

Capítulo tercero. Voto de confianza	43
I. Perú	44
II. Uruguay	46
III. Argelia	48
IV. Armenia	49
V. Azerbaiyán	51
VI. Bielorrusia	53
VII. Federación Rusa	55
VIII. Georgia	56
IX. Irán	59
X. Kazajstán	60
XI. Liberia	61
XII. Turquía	62
XIII. Turkmenistán	63
XIV. Ucrania	64

CAPÍTULO TERCERO

VOTO DE CONFIANZA

La Constitución estadounidense faculta al Congreso para ratificar numerosos nombramientos. Con ese precedente, en los sistemas presidenciales latinoamericanos se generalizó la ratificación congresual de algunas designaciones hechas por el Ejecutivo. Sin embargo, debe distinguirse entre la ratificación de los titulares de ciertos cargos, y el voto de confianza para los integrantes del gabinete.

La ratificación es una decisión del Congreso para confirmar a una persona en el ejercicio de una función política, técnica, judicial, de mando o de representación. Esa ratificación se basa, sobre todo, en la constatación de que se cumple con un mínimo de requisitos profesionales y éticos para desempeñar el cargo en cuestión. La confianza, en cambio, sólo se expresa en cuanto a la titularidad o al desempeño de funciones políticas; implica una responsabilidad para quien la recibe y, por lo general, involucra el apoyo congresual para un programa o un conjunto de medidas gubernamentales.

La expresión de confianza hace ver a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado. Esto tiene una dimensión adicional cuando el Estado hace frente a desafíos, internos y externos, que obligan a tomar decisiones cuya magnitud reclama el concurso de todas las corrientes y tendencias. En estas oportunidades un voto de confianza es una manifestación de la unidad del Estado.

Un aspecto común de la ratificación y de la votación de confianza consiste en que ambas formas de control se ejercen a iniciativa

del gobierno. A diferencia de la moción de censura que, como se verá, surge del seno del Congreso, la declaración de confianza corresponde a una petición dirigida por el gobierno al Congreso. En algunos casos esa petición es obligada, como cuando el presidente expone ante el órgano de representación su plan de trabajo, de cuya aprobación depende la integración del gabinete.

El voto de confianza está previsto, por ejemplo, en las Constituciones de Perú y Uruguay en América Latina; de Bielorrusia, Georgia, Rusia, Turquía³¹ y Ucrania, en Europa, y de Armenia, Azerbaiyán, Irán, Kazajistán y Pakistán en Asia.

I. PERÚ

Artículo 130. Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.

Si el Congreso no está reunido, el presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

Artículo 132. El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

...

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

³¹ En Turquía el presidente es elegido por el Parlamento (artículo 101); no obstante, dispone de un gran ascendiente en las decisiones gubernamentales porque puede vetar con libertad las que no comparta, y convocar referendos legislativos (artículo 104). En este trabajo se incluye el caso turco, que desde otra perspectiva podría ser considerado parlamentario, por considerar que se encuentra en la situación limítrofe, semejante a los casos que se examinan en el capítulo sexto.

Artículo 133. El presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

Como se puede apreciar, un primer problema consiste en que la Constitución fija el plazo de 30 días al presidente del Consejo de Ministros para concurrir ante el Congreso y plantear la cuestión de confianza, pero deja abierto el tiempo para que el Congreso se pronuncie.³² Esa imprecisión genera inseguridad en la gestión ministerial, pues no se puede prever en qué momento sobrevendrá la decisión del Congreso. Por lo general, los cuerpos deliberantes tienen un plazo para analizar y decidir, e incluso se puede establecer la relevancia jurídica del silencio parlamentario. Como se verá en el caso de Uruguay, el plazo es de 72 horas.

En otros sistemas presidenciales también se fija un límite razonable para que el Congreso decida. En Rusia, por ejemplo, es de una semana (artículo 111.3); en Egipto hay un periodo de reflexión de tres días, al fin de los cuales se debe tomar la decisión que corresponda (artículo 126); en Pakistán el presidente designa al primer ministro de entre los miembros de la Asamblea Nacional, la que debe pronunciarse el mismo día en que le es presentada la propuesta presidencial (artículo 91). En los sistemas semipresidenciales también se fijan reglas precisas. En Portugal, por ejemplo, el primer ministro dispone de diez días a partir de su nominación, para exponer el programa del gobierno, y la Asamblea Nacional cuenta con tres días para pronunciarse (artículo 192).

