparten educación y, para que informe sobre la contratación de una pariente del Presidente de la República.			22/03/2012	80 minutos / Consejo Directivo	20/03/2012: El CD denegó pedido; La Ministra concurre a exponer ante el Pleno del Congreso sobre diversos aspectos de su sector
04	22/03/2012	02483	Multipartidaria	Rafael Roncagliolo Orbegoso	Relaciones Exteriores	Las razones por las que dejó sin efecto la invitación para que la fragata británica HMS Montrose recalce en el puerto del Callao, hecho que está generando un grave incidente diplomático con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.		02/05/2012 (rechazada)			
05	02/05/2012	02940	Multipartidaria	José Urquiza Maggia	Producción	Las razones por las que dejó de cumplir los acuerdos del 9 de abril de 2012, en la sede de la Presidencia del Consejo de Ministros, propiciando que se generen serios actos de violencia en la provincia de Paita.					Para ser vista en el Consejo Directivo
06	07/06/2012	03424	GPF	Carolina Trivelli Avila	Desarrollo e Inclusión Social	Las razones y consecuencias de la extinción del PRONAA, que está afectando a miles de beneficiarios de las zonas de pobreza y extrema pobreza del país.					Para ser vista en el Consejo Directivo
07	13/06/2012	03478	Multipartidaria	Gladys Triveño	Producción	La inasistencia reiterada a las citaciones de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, cursadas para informar.					Para ser vista en el Consejo Directivo

Fuente y elaboración: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria

¹¹ Más información sobre el resultado de las mociones de interpelación, ver el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/DIDP/interpelaciones-ministeriales/>

Como se puede observar del cuadro, han existido casos en que las mociones de interpelación han perdido su objeto durante su tramitación. Se puede mencionar el caso de la Moción 0605, en la que la ministra que se buscaba interpelar se presentó al Congreso de forma voluntaria a absolver las preguntas de la moción.

En consecuencia, no es posible afirmar es una equivocada práctica parlamentaria el que las mociones sean llevadas al Consejo Directivo, y mucho menos inferir que con ello se vulnera el derecho de las minorías *porque se dilata el trámite de dación en cuenta*, ya que esta es una etapa que tanto la Constitución Política como el Reglamento le han impuesto al trámite de pedidos de interpelación, y el Consejo Directivo es el órgano responsable de asegurar que al Pleno ingresen temas debidamente saneados. De no ser así, el máximo órgano deliberativo del Parlamento distraería su tiempo en debatir y decidir asuntos que procedimentalmente están incompletos o que han perdido objeto, y que terminarán siendo devueltos o archivados.

Ahora bien, también es importante mencionar que debido al poder discrecional con que necesita actuar el Consejo Directivo en el saneamiento de los temas que deben llegar al Pleno, no podría negarse la posibilidad de que, en algún momento, en el ejercicio de su poder discrecional, se haya podido generar un retraso en el trámite de alguna moción de interpelación; sin embargo, esta situación, de no tener justificación o racionalidad, puede ser corregida en la misma sesión del Consejo Directivo o del Pleno del Congreso con el pedido de priorización del tema y la exigencia del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso.

3. CONCLUSIONES

- Tanto la Constitución Política como el Reglamento del Congreso enfatizan que la votación de la admisión de un pedido de interpelación se realiza *indefectiblemente* en la siguiente sesión a la que se dio cuenta del pedido, pero no precisa el tiempo, oportunidad o plazo que debe mediar entre la presentación

del pedido y la sesión para la dación en cuenta, que es una etapa intermedia creada en la Constitución Política e identificada en el Reglamento del Congreso.

- No es posible afirmar que es una equivocada práctica parlamentaria el que las mociones sean llevadas al Consejo Directivo, puesto que ello se realiza en cumplimiento del rol de control previo y de selección de los temas que serán vistos por el Pleno, que le corresponde por mandato del Reglamento del Congreso, y porque el pedido de interpelación debe ser puesto, necesariamente, en conocimiento del Pleno en una sesión previa a la de su votación para admisión.
- El Consejo Directivo es el órgano responsable de asegurar que al Pleno ingresen temas debidamente saneados. Su función es asegurar que el máximo órgano deliberativo del Parlamento no distraiga su tiempo en debatir asuntos que procedimentalmente están incompletos o que han perdido objeto, y que terminarán siendo devueltos o archivados.
- Debido al poder discrecional con que necesita actuar el Consejo Directivo en el saneamiento de los temas que deben llegar al Pleno, no podría negarse la posibilidad de que, en algún momento, en el ejercicio de su poder discrecional, se haya podido o pudiese generar un retraso en el trámite de alguna moción de interpelación; sin embargo, esta situación, de no tener justificación o racionalidad, puede ser corregida en la misma sesión del Consejo Directivo o del Pleno del Congreso con el pedido de priorización del tema y la exigencia del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

Sala de sesiones

Lima 28 de setiembre de 2021

Carmen Patricia Juárez Gallegos
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento

