

La moción de censura como mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno en el Perú

JULIA YARETH ROMERO HERRERA*

«La democracia consiste en poner bajo control al poder político»
Karl Popper

Resumen

La moción de censura en los Estados democráticos constituye una herramienta que, a pesar de los años, no ha perdido su carácter de mecanismo de control político. Es más, se podría decir que, por su empleo en las últimas crisis democráticas, ha demandado que se evalúen sus elementos racionalizadores, y con mayor razón en los sistemas no parlamentarios. Por ello, el presente trabajo plantea analizar el empleo que este instrumento ha tenido en nuestro país, sin perder de vista sus orígenes históricos, y analizando los factores para su ejercicio legítimo y no abusivo.

Palabras clave: Moción de censura. Control político. Relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Sumilla

1. Introducción
2. El control político y la responsabilidad política del Gobierno
3. La «confianza» en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo
4. Modelos de la moción de censura
 - 4.1. Modelo británico
 - 4.2. Modelo francés
 - 4.3. Modelo alemán
5. La moción de censura en el Perú
 - 5.1. La finalidad de la moción de censura
 - 5.2. El objeto de la moción de censura
 - 5.3. ¿Potestad discrecional?
 - 5.4. Los efectos de la aprobación de la moción de censura
6. Consideraciones para una moción de censura racional
 - a. Racionalidad del periodo de «enfriamiento»
 - b. Límite al objeto de la moción de censura
 - c. Posibilidad de la censura constructiva
7. A modo de conclusión

Referencias

* Estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Adjunta de docencia en Derecho Constitucional I y Derechos Fundamentales en la PUCP. Correo electrónico: jromero@pucp.edu.pe

1. Introducción

Desde una aproximación preliminar de la Constitución Política del Perú, en su artículo 110, se reconoce un sistema presidencialista. No obstante, de una lectura conjunta con otras disposiciones constitucionales podemos dar cuenta de la presencia de algunas herramientas de control político propias del sistema parlamentario como la moción de censura y la cuestión de confianza reconocidas en el artículo 132 de nuestra Carta y desarrollados en el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República. En razón a ello, la doctrina considera que nuestro sistema se configura como un modelo presidencial disminuido, atenuado o frenado (Landa, 2007, p. 709, García, 2008, pp. 95 y ss).

En efecto, el sistema peruano contiene figuras del régimen presidencial y del parlamentario. Aun así, el presidente de la República, cabeza del Poder Ejecutivo, es el jefe de Estado y de Gobierno, y a quien la fórmula constitucional ha privado de toda responsabilidad política (artículo 132 CP). Sin embargo, debido a que en los Estados modernos es inconcebible hablar de un poder soberano, sino más bien de la soberanía de la Constitución, el principio de división de poderes expresa no solo la división de funciones entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; sino también el equilibrio que debe existir entre estos. Por ello, el control de la responsabilidad política del gobierno ejercida por el Congreso ha tenido que recaer, en nuestro caso, en los ministros de Estado (de manera individual o el Consejo).

Pero en los últimos años, tras las relaciones tensas entre el Congreso de la República, que personifica al Poder Legislativo y el Gobierno, que representa al Poder Ejecutivo, el empleo constante de estos mecanismos exige que se analice la configuración de su fórmula constitucional y significado político en la actualidad. Por consiguiente, consideramos que la moción de censura como mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno en el Perú amerita ser analizada, pues somos de la opinión que, si bien la Constitución permite el ejercicio de este control, la misma no ampara su ejercicio abusivo.

De esa manera el presente texto describirá, en primer lugar, el alcance de la moción de censura desarrollando lo esbozado por la doctrina constitucional. Y, tomando como referencia el derecho comparado, se identificarán los elementos racionalizadores que se han configurado en torno a este instrumento, para con ello, realizar un balance en torno a este mecanismo de control en el caso peruano.

2. El control político y la responsabilidad política del Gobierno

En el marco del Estado constitucional, el principio de división de poderes¹ es uno de los elementos necesarios en el programa constitucional. Así, en su manifestación tradicional aparece la triada del Legislativo, Ejecutivo y Judicial con el objeto de evitar la concentración del poder en manos de uno. En ese sentido, con la finalidad de que no haya un poder que domine, en nuestro sistema el Congreso de la República realiza un control al Poder Ejecutivo, pues, como la función del parlamento no se agota en legislar, sino que además debe controlar la relación de los poderes. La relevancia de tal facultad ha llegado a ser tal, que actualmente se menciona que el rol principal del Congreso se circunscribiría a esta (Landa, 2004, p. 92).

Pero debemos advertir que el concepto de «control» en el ámbito parlamentario tiene sobre todo una connotación política, más que jurídica, pues debe ser entendida en el sentido de pedir cuentas por los actos y evaluar el uso de poderes o funciones ejercidas (Delgado-Guembes, 2012, p. 409). Dicho control se puede presentar de diferentes maneras y grados². En ese marco, la moción de censura aparece como un control político represivo que exige la responsabilidad política del Gobierno.

Por otro lado, nuestra fórmula constitucional ha establecido que el presidente de la República no asume responsabilidad política, esto es, que no responde políticamente por sus actos. Por ello, no está obligado en absoluto a presentar cuentas al Congreso de la República y no puede ser destituido por responsabilidad política alguna. En tal sentido, son los ministros quienes asumen una responsabilidad de manera solidaria (artículo 128 CP), recayendo en ellos la responsabilidad del gobierno.

Ahora, con relación a este tema, se identifica que la responsabilidad ministerial puede manifestarse de manera individual o solidaria. Así, nos encontraremos ante la primera cuando se fundamenta en sus propios actos o por los actos presidenciales que refrendan, y ante una responsabilidad solidaria por los actos que involucre la gestión del gobierno. Pero hemos de precisar que la responsabilidad que estos asumen es de carácter objetivo (García, 2000, p. 131), es decir, responden por la

¹ Al respecto, como señala Peter Häberle, el principio de división de poderes debe de interpretarse a la luz de los tiempos, de esa manera, actualmente existen, en el Estado, nuevos actores de igual relevancia que el de los poderes tradicionales, como lo es el Tribunal Constitucional, y en razón al cual aquella concepción de división de poderes se transforma en un equilibrio y control de poderes. Pero además el autor propone evaluar este principio no solo en el ámbito tradicional (en sentido estricto), sino también en el ámbito social (en sentido amplio) (2016, pp. 192-193).

² Según se ha mencionado pueden ser controles políticos, controles de información, control de moralidad pública, controles normativos y control estatutario (Delgado-Guembes, 2012, pp. 409 y ss), o de otro lado ser control preventivo, funcional y represivo (Landa, 2004, pp. 99-143).

mera concurrencia de un hecho aun cuando no sea resultado de sus actuaciones, ello en tanto exista una relación con la gestión política que se debía realizar. Muestra de ello, es que se ha empleado la censura contra los ministros cuando no se compartían los objetivos políticos o los medios utilizados para conseguirlos, o no se confiaba en su capacidad política para alcanzarlos (García, 2000, p.131).

Como fuera, la responsabilidad recae de manera general en el Gobierno ya que, pese a que formalmente esta incide en los ministros o en el Consejo de Ministros, queda claro que el ejercicio de la moción de censura constituye un golpe al Gobierno, pues a través de ella se responde por la ruptura de la confianza con el Poder Legislativo. Por ello, antes de proseguir, es necesario entender la lógica de la «confianza» entre los poderes del Estado que establece nuestra Constitución y su vital permanencia.

3. La «confianza» en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

En los regímenes parlamentarios, como en Inglaterra, el Gobierno no es elegido directamente por el pueblo. El Gobierno existe porque tiene la confianza del Poder Legislativo y debe mantenerla para su permanencia. Pero además de ello, es responsable ante el Parlamento debido a que su legitimidad proviene de él. En dicha lógica, los medios prácticos que incorporaron estos sistemas para verificar si el Gobierno continúa disfrutando de la confianza parlamentaria fueron dos: cuando el propio Gobierno solicita efectuar dicha comprobación, presentando a tal efecto una cuestión de confianza; y cuando la iniciativa de la corroboración es adoptada por el Parlamento a través de la moción de censura.

Así las cosas, debemos preguntarnos si, pese a que nuestro régimen político no contempla los elementos para ser considerado como parlamentario, la confianza constituye un elemento legitimador del Gobierno con relación al Congreso, como lo es en dicho sistema. Al respecto, somos de la opinión que nuestro sistema político se ha configurado con elementos que desde el Congreso han querido racionalizar el poder del Gobierno impactando en la configuración tradicional de lo que se conoce como régimen presidencial. Es por ello, que la «confianza» como elemento necesario en la vida política de estos es vital para la estabilidad política.

En ese sentido, de la Constitución se infiere que la confianza se entiende persistente desde que el Congreso la otorga al Consejo de Ministros a los treinta días de su nombramiento por el presidente de la República (artículo 130 CP), a menos que se apruebe una moción de censura o que el Gobierno sea derrotado en una cuestión de confianza. Es decir, se presume la confianza hasta que a través de los mecanismos constitucionales se exprese su rechazo (García, 2000, p. 124).

De esa manera, esta presunción de confianza expresa la tendencia de la Constitución de proteger la estabilidad gubernamental. Asimismo, los rasgos particulares de la moción de censura y la cuestión de confianza dan cuenta de ello. Por citar, para que la moción de censura prospere se requiere de la mayoría absoluta del número total de los miembros del Congreso, y en el caso de la cuestión de confianza, para que se entienda dada, es suficiente una mayoría simple de los miembros del Congreso que estén presentes. Es decir, resulta necesario mayor consenso para derribar un gabinete que para afirmar la confianza ya que esta goza de una presunción.

Con ello, se puede afirmar que la «confianza» se reviste de un significado constitucional vital en nuestro sistema, pues los mecanismos que nuestra arquitectura constitucional establece para salir de una crisis política entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo giran en torno a ella. Así, su ausencia en un caso extremo conlleva a la dimisión del Consejo de Ministros y a la disolución del Congreso de la República.

4. Modelos de la moción de censura

Como se ha mencionado, la moción de censura es una institución de naturaleza política ejercida únicamente por el Congreso mediante la cual se exige la responsabilidad política del Gobierno. Así, ha sido definida como un instrumento mediante el cual se verifica el estado de la relación de confianza existente entre el Gobierno y Parlamento (Zevallos y Carballo, p. 304). Debido a la relevancia de este mecanismo en la verificación de la confianza, y por ende con la estabilidad gubernamental, es necesario evaluar la configuración actual de este mecanismo de control y su empleo en la historia constitucional, lo que ayudará a entender su plasmación actual.