Llama la atención que no se somete al Congreso un programa de gobierno sino solamente la política general y las “principales medidas” que serán adoptadas para su aplicación. De cualquier forma

32 César Delgado ha propuesto que el plazo ideal sería de 15 días. “La investidura: ¿confianza en la política del gobierno o en el presidente de la República?”, en Landa, César y Faúndez, Julio, *Desafíos constitucionales contemporáneos*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1996, p. 103.

permite que el Congreso conozca y se pronuncie sobre una propuesta que si bien carece de valor vinculante para quien la formula, puede ser invocada con motivo de las interpelaciones e incluso de la moción de censura. En el proyecto de Constitución formulado por el Congreso en 2002, se precisaba que el gobierno debería examinar “las principales medidas políticas y legislativas” requeridas para el desarrollo de su programa (artículo 182), con lo cual se ofrecía al Congreso la oportunidad de valorar su propia participación en las acciones del gobierno nacional.

Conforme al artículo 133, el presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza y el primero y el último párrafos del artículo 132 prevén otra hipótesis: que los ministros hagan de un asunto determinado, una cuestión de confianza. Por otra parte, aunque el texto alude a una “iniciativa ministerial”, del resto de la Constitución no se desprende que los ministros puedan presentar iniciativa alguna ante el Congreso. La negativa de la confianza, que procede por mayoría simple, ocasiona la dimisión del gabinete o del ministro, según sea el caso.

II. URUGUAY

Artículo 174.

....

El presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto éste comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas que correrá a partir de la recepción de la comunicación del presidente de la República por la Asamblea General. Si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado.

En este caso se advierte que el voto de confianza no es indispensable, y depende del presidente solicitarlo. Este voto no da lugar a

un debate, y en tercer término, una vez agotado el plazo de 72 horas, si la Asamblea no se ha pronunciado, su silencio se considerará aprobatorio para el Consejo de Ministros.

De las experiencias constitucionales peruana y uruguaya, se pueden desprender las siguientes conclusiones:

a) es conveniente fijar un plazo razonable para emitir el voto de confianza. Entre tres y cinco días naturales pueden ser adecuados, para evitar tensiones que afecten la convivencia política y para proteger a los futuros ministros de intrigas que afecten la viabilidad de la ratificación del conjunto de ministros;

b) es conveniente establecer los efectos del silencio congresual más allá del plazo establecido para la votación;

c) es prudente evitar un debate sobre los planteamientos del gobierno, que puede llevar a particularidades que distraigan a la asamblea del objetivo general del apoyo a una posición de política general. Los debates deben darse en la fase de instrumentación de las decisiones, a través de preguntas e interpelaciones, y en el proceso legislativo mismo;

d) es necesario distinguir si la confianza se deposita en el jefe de gabinete o en el conjunto de ministros. El esquema peruano ha reducido la dimensión política del presidente del Consejo de Ministros, afectando la eficacia de su desempeño. En los demás casos en que las Constituciones establecen figuras análogas (Argentina y Venezuela de manera permanente, y Chile, Guatemala y Nicaragua de forma circunstancial),³³ no procede el voto de confianza.

En otros sistemas constitucionales existe igualmente una amplia gama de modalidades por cuanto hace a la cuestión de confianza.

33 Véase Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2004, esp. pp. 47 y ss.

III. ARGELIA

Artículo 80. El jefe de gobierno somete su programa a la aprobación de la Asamblea Popular Nacional, que lo discute en términos generales.

El jefe de gobierno puede adaptar su programa, a la luz del debate que se haya producido.

El jefe de gobierno presenta al Consejo de la Nación una comunicación sobre su programa, y el Consejo puede emitir una resolución.

Artículo 81. En caso de desaprobación del programa de gobierno por la Asamblea Popular Nacional, el jefe de gobierno presenta la dimisión de su gobierno al presidente de la República, quien nombra un nuevo jefe de gobierno conforme a lo establecido por la Constitución.

Artículo 82. Si no se obtiene la aprobación de la Asamblea Popular Nacional en una segunda ocasión, la Asamblea será disuelta de pleno derecho.

El gobierno existente se mantendrá en funciones para despachar los asuntos ordinarios, hasta la elección de una nueva Asamblea Popular Nacional, que deberá ser elegida en un máximo de tres meses.

Artículo 84. El gobierno presenta anualmente a la Asamblea Popular Nacional una declaración de política general.

...

El jefe de gobierno puede solicitar a la Asamblea Popular Nacional un voto de confianza. Si la moción no se vota, el jefe de gobierno presentará la dimisión de su gobierno.

En ese caso el presidente de la República, antes de aceptar la dimisión, puede hacer uso de las disposiciones del artículo 129.

