

## CAPÍTULO SEGUNDO

### PRESENCIA DE LOS MINISTROS EN EL CONGRESO

Existen cuatro casos en los que se produce la presencia de los ministros en el Congreso: cuando son requeridos por el órgano legislativo; cuando deben comparecer de manera periódica; cuando presencian los debates, y cuando ejercen la facultad de participar en ellos. De estas cuatro modalidades, la más extendida es la primera; está prevista en todas las Constituciones democráticas actuales, con raras excepciones como la de República Dominicana.<sup>29</sup> La asistencia con regularidad es obligatoria en Argentina (artículo 101) y en Perú (artículo 129); en Bolivia (artículo 103) es posible presenciar los debates pero sin tomar parte en ellos, y el desarrollo más importante se registra en los casos donde se permite a los ministros intervenir con libertad en los debates. Así sucede en nueve países latinoamericanos,<sup>30</sup> además de Filipinas, Irán y Uzbekistán, entre otros.

Es significativo que en diez Estados nacionales sea posible que los ministros hagan uso de la tribuna parlamentaria. Con excepción de Brasil y Chile, en todos ellos se admite también la interpelación y, en la mayoría, la censura. A la inversa, de los países

<sup>29</sup> Argentina (artículo 71), Brasil (artículo 50), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), El Salvador (artículo 132), Ecuador (artículo 156), Guatemala (artículo 168), Honduras (artículo 205), México (artículo 93), Nicaragua (artículo 151), Panamá (artículo 155), Paraguay (artículo 193), Perú (artículo 129), Uruguay (artículo 119) y Venezuela (artículo 223).

<sup>30</sup> Argentina (artículos 100 y 106), Brasil (artículo 50), Chile (artículo 37), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), Guatemala (artículo 168), Perú (artículo 129), República Dominicana (artículo 38) y Venezuela (artículo 245).

donde están previstas estas dos formas de control, sólo en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay no se contempla la posibilidad de que los integrantes del gabinete participen de manera espontánea en las deliberaciones del Congreso.

Como se puede advertir, va en aumento la suma de países que han incorporado instrumentos parlamentarios en las relaciones entre los órganos del poder, con resultados tangibles en lo que atañe a la estabilidad y el desempeño eficaz de sus instituciones. En el caso de la intervención de los ministros en la tribuna parlamentaria, auspicia que el intercambio de puntos de vista sea más intenso y contribuye a la centralidad política de los órganos de representación.

En los sistemas que no han dado ese paso, los miembros del gabinete no tienen mejor tribuna que la ofrecida por los medios de comunicación, con los problemas inherentes a la dependencia que de ahí resulta. El acceso a los medios se convierte en una de las claves para el ejercicio del poder, confiriéndoles una influencia que no se ve compensada por la que también conviene asignar a los congresos.

Además, la participación de los ministros en los debates les ofrece una oportunidad de adiestramiento en la polémica política que de otra manera no se produce. Se mitiga, así, la inercia del comportamiento burocrático y del ejercicio críptico del poder que ha sido una constante en los sistemas presidenciales latinoamericanos. A su vez, los representantes tienen mejores posibilidades de contar con información y de conocer de primera fuente los criterios que orientan las decisiones políticas en su país. Esta es una experiencia incipiente, pero prometedora, para renovar los sistemas presidenciales.

La intervención de los ministros en los debates se ha generalizado como práctica parlamentaria en los sistemas presidenciales, incluso sin que exista previsión constitucional. En el caso mexicano, desde 1934 el Reglamento del Congreso (artículos 53 y 130) faculta a los secretarios para intervenir en los debates cuando ellos deci-

dan; pero ninguno ha hecho uso de esa atribución en los últimos cincuenta años.

De los diversos controles políticos de matriz parlamentaria, en Brasil la Constitución sólo contempla la presencia de los ministros en los debates congresuales, siempre que exista acuerdo con la mesa directiva correspondiente a cada una de las cámaras. El precepto aplicable dice así:

Artículo 50.

...

1o. Los ministros de Estado podrán comparecer ante el Senado Federal, ante la Cámara de los Diputados o ante cualquiera de sus comisiones, por iniciativa propia y previo acuerdo con la mesa respectiva, para exponer un asunto relevante para su ministerio.

