



Capítulo tercero. Voto de confianza . . . . .	43
I. Haití . . . . .	44
II. Perú . . . . .	45
III. Uruguay . . . . .	48
IV. Angola . . . . .	49
V. Argelia . . . . .	50
VI. Armenia . . . . .	51
VII. Azerbaiyán . . . . .	54
VIII. Bielorrusia . . . . .	55
IX. Federación Rusa . . . . .	57
X. Georgia . . . . .	59
XI. Irán . . . . .	61
XII. Kazajstán . . . . .	62
XIII. Liberia . . . . .	63
XIV. Turquía . . . . .	64
XV. Turkmenistán . . . . .	65
XVI. Ucrania . . . . .	66

## 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, Turquía<sup>31</sup> y Ucrania, en Europa, y de Armenia, Azerbaiyán, Irán, Kazajstán y Pakistán en Asia.

## I. HAITÍ

Artículo 158. El primer ministro, en acuerdo con el presidente de la República, escoge a los miembros del gabinete ministerial y se presenta ante el Parlamento para obtener un voto de confianza acerca de la declaración de política general. El voto tiene lugar mediante escrutinio público y requiere de la mayoría absoluta en cada una de ambas cámaras. En el caso de que alguna de las cámaras niegue la confianza, se debe recomenzar el procedimiento.

Este precepto contiene dos hipótesis diferentes: por un lado, establece que los ministros son designados por acuerdo del presidente y el primer ministro; por otro, que el primer ministro puede solicitar la confianza de las cámaras sólo con motivo de una declaración de política general. Lo adecuado habría sido que ambas previsiones formaran parte de preceptos separados. Conforme a la primera parte, la designación de la totalidad de los ministros, o de alguno de ellos, no implica que se requiera la confianza del Congreso. En lo

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.

que atañe al primer ministro, es nombrado por el presidente de entre los miembros del partido mayoritario en el Parlamento; si ningún partido tiene la mayoría, debe consultar con los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados (artículo 137). El primer ministro y los demás integrantes del gobierno, no pueden desempeñar un mandato parlamentario (artículo 164). Además, el presidente puede remover al primer ministro con libertad (artículos 137 y 137.1).

En el capítulo siguiente, relativo a la censura, se verá que el artículo 129.3 alude a “un voto de confianza o de censura”; la disyuntiva no implica que existan ambas instituciones, en tanto que la cuestión de confianza siempre es suscitada por el gobierno o por algunos de sus integrantes y por ende no puede ser promovida por quienes los impugnan. Todo indica que al hacerse esa referencia a la confianza en el contexto de la regulación de la censura, se trata de una expresión reiterativa, pero no de una doble opción institucional.

## II. 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.

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.<sup>32</sup> 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).

No se somete al Congreso un programa de gobierno sino únicamente la política general y las “principales medidas” que serán adoptadas para su aplicación. De cualquier forma permite que el

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.

Congreso conozca y se pronuncie sobre una propuesta gubernamental que lleva implícita una cuestión de confianza. 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 —incluido un proyecto de ley— una cuestión de confianza. Por otra parte, la iniciativa ministerial se ejerce con frecuencia, pero es potestativo del ministro hacer de ello una cuestión de confianza. La negativa de la confianza, que procede por mayoría simple, ocasiona la dimisión del gabinete o del ministro, según sea el caso.

En el caso peruano se produce el singular fenómeno de que el voto de confianza apareció con posterioridad a la moción de censura, que figura desde 1856, en tanto que la confianza fue introducida por la Constitución de 1933.

La conducta de los agentes políticos ha sido un factor esencial para que este tipo de instituciones funcione. Domingo García Belaunde advierte, con razón, que los partidos políticos tienen una gran responsabilidad en el éxito o en el fracaso de los controles parlamentarios.<sup>33</sup>

33 Desde su punto de vista, “El gran reto que tienen los partidos políticos y la clase política peruana, es hacer que el buen desempeño que tiene actualmente el sistema político peruano —iniciado hace algunos lustros— funcione, sea operativo y sobre todo que sea un eficaz instrumento de gobierno”. Véase “Evolución y características del presidencialismo peruano”, ponencia presentada en el Encuentro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, “La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 23-25 de abril de 2008.

### III. 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 perjudiquen la convivencia política y para proteger a los distintos ministros de intrigas que afecten la viabilidad de la ratificación del conjunto del gabinete;

*b)* es conveniente establecer los efectos del silencio congresual una vez transcurrido el plazo establecido para la votación;

*c)* es prudente evitar un debate sobre decisiones menores del gobierno, que puede llevar a particularidades que distraen a la asamblea y le impiden analizar los temas relacionados con las posiciones de política general;

*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 Minis-

tros, 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),<sup>34</sup> no procede el voto de confianza.

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

#### IV. ANGOLA

Artículo 88. La Asamblea Nacional podrá:

...

n) votar mociones de confianza o de censura del gobierno

Artículo 99.

...

3. El primer ministro y los miembros del gobierno asistirán a las sesiones plenarias de la Asamblea Nacional cuando haya un debate sobre mociones de confianza o de censura en el gobierno, o cuando se discuta el Plan Nacional o el presupuesto general del Estado.

Artículo 116.

...

5. El gobierno podrá solicitar a la Asamblea Nacional un voto de confianza, cuya aprobación requerirá la mayoría de los miembros presentes.

Artículo 118. Son causas de remoción del gabinete:

...

g) No conseguir el voto de confianza solicitado por el gobierno a la Asamblea.