En Argelia, el presidente de la República, elegido por sufragio universal, designa y remueve al jefe de gobierno, y preside las sesiones del Consejo de Ministros (artículo 77). A propuesta del jefe de gobierno, designa a los demás integrantes del gabinete (artículo 79). En el caso argelino, la Asamblea no expresa un voto de investidura, sino sólo aprueba o rechaza el programa o la declaración general propuestos por el jefe de gobierno quien, por otra parte, está en libertad de incorporar al programa las observaciones parla-

mentarias que estime oportuno. Es por esta razón que la negativa del programa produce la dimisión inmediata del jefe del ministerio. El proceso se repite bajo la conducción de un nuevo premier, y si el resultado es el mismo, la disolución de la Asamblea se produce por ministerio de ley. Véase que la Constitución premia el esfuerzo conciliatorio del ministerio y del Parlamento, e impone al presidente la obligación de nuevas elecciones si no se alcanzó una solución satisfactoria. En el caso de la aprobación del programa, basta con la mayoría simple de los diputados presentes.

IV. ARMENIA

Artículo 55. El presidente de la República:

...

4) Conforme a la distribución de sitiales en la Asamblea Nacional y a las consultas sostenidas con las fracciones parlamentarias, nombrará como primer ministro a la persona que disfrute de la confianza de la mayoría de los diputados; si esto resultara imposible, el presidente de la República nombrará como primer ministro a la persona que cuente con la confianza del mayor número de diputados.

Artículo 75.

...

El gobierno puede presentar una cuestión de confianza de manera simultánea con la aprobación de una iniciativa de ley. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la petición de confianza un mínimo de un tercio del total de diputados no promueve una propuesta de resolución negando la confianza al gobierno, o si no se produce resolución alguna por la mayoría del total de diputados, negando la confianza, dentro del periodo que establece el artículo 84, párrafo 3, la iniciativa del gobierno se tendrá por adoptada.

El gobierno no promoverá un voto de confianza asociado a una iniciativa de ley en más de dos ocasiones durante un mismo periodo de sesiones.

Artículo 90.

El gobierno presentará el proyecto de presupuesto a la Asamblea Nacional al menos noventa días antes del inicio del año fiscal, y puede

solicitar que sea votado antes de la conclusión de la vigencia del anterior, con las enmiendas que sean adoptadas. El gobierno puede plantear una cuestión de confianza en relación con el presupuesto. Si la Asamblea Nacional no niega la confianza de conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 de la Constitución, el presupuesto se considerará aprobado.

Si la Asamblea Nacional niega la confianza al gobierno en relación con el presupuesto, el nuevo gobierno someterá un proyecto a la Asamblea dentro de los diez días siguientes a la aprobación de su programa. Ese proyecto deberá ser discutido y votado por la Asamblea Nacional dentro de los siguientes treinta días, de acuerdo con el procedimiento establecido por este artículo.

En Armenia existe un sistema intermedio que en cierta forma sigue el modelo francés. No obstante, confiere importantes facultades al presidente, con relación al gobierno. Por ejemplo, es un caso único en que el presidente puede promover una moción de censura (artículo 84.2), además de que valida diferentes decisiones gubernamentales, como la remoción de gobernadores regionales (artículo 88.1). El presidente también puede convocar y presidir el gabinete en casos relacionados con asuntos exteriores, con seguridad y con defensa, e incluso suspende e impugna actos de gobierno ante la Corte Constitucional (artículo 86).

En cuanto a la designación del primer ministro, se prevé un doble mecanismo: en primer término, se exige que cuente con una mayoría absoluta del número total de miembros de la Asamblea, pero si esta opción resulta inviable, entonces el presidente puede designar a quien disponga de una mayoría simple. Esta disposición aumenta la influencia del presidente con relación al gobierno. La Constitución no establece el término para que el presidente ejerza esta facultad, por lo que se deja a las prácticas políticas. Tal flexibilidad resulta sugerente porque ofrece márgenes holgados para la negociación. Por otra parte, al plantearse la posibilidad de que el presidente utilice una mayoría simple, se introduce un incentivo para que la Asamblea alcance un acuerdo que le permita designar al primer ministro. Esto tiene la ventaja de que el funcionario así

designado dispone de una posición razonable para impulsar un programa de gobierno con suficiente apoyo parlamentario.

Los artículos 75 y 90 ponen en manos del gobierno un valioso instrumento para hacer pasar iniciativas de ley. La vinculación entre un proyecto de ley o de presupuesto y la cuestión de confianza, puede resultar una maniobra arriesgada para un gobierno, pero también le brinda la posibilidad de operar con éxito incluso encontrándose en minoría en la Asamblea. Por esta razón el propio precepto limita la aplicación de este mecanismo, en cuanto a la aprobación de leyes, a un par de ocasiones por periodo de sesiones. De esta manera se permite que el gobierno jerarquice sus acciones legislativas y eluda el riesgo de un bloqueo sistemático por parte de la Asamblea. Así no se interrumpen las grandes propuestas de gobierno, y tampoco se esteriliza la función política de la oposición, ni el valor político de los acuerdos.