4.1. Modelo británico

El régimen político británico se caracteriza por la primacía que tiene el Parlamento sobre el Gobierno en base al principio de responsabilidad política (Sánchez, 1992, p. 30), en razón a este, el Gabinete recibe su fuerza y es responsable ante la Cámara de los Comunes. La consolidación de este principio ha sido resultado de un largo proceso en la historia británica que se llegó a estructurar en el siglo XVIII con el primer ministro sir Robert Wapole quien, en 1742, perdió la confianza del Parlamento y dimitió, afianzándose así el principio de que la confianza del Gobierno proviene del Parlamento mas no del rey. Posteriormente, en 1782 el primer ministro lord North se vio obligado a dimitir casi en su totalidad al Gabinete tras una moción de censura en la Cámara de los Comunes por el rechazo de una política del Gobierno.

Como se aprecia, si bien Inglaterra no cuenta con una Constitución escrita propiamente dicha, la censura como institución de su sistema político se ha configurado alrededor de normas no escritas o normas convencionales. Manuel Sánchez, siguiendo a O. Philips, menciona algunas convenciones relacionadas con la moción de censura (Sánchez, 1992, pp. 53-54), que son importantes de mencionar, entre ellas podemos destacar las siguientes:

- El Gobierno solo puede continuar ejerciendo sus funciones, mientras cuente con la confianza de la mayoría de la Cámara de los Comunes. El Primer Ministro está obligado a aconsejar al Soberano la disolución del Parlamento, o dimitir, si el Gobierno es derrotado en la Cámara de los Comunes en una cuestión de confianza, o por una moción de censura.

- Los Ministros son colectivamente responsables por la conducción general de los asuntos del Estado. Ello implica que en las cuestiones más relevantes los Ministros han de tener una misma y única opinión y voz.

Los Ministros son también responsables individualmente ante el Parlamento por la actuación de sus departamentos respectivos.

Así, este principio puede resumirse en lo siguiente: «Los Ministros de forma individual y el Gabinete como conjunto, son políticamente responsables por el ejercicio de sus poderes ante el Parlamento, o, más precisamente, ante la Cámara de los Comunes, y si se da una votación de censura, el Gobierno o el Ministro correspondiente deben dimitir» (Sánchez, 1992, pp. 39). De esa manera, en el modelo británico, la moción de censura puede plantearse contra el Gabinete, o bien contra un ministro concreto. Por otro lado, dentro de su configuración constitucional, según menciona Manuel Sánchez (1992, pp. 72-76), se ha dejado de emplear las mociones implícitas que eran resultado del rechazo en la votación de una propuesta, que resultan de una importancia vital para la ejecución del programa político del Gobierno, para aceptar desde los años 60 únicamente la moción de censura explícita como mecanismos para censurar al Gobierno.

En atención a esta última, en el marco de salida de Reino Unido de la Unión Europea, la entonces primera ministra británica, Theresa May, a fines de 2018 e inicios de 2019 se enfrentó a dos mociones de censura, la primera presentada por los *tories* y la segunda presentada por su partido para censurar su gestión del Brexit. Sin embargo, pese a que no fue derrotada a través de este mecanismo, meses después tuvo que renunciar tras fracasar en lograr un acuerdo para que el Parlamento vote el Brexit.

4.2. Modelo francés

En el caso del modelo francés, las modificaciones que la Constitución francesa de 1958 trajo consigo son relevantes para entender su moción de censura. Esta norma

fundamental realiza un reforzamiento a la posición del presidente de la República, al establecer que su elección se realiza a través del sufragio universal y con ello establece que este poder ya no depende del Parlamento. Con ello, el Poder Ejecutivo pasó a configurarse de forma «bicéfala», esto es, cuenta desde entonces con la figura del presidente de la República y por otro lado, está el órgano colectivo nombrado por el presidente que asume responsabilidad ante el Parlamento y representa al Gobierno, esto es, el Consejo de Ministros. Pero, si bien el presidente de la República preside el Consejo de Ministros, es el primer ministro quien dirige la acción del Gobierno.

Con lo mencionado, debido a tal diferenciación que existe en el Ejecutivo francés, es de suponer que la responsabilidad en este sistema recae en el Gobierno que se representa en el primer ministro, mas no en el presidente. En efecto, el artículo 49 de la Constitución señala que «[...] La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura, la cual solo se admitirá a trámite si va firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional [...]». Asimismo, según el artículo 50, de producirse la aprobación de una moción de censura o desaprobarse el programa o una declaración de política general del Gobierno, el primer ministro debe presentar la dimisión del Gobierno al presidente de la República.

Ahora, refiere Manuel Sánchez que de la práctica francesa se pueden deducir dos motivos para la presentación de la moción de censura; la primera, para provocar un debate en el que se pueda criticar la ejecución de la política presidencial por parte del primer ministro, y la segunda, en el que la oposición del gobierno pueda hacerse escuchar (1992, p. 108). Pero se debe advertir además, que el sistema francés actualmente solo prevé la responsabilidad colectiva del Gabinete en su conjunto frente al Parlamento (Sánchez, 1992, p. 116), y que respecto a la responsabilidad individual se entendería que se manifestaría de manera interna frente al presidente de la República, que es quien nombra a los ministros para dirigir los Departamentos.

Este mecanismo, solo una vez tuvo éxito en el caso francés, en 1962, contra el Gobierno del entonces primer ministro Georges Pompidou. En el actual gobierno, a mediados de 2018, se presentaron dos mociones de censura contra el Gobierno de Emmanuel Macron en un contexto de escándalo desatado después que el diario *Le Monde* revelara que un exjefe de seguridad, Alexandre Benalla, golpeó a manifestantes haciéndose pasar por policía. Y a fines del mismo año, enfrentó otra censura por su gestión de la crisis de los chalecos amarillos. Las consecuencias no han sido las mismas que las de la ministra británica, Theresa May, la oposición francesa no ha sido tan fuerte, obteniendo solo 70 votos de los 289 necesarios para alcanzar la mayoría absoluta necesaria.