La doctrina coincide en cuanto a la naturaleza presidencial del sistema angoleño. El presidente designa al primer ministro después de escuchar a los partidos que integran la Asamblea Nacional, y lo remueve con libertad (artículo 66 a y c); su posición jerárquica en la estructura constitucional del poder se explica en el

<sup>34</sup> Véase Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2004, esp. pp. 47 y ss.



capítulo quinto, relacionado con la disolución congresual. Por otra parte, si bien debe escuchar a los partidos para designar al primer ministro, los demás nombramientos ministeriales no están sujetos a trámite alguno de aprobación.

La cuestión de confianza y la moción de censura, tienen un efecto colectivo; ningún miembro del gabinete, en lo individual, puede ser objeto de una decisión parlamentaria. Esta estructura de los controles políticos inhibe su utilización frecuente, si bien puede contribuir a atenuar las notas autoritarias de un sistema presidencial concentrado, a condición de que también se den otros su- puestos de pluralismo democrático.

## V. 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, nombra a los demás integrantes del gabinete (artículo 79). El Parlamento está integrado por la Asamblea Popular y por el Consejo de la Nación; la facultad central en materia de control recae en la primera. 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 parlamentarias que estime oportuno, pero si no persuade a la Asamblea para que lo apoye, debe presentar su dimisión. En este caso 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 alcanza una solución satisfactoria. En el caso de la aprobación del programa, basta con la mayoría simple de los diputados presentes.

## VI. ARMENIA

Artículo 55. El presidente de la República:

...

4) Conforme a la distribución de sitials 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 absoluta de los diputados; si esto resultara imposible, el presi-

dente de la República designará 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

lo 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 actos de gobierno o los impugna 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.

## VII. 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. El plazo se reduce a dos semanas si se trata de un primer ministro que sustituye

ya 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. 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.

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.

## VIII. 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.

Asimismo, la Constitución confiere al primer ministro un plazo razonable de dos meses para que presente el programa de gobierno; en caso de rechazo debe formular otro en el curso del siguiente bimestre. 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.

## IX. 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.

## X. 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 podrá 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. Con respecto a la confianza, se trata de una norma compleja. Las tensiones generadas por la convivencia de una ex república soviética autónoma, Abjazia, una ex región autónoma, Osetia, y la propia Georgia, se reflejaron en una Constitución que ha querido reglamentar el disenso sin auspiciar el con-

sensu. Las normas transcritas denotan hasta qué punto se llegó en los detalles relacionados con la confianza. Una disposición 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.

## XI. 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 los que 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 presidente dispone de la facultad de solicitar un voto de confianza para el Consejo de Ministros en los casos que sean considerados “importantes” o “controvertidos”.

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 crítica e irresponsable. Desde este punto de vista, el objetivo se plantea 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.

## XII. 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 *Maji-*

*lis* [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.

### XIII. 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.

#### XIV. 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 para 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.

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 distinguir ni discutir 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 a 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.

## XV. 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 posible 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 conveniente 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. Normas de ese corte son funcionales cuando rigen en un contexto de elevada cultura política, donde las conductas de los agentes políticos están sujetas al escrutinio y evaluación de una ciudadanía avezada. Lo relativo a la censura se examina en el capítulo siguiente.

## XVI. 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.

\*\*\*

En un Estado constitucional son indispensables las instituciones que regulan el disenso y que auspician el consenso. Entre las primeras figuran las normas electorales, por lo que hace a las *contendidas por el poder*, y los mecanismos de control político, en lo que atañe a las *discrepancias en el poder*. Las segundas, concernidas con la cooperación, son más escasas, y por ende tienen una relevancia especial.

Entre las instituciones que se estudian en esta obra, la censura y la disolución parlamentaria guardan relación directa con la responsabilidad política; son, por tanto, parte de las reglas del disenso. En cambio, la participación de los ministros en la tribuna y, sobre to-

do, la confianza, son instituciones que contribuyen a la cooperación entre los agentes políticos. En un territorio intermedio se sitúan las preguntas y las interpelaciones, que lo mismo pueden servir a los propósitos de encontrar puntos de convergencia, que a los de identificar debilidades impugnables. La posibilidad de inquirir y de controvertir a los integrantes de un gabinete abre el espacio a varias incógnitas. Si del intercambio resultan puntos de contacto entre el gobierno y el Congreso, las oportunidades de cooperar se multiplican; en el caso contrario, como es obvio, se reducen. De cualquier forma, preguntas e interpelaciones sirven, como se verá, para construir gabinetes sólidos, por la capacidad deliberante y la aptitud suasoria de sus miembros. Ocurre con frecuencia que de la comunicación cercana y sistemática entre los titulares de los órganos del poder, surgen acuerdos que, sin esa proximidad, serían más difíciles de fraguar.

Cuando un órgano de representación política, como es un Congreso, expresa su apoyo a un programa de gobierno, a una decisión política, a una persona o a un conjunto de personas, su posición es constructiva; está haciendo causa común con el gobierno y, en esa medida, contribuye a la gobernabilidad. La confianza permite que fuerzas políticas de diferente orientación compartan objetivos. Cuando las expresiones de confianza se producen en un contexto de pluralidad, adquieren el significado de la cooperación institucional e irradian hacia la comunidad la convicción de que lo dirigentes saben distinguir entre la libertad de luchar por el poder y la responsabilidad de ejercerlo.

Si las instituciones de cooperación están bien construidas y operan en un ámbito de equilibrios políticos, facilitan la adopción de programas y de políticas públicas que contribuyen al bienestar general, permiten atender de forma razonable las exigencias que la ciudadanía plantea a los órganos del poder y limita, hasta el máximo posible, las distorsiones de la corrupción y de los abusos del poder. De ahí la importancia de esta institución que por lo general es contemplada sólo como una forma más de control.