V. AZERBAIYÁN

Artículo 95. De la competencia del *Milli Mejlis* [Parlamento] de la República de Azerbaiyán.

El *Milli Mejlis* de la República de Azerbaiyán es competente en las siguientes materias:

...

9) Otorgar su consentimiento al candidato designado para el cargo de primer ministro de la República de Azerbaiyán, a propuesta del presidente de la República;

...

11) Designar al Procurador General a propuesta del presidente de la República, y autorizar su remoción a solicitud del presidente;

....

14) Otorgar su confianza al gabinete de ministros de la República de Azerbaiyán;

Artículo 118. Designación del primer ministro de la República.

El primer ministro de la República de Azerbaiyán será designado por el presidente de la República en coordinación con el *Milli Mejlis* de la República.

El presidente someterá a discusión la candidatura para el cargo de primer ministro a más tardar un mes después de que haya asumido el cargo, o dos semanas después de que haya renunciado el gabinete de ministros de la República.

El *Milli Mejlis* de la República deberá otorgar su consentimiento para el candidato al cargo de primer ministro a más tardar una semana después de que haya sido presentada su candidatura. Si no se cumple con ese plazo, o es negado el consentimiento por tres ocasiones sucesivas, el presidente de la República podrá nombrar libremente al primer ministro.

La Constitución facilita la posibilidad de negociar acuerdos con las fuerzas políticas a lo largo de un mes, que corre desde que el presidente designa al primer ministro hasta el momento en que somete su nombramiento a la confianza parlamentaria. A su vez, los legisladores cuentan con una semana para emitir su voto, y en el caso de no hacerlo se considera que el silencio parlamentario surte efectos y el presidente queda en libertad de conservar al mismo primer ministro, o de designar a otro, que ya no tendría que ser sometido al voto de investidura. El plazo se reduce a dos semanas si se trata de un primer ministro que sustituya a otro que haya renunciado, y con relación a los ministros no se precisa el momento en el que debe ser sometido su nombramiento a la confianza parlamentaria.

La parte final del artículo 118 podría implicar un riesgo para el Parlamento y para el presidente, si la facultad que confiere fuera mal utilizada. Se establece que cuando en tres ocasiones sucesivas es negada la confianza a otras tantas propuestas, el presidente queda en libertad de hacer el nombramiento directo del primer ministro. En apariencia esta disposición podría inducir al presidente a formular tres propuestas inviables, para al final realizar la que más le pudiera interesar. El expediente, empero, no sería funcional,

porque el país estaría sin cabeza de gabinete durante un periodo prolongado, y el presidente mismo sería exhibido al no contar con el apoyo parlamentario después de tres intentos consecutivos. El mecanismo constitucional, por ende, no tiene como objetivo estimular conductas equívocas del presidente ni del Parlamento, porque los costes políticos para ambos órganos del poder pueden ser superiores a las ventajas de negar la confianza de manera reiterada, y de utilizar la libertad de nombramiento que resulta al final de ese proceso.

VI. BIELORRUSIA

Artículo 84. El presidente de la República podrá:

...

6) Designar al primer ministro de la República de Bielorrusia con el consentimiento de la Cámara de Representantes;

Artículo 106. El Poder Ejecutivo en la República de Bielorrusia será ejercido por el gobierno; el Consejo de Ministros de la República será el órgano central de la administración del Estado.

El gobierno dependerá del presidente de la República y será responsable ante el Parlamento.

El primer ministro será nombrado por el presidente de la República con el consentimiento de la Cámara de Representantes. La Cámara decidirá dentro de las dos semanas que sigan a la nominación de la candidatura del primer ministro. Si la Cámara rechaza al candidato propuesto en dos ocasiones sucesivas, el presidente nombrará directamente un primer ministro interino, disolverá la Cámara y convocará nuevas elecciones.

El primer ministro conducirá las actividades del gobierno. Para este objeto deberá:

...

3) Someter al Parlamento el programa de gobierno, dentro de los dos meses siguientes a su nombramiento. En el caso de ser rechazado, deberá presentar un segundo programa en los dos meses siguientes.

El primer ministro puede solicitar a la Cámara de Representantes un voto de confianza con relación al programa de gobierno o acerca de algún otro asunto que deba conocer la Cámara. Si la Cámara no otorga su confianza, el presidente podrá aceptar la renuncia del gobierno o disolver la Cámara de Representantes, dentro de los siguientes diez días, y convocar nuevas elecciones. Si la renuncia del gobierno no es aceptada, continuará en funciones.