4.3. Modelo alemán

En el caso alemán, la moción de censura aparece configurada de manera constructiva (*konstruktives Misstrauensvotum*). De esa manera, según el artículo 67 la Ley Fundamental de Bonn, el Bundestag solo puede plantear una moción de censura frente al canciller federal si elige por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del presidente federal el relevo del canciller federal. Con esta fórmula, por un lado, se pretende proteger la confianza entre los poderes en un alto nivel pues se evita que un Gobierno sea derribado si es que no se ha logrado un acuerdo para lograr la formación de un nuevo Gobierno (Stein, 1970, p. 72). Y de otro, de darse el cambio de Gobierno, se asegura una base suficiente para que un futuro Gobierno tenga la capacidad de dirigir la política con el respaldo de la mayoría de los miembros de la Bundestag, evitándose así la inestabilidad.

Por estas consideraciones, en la doctrina se ha sostenido que, más que limitar el control parlamentario, lo que busca la censura constructiva alemana es crear una situación de dependencia entre el Parlamento y el Gobierno, lo que también se ve reflejado en su fórmula de cuestión de confianza. Así pues, en el juego de relaciones entre los poderes, el Bundestag al ejercer el voto de censura debe asumir una postura responsable (Elías, 2005, p. 723) donde la negación de la confianza al Gobierno supone que existe una mejor alternativa consensuada.

En cuanto a su regulación, la norma fundamental señala que, entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas, ello con el objeto de asegurar el «enfriamiento» del ambiente político que pudo ocasionar la presentación de la moción. Por otro lado, no se puede obligar a dimitir a un ministro aislado, pero puede manifestársele su desconfianza, lo que supone solo una opinión sin efectos jurídicos (Stein, 1970, p. 72). Es decir, el voto de censura se dirige solo contra el canciller federal, y de prosperar afecta a todo el Gobierno, pues, como señala el artículo 69.2, el mandato de un ministro federal concluye igualmente ante cualquier forma de terminación del mandato del canciller federal.

Finalmente, en la historia de la Ley Fundamental, ha sido en dos ocasiones en las que se ha recurrido a la moción de censura constructiva, en 1972 y 1982, siendo solo en este último en el que se obtuvo el voto exitoso en contra del Canciller Helmut Schmidt; sin embargo, su sucesor planteó acto seguido la cuestión de confianza ante el Bundestag, pero la perdió por la abstención masiva de su propio grupo, con ello el presidente federal Carstens aceptó la dimisión del nuevo canciller y terminó tomando la decisión de disolver el Bundestag (Velasco, 2007, p. 325).

5. La moción de censura en el Perú

La consagración y evolución de esta institución tiene sus orígenes en nuestro país en 1847 cuando la Cámara de Diputados proclamó esta facultad, y dos años después el presidente Ramón Castilla reconoció la censura como una facultad implícita del Congreso (Planas, 1997, p. 570). Posteriormente, en 1856, la Ley de Ministros establecería su reconocimiento legal en su artículo 37 señalando que «no merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las cámaras un voto de censura» sin precisar los efectos del mismo. Y será en 1867 que su reconocimiento constitucional se consagrará³.

Sin embargo, aun con tales disposiciones, existía la interrogante sobre a qué Cámara correspondía el voto de censura y si la separación del ministro censurado era efecto necesario de esta. Con motivo de dichas dudas, menciona Luis Felipe Villarán que se sancionó una ley el 20 de octubre de 1893 con el texto «El ministro o ministros, sobre los que recaiga un voto de censura dado por ambas cámaras, no pueden continuar al frente de sus carteras; quedando inhabilitados para ser ministros de Estado, durante el tiempo que trascurra de una a otra legislatura» (2016, p. 339).

Desde entonces, este mecanismo de control político se ha mantenido en nuestra historia constitucional. De esa manera, observamos que en la Constitución de 1920 la desconfianza podía expresarse contra un ministro, y de darse la moción de censura podía conllevar a que este no continuara en su cartera⁴. Con este modelo, se censuraron a dos ministros durante el oncenio de Leguía, y uno en el gabinete de Sánchez Cerro⁵.

En la Constitución de 1933, la censura ya podía ser planteada contra el Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros y podía ser presentada por solo un diputado o senador y la decisión sobre la misma se realizaba en la misma sesión de su planteamiento⁶. Con esta Constitución, pese a su relación tensa con el Parlamento, en el gobierno de Bustamante y Rivero no se censuró a ningún ministro⁷. Por otro lado, durante los cinco años y dos meses de gobierno del presidente Fernando

³ Constitución de 1867, artículo 88.- El presidente no puede despachar en ningún departamento de la administración pública, sin la concurrencia oficial de ministros responsables. Tampoco puede despachar en ningún departamento con el ministro contra quien el Congreso haya emitido voto de censura.

⁴ Constitución de 1920, artículo 133.- No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza.

⁵ Para mayores detalles sobre el mismo se puede ver a Díaz (1997, pp. 182-186).

⁶ Constitución de 1933, artículo 172.- El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, puede ser presentado por solo un diputado o senador, y se votará en la misma sesión.

⁷ Pero sí destaca la renuncia del ministro Basombrío tras el acoso político que el APRA estableció contra él, que es conocido porque tras una interpelación por la subida de los precios de alimentos y las medidas para evitar que ello continúe, al no saber el precio de los pallares en Ica fue duramente criticado (Díaz, 1997, pp. 209-213).

Belaunde, sesenta ministros ocuparon las nueve principales carteras debido a que el Parlamento llegó a censurar a siete de ellos y tres dimitieron antes de ser objeto de este control (Díaz, 1997, pp. 216-226).