Esta disposición parece limitar la libertad de los miembros del gabinete para asistir de forma discrecional al Congreso, aunque por lo menos deja abierta la posibilidad de que ocupen la tribuna cuando así se convenga con cada cámara. En la práctica no se imponen restricciones para ese tipo de intervención, y lo que se quiere es regular el turno en el uso de la tribuna. En realidad, se trata de una norma que también se aplica en otros sistemas, aunque se deja al reglamento parlamentario. Su inclusión en el texto constitucional brasileño obedece al detalle con el que se han redactado numerosos preceptos de la Constitución.

Por lo que respecta a otros sistemas, la Constitución de Filipinas dispone:

Artículo VI.

Sección 22. Los titulares de los departamentos, por su propia iniciativa, con el consentimiento del presidente o a requerimiento de cualquiera de las cámaras, conforme a lo dispuesto por sus propios reglamentos, podrán comparecer ante las cámaras y ser escuchados en lo referente al departamento que encabezan... Cuando la seguridad del Estado o el interés público lo requiera y el presidente de la República

así lo señale por escrito, la comparecencia se realizará en sesión secreta.

El precepto abre la posibilidad de que los integrantes del gabinete tomen la decisión de presentarse ante cualquiera de las cámaras. La estructura del precepto denota que la participación de los ministros tiene un carácter informativo más que deliberante, porque no se indica que puedan participar con libertad en los debates. No obstante, si así se quisiera utilizar, sería un instrumento para facilitar la comunicación entre el gobierno y el Congreso. Una disposición de este género no puede entenderse en forma restrictiva, de manera que, incluso sin modificaciones, la presencia frecuente de los funcionarios no se podría considerar una intrusión en la vida congresual.

En Irán se prevé lo siguiente:

Artículo 70. [Asistencia del gobierno].

El presidente, los vicepresidentes y los ministros tienen derecho a participar en las sesiones públicas de la Asamblea, de manera individual o colectiva. También pueden hacerse acompañar por sus asesores. Si los miembros de la Asamblea lo consideran necesario, los ministros están obligados a asistir. Cuando los ministros lo decidan, sus declaraciones deberán ser escuchadas

A pesar de que el sistema constitucional iraní concentra el poder en los dirigentes religiosos, los ministros disponen de márgenes para la operación política ante la Asamblea. Obligados a asistir cuando son convocados, también pueden tomar la iniciativa de presentarse ante la Asamblea y tienen derecho a ser escuchados, con lo que se atenúa el verticalismo prevaleciente en la estructura del poder y se facilita el debate entre los agentes políticos. Éste es, en esencia, el objetivo que se procura al permitir, y en algunos casos auspiciar, la intervención de los ministros en la tribuna parlamentaria.

### La Constitución de Pakistán prevé:

Artículo 57. El primer ministro, los ministros federales, los ministros de Estado y el procurador general tendrán el derecho de hablar y de tomar parte en los debates de cada cámara del Parlamento, o de sus respectivas comisiones, pero no podrán votar.

Como se analiza en el capítulo correspondiente a la censura, el presidente designa a los ministros de entre los miembros del Parlamento. En este sentido no sorprende que puedan hacer uso de la tribuna. Empero, al impedírseles que voten, se denota que mientras ocupen una posición ministerial tienen suspendidos sus derechos como legisladores. En los sistemas parlamentarios sucede de manera inversa, porque los ministros siguen votando en su asamblea.

El caso de Uzbekistán está regulado así:

Artículo 80. El presidente de la República de Uzbekistán, el primer ministro, los miembros del gabinete de ministros, los presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema y de la Corte de Arbitraje, el procurador general de la República y el presidente del Banco Central, tienen derecho a asistir a las sesiones del *Oliy Majlis* [Parlamento].

Como en todo sistema presidencial, el ordenamiento constitucional uzbeko dispone que el presidente de la República es jefe de Estado y de gobierno (artículo 89), por lo que preside el gabinete de ministros. No obstante su naturaleza de jefe de Estado, el presidente está facultado para asistir a las sesiones parlamentarias. Otro aspecto original de esta norma consiste en que también disponen de ese derecho los titulares de los órganos jurisdiccionales, el procurador y el presidente de la banca central.