El presidente está facultado para destituir libremente al gobierno, o para remover a cualquiera de sus miembros.

La Constitución bielorrusa faculta al presidente tanto para escoger con libertad al candidato a primer ministro que proponga al Parlamento, como para removerlo en cualquier oportunidad. En cuanto a los demás integrantes del gabinete, el presidente dispone de plena libertad en su designación y remplazo. Para evitar la parálisis gubernamental, los representantes están obligados a confirmar o negar el nombramiento en el curso de las dos semanas que siguen a la postulación; en el caso de un doble rechazo el presidente, además de nombrar un interino, debe disolver el Parlamento. De esta suerte el presidente dispone de un importante instrumento de persuasión, pues no es frecuente que los partidos se expongan a una elección ante un presidente en funciones, que por lo general dispone de un influyente aparato propagandístico.

La Constitución confiere al primer ministro un plazo razonable de dos meses para que presente el programa de gobierno; en caso de rechazo debe presentar otro en el curso del siguiente bimestre. En este caso no está prevista la disolución, cuando el segundo programa tampoco es aprobado, a menos que vaya vinculado a una solicitud de confianza.

Debe tenerse presente, en éste y en todos los casos en los que se presenta un programa de gobierno, que los congresos y parlamentos no pueden modificarlo. Su atribución consiste en aprobar o no un proyecto que el gobierno formula y somete a votación. Esto permite que la etapa de negociación sea previa a la presentación formal del programa, y asegura que los términos acordados no

sean modificados con motivo de la votación. La aprobación de los programas de gobierno se convierte en un mecanismo muy aprovechable para construir consensos, con independencia de las posiciones ministeriales que los partidos reciban en el gabinete.

VII. FEDERACIÓN RUSA

Artículo 111.

1. El presidente del gobierno de la Federación Rusa será nombrado por el jefe de Estado de la Federación, previo consentimiento de la Duma.

2. Las propuestas sobre la candidatura para la Jefatura del Gobierno Federal se presentarán dentro de dos semanas, a más tardar, después de la toma de posesión del presidente electo de la Federación o de la renuncia del gobierno federal, o bien dentro de una semana desde la fecha de rechazo de la candidatura para el cargo por la Duma.

3. La Duma examinará la candidatura a la Jefatura del Ejecutivo presentada por el presidente de la Federación durante una semana a partir de la fecha de su presentación.

4. De rechazarse en tres ocasiones por la Duma el candidato a la Presidencia del Gobierno de la Federación Rusa, el presidente de la Federación nombrará al jefe del gobierno federal, disolverá la Duma y convocará nuevos comicios.

Artículo 117.

4. El presidente del gobierno de la Federación Rusa puede presentar ante la Duma una moción de confianza al gobierno. Si la Duma de Estado no la admite, el presidente en el curso de siete días debe disponer la dimisión del gobierno o la disolución de la Duma de Estado y fijar nuevas elecciones.

Conforme al artículo 11 constitucional, “el poder estatal” es ejercido por el presidente, la Asamblea Federal —compuesta por el Consejo de la Federación y la Duma de Estado—, el gobierno de la Federación y el Tribunal de la Federación. El artículo 80 indica que el presidente es jefe de Estado, aunque en su tercera fracción establece que le corresponde fijar “los lineamientos esenciales de

la política interna y externa del país”, para lo cual preside las sesiones del gobierno federal (artículo 83), y el artículo 81 determina que la elección del presidente es por sufragio universal directo. Entre las facultades presidenciales figuran aprobar la estructura e integración del gobierno (artículo 112), anular las decisiones del gabinete, si estima que contradicen la Constitución, y dictar decretos vinculantes para el gobierno (artículos 113 y 115). No hay duda, por ende, de que el presidente se encuentra en una situación de superioridad política y jurídica con relación al gobierno. Si bien de manera formal sólo es jefe de Estado, el propio ordenamiento constitucional le confiere facultades de conducción sobre el gobierno.

La Constitución tomó elementos característicos de los sistemas semipresidenciales, pero confiriendo una clara preponderancia al presidente de la Federación. La investidura del jefe de gobierno depende de la confianza parlamentaria, mas no la del resto del gabinete; todos, a su vez, pueden ser removidos por el presidente (artículo 117.2). Además, el presidente decide la solicitud del voto de confianza para el gobierno, con lo que dispone de un poderoso control sobre el ministerio.

VIII. GEORGIA

Artículo 80.

1. Después del juramento del presidente, el gobierno anterior dimitirá ante él. El presidente puede posponer la aceptación de la dimisión y mantener al gobierno en funciones, hasta la designación de uno nuevo.