Por su parte, en la Constitución de 1979, se limitó la facultad del planteamiento del voto de censura solo para los Diputados y se introduce el periodo de «enfriamiento», quedando el debate por lo menos tres días después de la presentación de la censura⁸, ya con esta nueva configuración, señala Oscar Díaz (1997, pp. 254-255), tan solo se dio la censura contra el ministro Rossl Link durante el primer gobierno de Alberto Fujimori.

Ya con la Constitución de 1993 la moción de censura puede ser presentada contra el Consejo de Ministros o cualquier ministro de forma individual (artículo 132 CP), y debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas, es decir 33 congresistas. Después de ello, la Constitución exige que exista un periodo de «enfriamiento» de mínimo tres días, pues se debatirá la moción entre el cuarto día y décimo día natural después de su presentación. Para su aprobación se requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, es decir del voto de 67 congresistas. De esa manera, la actual Constitución plantea la figura de la moción de censura ya con más elementos racionalizadores que apuntan a evitar abusos en su empleo como i) el periodo de «enfriamiento»⁹ y ii) la declaración de la «crisis de gabinete»; no obstante, su empleo se ha incrementado en estos últimos años, así entre 2006 y 2018 se plantearon 24 mociones de censura¹⁰.

⁸ Constitución de 1979, artículo 226.- La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último solo se produce por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de diputados. El Consejo de Ministros o el ministro censurado debe renunciar. El presidente de la República acepta la dimisión. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza. Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados.

⁹ Que supone como mínimo tres días o máximo nueve hasta antes de debatir sobre el tema, lo que aporta para calmar los ánimos políticos contra el gobierno, sobre ello, haciendo referencia a la historia peruana, Hakansson señala que, con la Constitución de 1933, la cual permitía que en la misma sesión de la presentación del voto de censura se debata y vote, al final de una interpelación «los parlamentarios podían censurar al ministro o a todo el Gabinete con el voto de la mayoría simple de la cámara baja, pero el presidente de la República no podía disolver el legislativo. Las consecuencias se manifestaron gravemente con la inestabilidad ministerial entre 1963 y 1968. Durante los cinco años y dos meses de gobierno del presidente Fernando Belaunde, sesenta ministros diferentes ocuparon las nueve principales carteras. El Parlamento censuró a siete ministros y otros tres ministros dimitieron antes de ser censurados» (2012, pp. 64-65).

¹⁰ Según el Sistema de Trámite Documentario del Congreso de la República, disponible en: http://www.congreso.gob.pe/DIDP/reporte_antecedentes_parlamentarios/

5.1. La finalidad de la moción de censura

Este mecanismo de control represivo (Landa, 2004, pp. 99) que es ejercida contra el Gobierno, es vista, en nuestro sistema constitucional, como una herramienta sancionadora que permite al Congreso ejercer control sobre las diversas funciones del Ejecutivo para que realice sus funciones de manera responsable. Pero también se ha sostenido que la presentación de la moción de censura es la expresión del rechazo al Gobierno, ello independientemente de que se alcance o no los votos necesarios (Plana, 1997, pp. 482).

Sin embargo, somos de la opinión de que la finalidad de la censura es examinar la confianza que existe entre el Congreso y el Gobierno, ello motivado por diversas razones, entre ellas: (i) Buscar la responsabilidad política del gobierno por actos irregulares, pero como en nuestro sistema no se contempla la remoción del Gobierno y su sustitución —sino solo del Consejo de Ministros o ministros—, la finalidad de la exigencia de la responsabilidad política se reconduciría a desgastar al Gobierno. Es decir, el Congreso es fuerte pero no lo suficiente para que a través de este mecanismo pueda derribar propiamente al Gobierno; (ii) variar o influir en la política de Gobierno, históricamente esta institución ha sido empleada como un instrumento del Parlamento para influir o variar la política de gobierno (Díaz, 1997, pp. 274), no obstante, esta finalidad, en nuestro sistema, no puede ser concretada debido a que el presidente del Gobierno no asume responsabilidad política; (iii) como desgaste político, su valoración tampoco deja de ser política, es por ello que no se puede dejar de lado la posibilidad de que esta institución sea empleada como un medio para buscar el desgaste político (Chirinos y Rivas, 2015, pp. 125).

Por ese carácter, y siguiendo al profesor Bustos Gisbert, es que la moción de censura debe ser considerada como el último escalón de responsabilidad política al que debe llegarse, de ahí la existencia de otras instituciones que pueden ejercerse como la estación de preguntas y la interpelación (Sánchez, 2013, p. 70). También es importante advertir que, su empleo no supone automáticamente la responsabilidad política del gobierno, estos son conceptos distintos, el control no necesariamente nos lleva a la responsabilidad (Delgado-Guembes, 2012, p. 409); pero, aun así, la presentación de una moción de censura sin llegar ni siquiera a su debate no deja de generar efectos políticos¹¹: la tensión entre dos poderes.

Es por ello, que la censura puede ser vista más como la herramienta sobre la cual la confianza expresada al gabinete se cuestiona por iniciativa del propio Parlamento

¹¹ Un ejemplo constituye el caso del actual presidente de la República, Martín Viscarra, quien en 2017 ocupaba la cartera del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, pero después de la interpelación y hacerse pública la intención de un grupo de congresistas de presentar una moción de censura, el entonces ministro renunció debido a la presión política originada en el Congreso.