Aunque la Constitución sólo alude al derecho de asistencia, se ha entendido que no se trata de una presencia pasiva, como meros espectadores. En realidad, dada la naturaleza pública de todos los congresos y parlamentos, no se requiere una norma que permita a los funcionarios formar parte del público que observa los debates. El derecho a asistir, previsto en una norma suprema, implica el de

participar en las deliberaciones. De otra manera habría que entender que los funcionarios no mencionados en el artículo 80 de la Constitución, no podrían siquiera asomarse a las sesiones parlamentarias, lo que resulta incompatible con cualquier sistema constitucional democrático.

Es necesario analizar esta norma en el contexto del sistema político uzbeko. El presidente (Islam Karímov) ejerce en la práctica un poder muy concentrado, que se ha perpetuado desde 1990. Entre sus decisiones figuró proclamar una Constitución que incorporara “todos los requerimientos democráticos” conforme a los estándares vigentes. El Parlamento ha estado dominado por una fuerza hegemónica que no se pone en riesgo por una disposición tan abierta, en la letra, como la mencionada. Esto, no obstante, debe consignarse el precedente, así sólo sea formal, por sus implicaciones teóricas y prácticas.

La Constitución uzbeka se aparta del principio que impide a los jefes de Estado tomar parte en las sesiones parlamentarias. Por la representación simbólica del jefe de Estado, no es recomendable que tenga una exposición sistemática en el debate político, pero al conferirle esta atribución, la Constitución acentúa que el presidente es el responsable de la gestión gubernamental. Con todo, la intervención en la tribuna de un jefe de Estado tiene más inconvenientes que ventajas. En tanto que en un sistema presidencial el titular ejerce ambas jefaturas (del Estado y del gobierno), podría considerarse que su participación en la tribuna parlamentaria obedezca a su función de cabeza del gobierno. Esto sería comprensible. Empero, la representación nacional exige un mínimo de neutralidad, porque un presidente la ejerce sin distinción de corrientes de opinión o de fracciones políticas, así sean mayoritarias.

Además, todos los jefes de Estado, igual en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios, tienen a su cargo responsabilidades políticas de conciliación y equilibrio que no pueden poner en riesgo con motivo de una discusión parlamentaria que, por lo general, impele a posiciones encontradas. Lo cual no es un riesgo

significativo en una estructura autoritaria, pero sí lo es en un sistema abierto o que aspira a serlo.

\*\*\*

La participación de los ministros en la tribuna parlamentaria tiende a facilitarse en los sistemas presidenciales. La mayor o menor utilización de este instrumento de comunicación depende de las intenciones del gobierno y de las aptitudes de los ministros. Es evidente que una asistencia frecuente ofrece al gobierno un escenario muy propicio para impulsar sus programas y explicar sus decisiones, pero también expone a los ministros a desencuentros y descalabros. Lo más común es que el gobierno delegue, en los parlamentarios de su partido o coalición, la tarea de exponer las razones de su actuación. En ocasiones, son los aliados en los congresos quienes muestran mayor resistencia a la participación de los ministros en los debates, para no verse desplazados como intermediarios del gobierno ante la opinión pública y las demás fuerzas políticas.

En esas circunstancias, la previsión constitucional sirve como una norma de habilitación cuya intensidad de uso puede variar según lo recomiende cada situación en particular o se acomode al estilo de cada gobierno. Desde el punto de vista de la teoría clásica, esta posibilidad representa una manera más flexible y constructiva de ver la separación de poderes, pues la especialización de funciones no se traduce en distancia política.

Conforme al artículo 135.9 de la Constitución colombiana, que se puede consultar en el capítulo cuarto de esta obra, la sola “desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso” es una causal para promover la moción de censura. Es una medida extrema que subraya la importancia creciente de la presencia de los ministros en el Congreso.

Aunque, como se examina en el capítulo correspondiente, en Colombia se ha conferido a la moción de censura una extensión excesiva en esta materia, a propósito de las convocatorias hechas a los ministros para comparecer, resulta razonable que el Congreso

disponga de medios de apremio que hagan eficaces sus medios de control político.

En otros sistemas constitucionales, como el paraguayo o el peruano, sólo hay sanción cuando la cita expedida por el Congreso tiene como objeto específico la interpelación del ministro. De esta suerte, de la concurrencia ante una primera convocatoria podría dar lugar a un segundo requerimiento, en este caso acompañado de un medio de apremio.