2. Dentro de los siete días siguientes a la renuncia, dimisión o remoción del gobierno, el presidente de Georgia realizará consultas con las diferentes fracciones parlamentarias para seleccionar un candidato a primer ministro. Dentro de los tres días siguientes a la conclusión de las consultas, el presidente someterá la composición del gobierno a la confianza del Parlamento.

3. Dentro de la semana que siga a la propuesta presidencial para integrar el gobierno, el Parlamento deberá votar acerca de la confianza solicitada para la composición del gobierno y para el programa gubernamental. La confianza deberá ser otorgada por la mayoría del total de miembros del Parlamento. Los miembros del gobierno serán designados en el plazo de tres días, a partir de la votación de confianza. El Parlamento podrá no otorgar la confianza solicitada o plantear la cuestión de recusación respecto de algún integrante del gobierno en particular. La persona recusada no podrá formar parte del gobierno.

4. En el caso de que la composición del gobierno o el programa de gobierno no obtengan la confianza del Parlamento, el presidente de Georgia deberá someter al Parlamento una nueva composición del gobierno, en el plazo de una semana.

5. En el caso de la composición del gobierno o el programa de gobierno no obtengan la confianza del Parlamento por tres veces sucesivas, el presidente deberá nominar a un nuevo candidato a primer ministro dentro del plazo de cinco días, o designar al primer ministro sin el consentimiento del Parlamento, y el primer ministro designará a los integrantes del gobierno con la aprobación del presidente, dentro de los siguientes cinco días. En este caso el presidente disolverá el Parlamento y convocará elecciones extraordinarias.

Artículo 81.

...

4. El primer ministro puede proponer una cuestión de confianza en el gobierno cuando presente el presupuesto, la ley de impuestos o cambios en la estructura, la competencia o las funciones del gobierno. El Parlamento otorgará su confianza por la mayoría del total de sus miembros. En el caso de que el Parlamento no declare la confianza en el gobierno, el presidente removerá al gobierno o disolverá el Parlamento dentro de la siguiente semana, y convocará elecciones extraordinarias.

5. Toda votación de confianza deberá realizarse dentro del plazo de 15 días a partir de su propuesta. En el caso de que no se vote en ese periodo, se entenderá que la confianza ha sido otorgada.

6. Una iniciativa de ley declarada relevante puede ser considerada como cuestión de confianza por el gobierno.

Artículo 81 (1).

1. Cuando se haya otorgado la confianza al gobierno y a su programa y se produzcan cambios en la composición del gobierno, de hasta un tercio de sus integrantes y de un mínimo de cinco ministros, el presidente deberá someter la nueva composición al Parlamento, para solicitar su confianza, dentro de la siguiente semana.

2. La declaración de confianza, en el caso de la fracción anterior, seguirá el procedimiento establecido por el artículo 80.

En 1991 Georgia adoptó una Constitución de estricto carácter presidencial. La Constitución 1995 modificó la estructura del poder, y se orientó hacia una fuerte parlamentarización de su forma de gobierno. En cuanto a los instrumentos de control, la regulación de la censura y de la disolución, como se puede ver en el capítulo correspondiente, introdujo modalidades novedosas cuyos resultados no han sido afortunados.

En cuanto a la confianza, se trata de una norma mal diseñada. Hay confusión en cuanto a la presentación de las candidaturas, porque por una parte se puede entender que se trata sólo de la concerniente al primer ministro, pero puede entenderse también de todo el gabinete. La estructura del párrafo tercero indica que se trata de la totalidad de los miembros, y que para contar con la confianza parlamentaria se requiere la mayoría del total de los legisladores. El siguiente párrafo adiciona otros niveles de dificultad al establecer que cuando la composición del gobierno no obtenga la confianza parlamentaria, el presidente deberá formular otra propuesta. En el caso de que el rechazo sea reiterado en tres ocasiones, el presidente queda en libertad de insistir con nuevas propuestas, o disolver el Parlamento.

Los demás preceptos, incluido el 81.1, adicionado en 2004, acentúan la tensión entre los órganos del poder político en Georgia.

Un precepto de estas características alienta el enfrentamiento permanente, con sólo tres posibles consecuencias: el estancamiento, como resultado del bloqueo mutuo; la claudicación del presidente y el advenimiento de un gobierno asambleario, o la

subordinación del Parlamento ante un presidente que utilice sin escrúpulos los instrumentos de coerción política. Cualquiera de esos extremos es negativo desde la perspectiva del Estado constitucional, porque introduce distorsiones en la conducta de los agentes políticos y afecta la gobernabilidad. Normas como éstas, de aparente rigorismo, conducen con frecuencia al quebrantamiento de la vida institucional.