(Delgado-Guembes, 2012, p. 421); que conlleva un control político que puede provenir desde la mayoría como de la minoría del Congreso, pero cuya aprobación corresponde a la mayoría de este (Rubio, 1999, pp. 441-442).

5.2. El objeto de la moción de censura

Hay que diferenciar dos escenarios: la censura de carácter individual, dirigida contra un ministro en particular, y la censura del Consejo de Ministros. En efecto, el artículo 132 de nuestra Constitución distingue la censura contra los ministros por separado y del Consejo de Ministros; pero para ambos exige el 25% del número de congresistas para la presentación de la moción de censura, y la mayoría absoluta para su aprobación.

En el caso de la censura individual contra los ministros, este instrumento se centra en ejercer un control de las actuaciones propias del titular de la cartera, y de no darse la confianza por parte del Congreso de la República, deviene la renuncia del ministro. Sin embargo, en el caso de la censura contra el Consejo de Ministros, la renuncia recae en todos los ministros incluido el presidente del Consejo de Ministros. Entonces, de darse una moción de censura únicamente contra este último ha de entenderse que es en realidad en contra de todo el Gabinete. El único escenario en el que se dudaría sobre lo afirmado sería cuando el presidente del Consejo de Ministro tenga a su cargo una cartera.

Pero como se ha observado de los modelos históricos, esta institución ha sido de utilidad para resolver crisis gubernamentales; por ello, usualmente se ha dirigido contra quien ha ocupado el puesto de primer ministro, pero en realidad se expresa contra todo el Consejo de Ministros.

5.3. ¿Potestad discrecional?

Debemos preguntarnos si la moción de censura cuenta únicamente con requisitos formales (25% de número de congresistas proponentes como mínimo, un plazo de «enfriamiento», mayoría absoluta para su aprobación) o si también se exigiría algún requisito de carácter material que asegure al Gobierno el empleo racional o consciente de esta institución.

De manera preliminar, podemos señalar que pareciera que la moción de censura es un acto de voluntad por medio del cual el Parlamento expresa, en virtud de su propia iniciativa, la ruptura de la relación de confianza que le vinculaba con el Gobierno. Entonces, la censura constituye el máximo instrumento del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo y la herramienta para hacer efectivo, como ya fue señalado, el principio de responsabilidad política.

Sobre ello, el Reglamento del Congreso señala en el artículo 86.a que «la moción de censura se puede plantear luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o debido a su resistencia para acudir en este último supuesto o luego del debate en que intervenga el Ministro por su propia voluntad». En el mismo apartado también se indica que las faltas reglamentarias o los errores de forma que cometan los miembros del Gabinete durante su participación en las sesiones del Pleno del Congreso no dan lugar a censura, salvo que se trate de alguna ofensa al Congreso o a sus miembros.

Es decir, se podría interpretar que el mismo legislador ha establecido escenarios claros donde es legítima la moción de censura; pero salvo ello, queda duda si en otros escenarios no previstos también se podría dar, más aún cuando la responsabilidad política no se rige por el principio de legalidad sino por el de oportunidad (García, 2000, p. 131). Sobre esto, es claro que la decisión de presentar la moción de censura es un tema de carácter político, pese a ello, debe ser objeto de ciertos límites para evitar su abuso.

Al respecto, el tema de la responsabilidad no puede darse por cualquier irregularidad que se presente en las carteras ministeriales¹², pues tras la complejidad de las instituciones del Estado, hoy en día, el jefe de una cartera ministerial no puede tener el completo control sobre cada uno de los funcionarios que tiene bajo su cargo, teniendo que acogerse a modelos de descentralización de sus funciones, por lo que pedir la responsabilidad por las actuaciones del personal de sus ministerios ameritaría un análisis muy exhaustivo (Sánchez, 2013, p. 70). Asimismo, pese a que es un mecanismo político, consideramos que el principio de razonabilidad debe estar presente y ello es el espíritu de la Constitución, pues esta configura mecanismos de control político de diversa magnitud en donde la moción de censura aparece como la más represiva, demandando de esa manera graves escenarios de desconfianza. De no proceder así, es ahí donde la cuestión de confianza aparece, a nuestra opinión, como un freno político.

5.4. Los efectos de la aprobación de la moción de censura

Los efectos de la aprobación de la moción de censura son la remoción del Gabinete Ministerial, que conlleva a la elección de nuevos ministros y/o presidente del Consejo de Ministros y la configuración de la crisis total del gabinete.

¹² Si bien en nuestro caso dicha responsabilidad recae en la evaluación de las actuaciones políticas, señala Miguel Ángel Sánchez que en el caso español se podría exigir la responsabilidad individual de un ministro todos los actos que involucren tanto la actitud profesional como personal debido a que se busca que quien ocupe el cargo sea competente de manera integral (Sánchez, 2013, p. 70).

Con relación a la dimisión del Consejo de Ministros o ministros, parte de la doctrina considera que la renuncia de un ministro puede darse por tres razones, (i) personales, (ii) políticas, (iii) constitucionales (Jiménez, 2014, p. 226). Conforme a tales escenarios, la renuncia como consecuencia de una censura es calificada en calidad de una justificación constitucional. En ese sentido, existe el mandato constitucional de que, al producirse el rechazo de la confianza al Consejo de Ministros o a un ministro, este tiene que renunciar de manera inmediata, y el presidente de la República en un plazo de 72 horas debe aceptarla y a la par designar a los nuevos integrantes de su gabinete o cartera.