IX. IRÁN

Artículo 87.

El presidente debe obtener el voto de confianza de la Asamblea para el Consejo de Ministros, tan pronto como sea integrado. Durante su periodo, también podrá requerir el voto de confianza para el Consejo de Ministros en los casos importantes y en los controvertidos.

Artículo 133.

Los ministros serán nombrados por el presidente y se presentarán ante la Asamblea para requerir su confianza. Al cambiar la Asamblea no será necesaria otra votación de confianza. El número de ministros y sus competencias serán fijados por ley.

Artículo 136.

El presidente puede remover a los ministros y solicitar a la Asamblea la confianza para el o los nuevos ministros. En el caso de que cambie la mitad de los integrantes del Consejo de Ministros después de que el gobierno haya recibido el voto de confianza de la Asamblea, el gobierno deberá solicitar un nuevo voto de confianza.

Las peculiaridades del sistema constitucional iraní son comentadas más adelante, en el capítulo relativo a la censura. Por lo que respecta a la confianza, se advierte un procedimiento que propicia la estabilidad en las relaciones entre los órganos políticos del poder. El presidente conserva, en todos los casos, la facultad de remover a los ministros, pero debe contar con la confianza parlamentaria para integrar el Consejo de Ministros, y para designar a quienes sustituyan a quienes salgan. Si el cambio involucra a más

de la mitad de los ministros, se requiere de un nuevo voto de confianza para el conjunto. Esta exigencia constitucional actúa en favor de la estabilidad de los ministros, a menos que el presidente disponga de holgura en cuanto al número de votos requeridos en el Parlamento. Debe apreciarse que el voto de confianza no está limitado al primer ministro, y que el presidente dispone de la facultad de solicitar un voto de confianza en los casos que sean considerados “importantes” o “controvertidos”.

X. KAZAJSTÁN

Artículo 44.

1. El presidente de la República de Kazajstán deberá:

...

3) Designar al primer ministro de la República con el consentimiento del Parlamento; destituirlo; determinar la estructura del gobierno de la República a propuesta del primer ministro; designar y remover a los miembros del gobierno, así como formar, suprimir o reorganizar las áreas centrales del Ejecutivo que no forman parte del gobierno; recibir el juramento de los miembros del gobierno; presidir las sesiones del gobierno cuando se traten asuntos de especial importancia; encargar al gobierno la presentación de iniciativas ante la *Majilis* [asamblea] del Parlamento; revocar o suspender completa o parcialmente los efectos de los actos gubernamentales.

Artículo 53. El Parlamento, en sesión conjunta de sus dos cámaras, deberá:

...

6) Recibir el reporte del primer ministro acerca del programa de gobierno y aprobarlo o rechazarlo. Un segundo rechazo del programa adoptado por una mayoría de dos tercios del total de los votos de cada cámara, implica que no se ha otorgado la confianza al gobierno. Si no se reúne esa mayoría, se considerará que el programa gubernamental queda aprobado.

Artículo 67. El primer ministro deberá:

...

2) Dentro del primer mes a partir de su nombramiento, presentar al Parlamento el programa de gobierno y, en el caso de ser rechazado, presentar un nuevo proyecto dentro de los dos meses siguientes.

La fuerza política del presidente kazajo queda de manifiesto en la estructura del voto de confianza. Empero, a través de esta institución también se introducen algunos aspectos singulares, que al menos en lo formal mejoran las condiciones de control parlamentario. El Parlamento sólo se pronuncia acerca del nombramiento del primer ministro, y no de los demás integrantes del gabinete, pero también aprueba o rechaza el programa de gobierno. En este caso, además, el segundo rechazo requiere una mayoría de dos tercios del total de votos, con lo cual el gobierno cuenta con un amplio espacio de maniobra.

Las normas de control no deben propiciar un déficit en la capacidad de gobernar un país; sólo deben contribuir a que el ejercicio del poder no se realice de manera críptica e irresponsable. Desde este punto de vista, el objetivo se alcanza de manera razonable en el caso iraní, con independencia de la forma como operen en la práctica los órganos del poder, en función del entorno cultural y político.

XI. LIBERIA

La Constitución de Liberia sigue en buena medida el modelo estadounidense; establece que el presidente es jefe de Estado y de gobierno, elegido por sufragio universal directo (artículo 50), y designa a los ministros con la ratificación del Senado (artículo 54), pero es libre para removerlos (artículo 56). El vicepresidente, que también es elegido, integra el gabinete y puede asistir al presidente en las tareas que le sean delegadas (artículo 51). El único instrumento parlamentario que aparece en esta Constitución es el relacionado con la ratificación de los ministros.