En cuanto a la crisis total del gabinete, el artículo 133 de la Constitución Política señala claramente que tras el rechazo de la cuestión de confianza presentada por el presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o de prosperar la moción de censura presentada por el Congreso, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial. Es decir, la crisis de gabinete se produce únicamente cuando la censura es planteada contra el presidente del Consejo de Ministros, pero ello a nuestro entender debe suponer que los ministros deben ser removidos de su cargo, en especial el presidente del Consejo de Ministros, no pudiendo ser elegido nuevamente para dicho cargo.

Por otro lado, la aprobación de la moción de censura, en tanto rechazo de la confianza hacia el Poder Ejecutivo puede conllevar a la disolución del Congreso si es que se hubiese presentado previamente otro rechazo (sea por la censura o rechazo de la cuestión de confianza). Por ello, Oscar Díaz señala que la disolución «es la correspondencia necesaria del derecho del parlamento a derribar el gabinete mediante la censura» (1997, p. 58), es decir como un mecanismo de defensa del gobierno, pero no solo ante un Congreso que ha iniciado una censura, sino que incluye un escenario de presión política que conlleva la renuncia o destitución del presidente del Consejo de Ministros. Por lo mismo, Carlos Hakansson menciona que la disolución parlamentaria «[...] se presenta como una forma de dar solución a un período de inestabilidad gubernamental y, como un medio de presión y cálculo político contra el Congreso [...]» (2012, p. 342).

6. Consideraciones para una moción de censura racional

En los sistemas parlamentarios existen «las técnicas del parlamentarismo racionalizado» que se concretan en reducir la exigencia de responsabilidad política del Gobierno a supuestos muy reducidos (García, 2000, p. 123), ello con la finalidad de evitar que la responsabilidad del Gobierno se vea sometida constantemente y sin sustento o con poca relevancia. Es decir, se buscan elementos racionalizadores

para dar peso a una gobernabilidad estable. Sin perjuicio que a lo largo del presente trabajo se han ido desarrollando algunos comentarios sobre cómo se ha analizado la configuración actual de las instituciones, que conllevan a la responsabilidad política de Consejo de Ministros, pasaremos a mencionar algunas objeciones y críticas.

a. Racionalidad del periodo de «enfriamiento»

El periodo de «enfriamiento», esto es, el número de días que transcurre entre la presentación de la moción y su debate, contemplado en el artículo 132 de nuestra Constitución (de tres días como mínimo y nueve como máximo) ha sido muy debatido en la Asamblea Constituyente de 1979, así como en el Congreso Constituyente Democrático de 1993 debido a que para algunos la inmediatez en el voto sería un resguardo para evitar su manipulación, así por ejemplo, Enrique Bernales considera que el plazo no debería de sobrepasar las 24 horas y en similar postura también se pronuncia Marcial Rubio (Bernales, 1999, p. 582; Rubio, 1999, p. 443).

Sobre tal crítica, ya en el desarrollo histórico de la moción de confianza se ha visto que cuando tal configuración propuesta fue adoptada se dio una suerte de abuso contra el gobierno, propiciándose el desgaste inmediato de los titulares de las carteras, es por ello que la fórmula actual, de hecho presenta mayores razones a su favor, en tanto la configuración del periodo de «enfriamiento» constituye un elemento racionalizador para evitar el debate inmediato y apasionado por sorpresa que pretende llevar a cabo el Congreso (Díaz, 1997, p. 69).

b. Límite al objeto de la moción de censura

En el caso de la moción de censura contra el Consejo de Ministros la Constitución establece su disolución en el caso que se deniegue dos veces la confianza al Gobierno. Pero en la censura contra los ministros observamos que estamos frente a una herramienta que puede ser ejercida por el Congreso sin límite alguno. En efecto, se constata que recientemente, en nuestro escenario político, puede presentarse la censura de manera consecutiva contra la misma cartera (los ministros de Educación Jaime Saavedra y Marilú Martens¹³).

Por ello, a fin de evitar un uso desmedido, en tanto puede resultar arbitrario, es ilustrativa la experiencia española en donde limitan la facultad de presentación de la censura de los proponentes, quienes no podrán volver a presentar otra moción si es que su moción fuera denegada. Esta fórmula nos parece coherente en tanto busca evitar que surja una oposición desmedida.

¹³ Si bien esta última no fue objeto de la cuestión de censura, se sabía de la inminente presentación de esta; es por ello que, el presidente del Consejo de Ministros decidió interponer la cuestión de confianza.

c. Posibilidad de la censura constructiva

Se conoce que la censura constructiva es una figura que toma su origen en el artículo 67 de la Ley fundamental de Bonn que señala «solo podrá plantear una moción de censura frente al canciller federal si elige por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del presidente federal el relevo del canciller federal». La regulación de la moción censura bajo estos criterios, menciona Carlos Hakansson «dieron paso a un modelo de responsabilidad condicionado, de carácter constructivo mas no destructivo de gabinetes; es decir, la imposibilidad de la oposición para censurar a un primer ministro, pese a alcanzar la mayoría calificada, si no presentaban con la moción un nuevo candidato a suceder al actual jefe de Gobierno» (2012, p. 290).

En ese sentido, la adopción de esta figura en nuestro sistema constitucional comportaría un análisis profundo, para evaluar si esta censura constructiva propia del régimen parlamentario alemán cabría en nuestro régimen presidencialista atenuado, ya que en este escenario sería el cargo del presidente del Consejo de Ministros el que debería ser objeto de propuesta para el cambio, como contra efecto de la interposición de la censura contra el Gabinete ministerial.

7. A modo de conclusión

La moción de censura constituye un mecanismo de control político vigente en los Estados democráticos y no exclusivo de los sistemas parlamentarios, así en modelos donde el Consejo de Ministros no es elegido por el Parlamento, como el caso francés, su permanencia dependerá de la confianza que exista entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo. De esa manera, con independencia de la arquitectura constitucional que tienen los Estados, la moción de censura está presente con características propias en cada país.