XII. TURQUÍA

IV. Medios de información y de control de la Gran Asamblea Nacional de Turquía.

B. Voto de confianza para la investidura.

Artículo 110. La lista completa del Consejo de Ministros se somete a la Gran Asamblea Nacional de Turquía. Si la Gran Asamblea está en receso, debe ser convocada a sesiones.

El programa del Consejo de Ministros será leído ante la Gran Asamblea por el primer ministro o por otro ministro, a más tardar dentro de la semana siguiente a la integración del Consejo, y se solicitará la confianza de la Asamblea. Los debates sobre la confianza se realizarán después de la lectura del programa y tras dos días de receso; para proceder a la votación se dejará transcurrir un día de receso, a partir de la conclusión de los debates.

C. Voto de confianza en el ejercicio de la función.

Artículo 111. Si el primer ministro lo considera necesario, y después de haberlo discutido en el Consejo de Ministros, puede plantear la cuestión de confianza ante la Gran Asamblea de la Nación de Turquía.

El examen de la cuestión de confianza será realizado después de un día de receso de la Asamblea, y sólo puede ser votada después de otro día de receso, a partir de la terminación del debate.

La cuestión de confianza sólo puede ser negada por la mayoría absoluta del total de miembros de la Asamblea.

La doble distinción del voto de confianza, para la investidura y el desempeño del gobierno, es común en casi todos los sistemas que han incorporado esta institución. En el caso de Turquía la regulación correspondiente aparece en dos preceptos distintos, lo que tiene ventajas en cuanto a la claridad, pero presenta algunos inconvenientes técnicos. Por ejemplo, el párrafo final del artículo 111 dispone que la confianza sólo puede ser negada por mayoría absoluta del total de miembros de la Asamblea; es una sana disposición, muy generalizada, y explicable en tanto que se trata de una decisión negativa. Sin embargo, algunos sistemas más rígidos ha-

cen un planteamiento inverso: que sólo se consiga si se dispone de una mayoría a favor. Genera mayor estabilidad invertir los términos, y exigir la mayoría para su rechazo. Lo importante es que esta regla se aplica también a lo dispuesto por el artículo anterior, aunque no se prevenga así de manera expresa. Este es el tipo de problema al que da lugar el tratamiento diferenciado de dos hipótesis, como sucede con la Constitución turca, donde además se procura evitar repeticiones textuales.

Otro aspecto relevante es que la confianza no se solicita para el primer ministro sino para el conjunto del Consejo de Ministros. Toda vez que el programa se admite o rechaza en bloque, la aprobación del gabinete queda implícita cuando ocurre otro tanto con ese programa. Esto supone que la Asamblea no puede cuestionar al primer ministro o a otro miembro del Consejo, de manera individual. Parece una medida adecuada, porque no se dejan resquicios para generar inestabilidad. Si la composición del gobierno y su correspondiente programa ofrecen aspectos que de manera dominante inspiran confianza a los legisladores, así tengan cuestionamientos aislados en cuanto a personas o puntos incluidos u omitidos en el programa, lo natural será que den su voto a favor de conferir la confianza, o al menos que no lo emitan en contra. Esto ofrece al primer ministro un espacio más o menos holgado para negociar personas y contenidos, y componer así el apoyo necesario para gobernar.

XIII. TURKMENISTÁN

Artículo 67. Corresponde al Parlamento:

...

4) Aprobar los planes de acción del Gabinete de Ministros y adoptar mociones de censura para ese Gabinete.

Esta es la expresión más simple de la confianza: no involucra a los integrantes del gabinete ni supone su remoción en el caso de

que el programa no sea digno de aprobación. Tampoco se dispone, de manera casuista, qué pasa cuando el programa no es aprobado en una serie sucesiva de votaciones. Este sistema tiene la ventaja de que deja sin regular aspectos que se integran con la práctica parlamentaria. La textura abierta de algunas instituciones, como es el caso de la confianza, permite que se vayan haciendo adecuaciones paulatinas a lo que resulta más adecuado para cada sistema. Por supuesto, también comporta algunas desventajas, sobre todo porque da lugar a que el intérprete introduzca sesgos que favorezcan al presidente o al Parlamento, en detrimento de una relación tan simétrica como sea posible. Lo relativo a la censura se examina en el capítulo siguiente.

XIV. UCRANIA

Artículo 85. La autoridad de la *Verkhovna Rada* [Asamblea] de Ucrania incluye:

...

11) Conocer y aprobar el programa de actividades del Gabinete de Ministros de Ucrania;

En el caso de Ucrania, como en el anterior, de Turkmenistán, no está prevista la confianza para la investidura. Asimismo, en ambos sistemas constitucionales está contemplada la censura, como se analizará en el capítulo cuarto.