Nuestro modelo de censura, a diferencia de otros, tiene por objeto no solo al Consejo de Ministros, sino también ha optado por la censura individual de los ministros. Asimismo, constituye un mecanismo que tolera mayor libertad del legislador para plantearla en la medida que no existe un elemento que exija responsabilidad en su ejercicio como el caso alemán; sin embargo, sostenemos que es necesario que exista un criterio de razonabilidad debido al control represivo que este supone.

Por otro lado, en nuestra experiencia republicana, podemos observar que este instrumento de responsabilidad política ha ido evolucionando a lo largo de los años; ello con la finalidad de recortar los márgenes de abuso que se podían dar contra el Gobierno. No obstante, pese a que actualmente es más difícil ver que prospere en su debate, es más recurrente que presenciemos presentaciones de censura. Muestra de ello es que en los últimos doce años se han presentado 24 mociones de censura.

Mociones de censura¹⁴

Año	Cantidad
2006-2011	11
2011-2016	12
2016-2021	01
Total	24

Sin embargo, solo dos mociones de censura han sido aprobadas; en el camino, la suerte de las otras 22 terminaron con la renuncia previa del ministro¹⁵, retiro de firmas¹⁶, rechazo¹⁷, archivado¹⁸, pero aún con ello, esta herramienta no ha perdido su carácter de presión política a través de los años. Es más, se podría decir que su empleo se ha ido reforzando; pese a que en los últimos años de nuestra experiencia constitucional no han sido muchas las censuras que han prosperado, la sola presentación de la censura, o anunciar la presentación, genera efectos o reacciones políticas del gobierno.

Por ello, si bien estamos frente a una herramienta política, esta no puede llegar a ser empleada como un instrumento de mero ataque al Gobierno, ya que está de por medio la estabilidad política expresada en la confianza que debe existir entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Así entendido, su ejercicio amerita una responsabilidad de los congresistas. Así pues, «en un régimen democrático, los titulares del poder público no deben seguir sus intereses personales, sino los intereses del pueblo», por ello, a los titulares del poder se les debe exigir que superen su propia estructura motivadora y fomenten desinteresadamente los intereses de la comunidad (Stein, 1970, p. 71). Conscientes de ello, válidamente la Constitución establece la cuestión de confianza y la posibilidad de disolver el Congreso de la República como salidas a una grave crisis política.

¹⁴ Según el Sistema de Trámite Documentario del Congreso de la República, disponible en: http://www.congreso.gob.pe/DIDP/reporte_antecedentes_parlamentarios/

¹⁵ Como fue el caso de la señora ministra de Salud Midori Musme Cristina Esther de Habich Rospigliosi en 2014, de Gustavo Lino Adrianzén Olaya ministro de Justicia y Derechos Humanos en 2015.

¹⁶ Esa fue la suerte del ministro de Energía y Minas Juan Valdivia Romero en 2006.

¹⁷ Luis Alva Castro ministro del Interior en 2007 y 2008, Yehude Simon Munaro, presidente del Consejo de Ministros en 2009, Mercedes Cabanillas Bustamante ministra del Interior en 2009, Aída del Carmen Jesús García-Naranjo Morales ministra de Mujer y Desarrollo Social en 2011, Eleodoro Octavio Mayorga Alba ministro de Energía y Minas en 2014.

¹⁸ El caso del ministro de Interior Wilfredo Pedraza Sierra en 2013.

Referencias

- Bernales, E. (1999). *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: RAO Editora.
- Chirinos, J. y J. Rivas (2015). *El control político en América Latina*. Lima: Congreso de la República. Recuperado de http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/el_control_politico_en_am%C3%A9rica_latina.pdf
- Díaz, O. (1995). *La moción de censura en el Perú*. Lima: ARA Editores.
- Delgado-Guembes, C. (2012). *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso peruano*. Lima: Congreso de la República.
- Ekkehart, S. (1970). *Derecho Político*. España: Biblioteca Jurídica.
- Elías, C. (2005). La moción de censura en las Constituciones de los Länder Alemanes. En M.A. García y J.M. Vidal (Coords.), *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (vol. 2, pp. 721-740). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- García Belaunde, D. (2008). Evolución y características del presidencialismo peruano. *Pensamiento Constitucional*, XIII(13), 95-110.
- García, J. (2000). El control parlamentario del Gobierno. En *Derecho Constitucional* (vol. II, pp. 123-140). Cuarta edición. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Häberle, P. (2016). *El Estado constitucional*. Segunda edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hakansson, C. (2012). *Curso de Derecho Constitucional*. Segunda edición. Lima: Palestra.
- Jiménez, R. (2014). *Los ministros de Estado*. Lima: ECB Ediciones.
- Landa, C. (2004). El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva. *Pensamiento Constitucional*, 10, 91-144.
- Landa, C. (2007). *Tribunal Constitucional y Estado democrático*. Lima: Palestra.
- Planas, P. (1997). *Derecho parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses.
- Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Sánchez, M. (1992). *La moción de censura un estudio comparado*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Sánchez, M. (2013). Aproximación teórica a la responsabilidad política: Una revisión desde el necesario control horizontal entre Ejecutivo y Legislativo. *Reflexión Política*, 15(29), 63-72.
- Stein, E. (1970). *Derecho político*. Madrid: Alianza.
- Velasco, G. (2007). Notas esenciales sobre el sistema constitucional alemán. Especial consideración a la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 247, 319-333.