

La disolución parlamentaria en el Perú

OMAR CAIRO ROLDÁN*

Resumen

En este artículo se busca esclarecer el significado de la institución de la disolución parlamentaria. En primer término, se revisan sus orígenes y los usos que se dio a esta institución en Inglaterra. En segundo lugar, se explica que la disolución parlamentaria es una institución perteneciente al ordenamiento constitucional de un país, y que sirve para viabilizar su funcionamiento pero no para destruir ese ordenamiento mediante un golpe de Estado. Finalmente, se examina cómo fue regulada en el Perú la disolución parlamentaria en la Constitución de 1979, y cómo se encuentra regulada actualmente en la Constitución de 1993 vigente en nuestro país.

Palabras clave: Disolución parlamentaria. Corona. Monarca. Parlamento. Régimen parlamentario. Monarquía absoluta. Monarquía constitucional. Monarquía parlamentaria. Primer ministro. Constitución. Presidente de la República. Congreso unicameral. Congreso bicameral. Consejo de Ministros.

Sumilla

1. Introducción
2. La disolución parlamentaria en Inglaterra
 - 2.1. El origen del Parlamento inglés
 - 2.2. El surgimiento del régimen parlamentario en Inglaterra
 - 2.3. El ejercicio de la prerrogativa de la disolución parlamentaria
3. La disolución de la cámara de diputados en la Constitución peruana de 1979
4. La disolución del Congreso en la Constitución peruana vigente

Conclusiones

* Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor ordinario asociado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Correo electrónico: jcairo@pucp.edu.pe

1. Introducción

El 5 de abril de 1992, el presidente constitucional Alberto Fujimori informó, a través de la televisión, que había decidido «disolver» el Congreso bicameral. Utilizó la palabra disolver indebidamente, porque la Constitución entonces vigente permitía solamente la disolución de la Cámara de Diputados. Además, para utilizar válidamente este mecanismo, debían concurrir ciertas condiciones que en ese momento no estaban presentes. En realidad, Fujimori clausuró —no disolvió— antijurídicamente las dos cámaras del Congreso de la República. Fue un golpe de Estado, que le hizo perder el título de presidente constitucional y lo convirtió en un dictador.

En el presente trabajo, revisaremos el origen y significado de la disolución parlamentaria. Así, podremos apreciar que este instrumento sirve para viabilizar el funcionamiento de la democracia constitucional, y no para derrumbar a este sistema político.

2. La disolución parlamentaria en Inglaterra

La disolución parlamentaria surgió en Inglaterra. A continuación veremos cómo llegó a funcionar esta institución en la monarquía parlamentaria inglesa:

2.1. El origen del Parlamento inglés

La monarquía absoluta es una expresión del sistema autocrático, pues permite al monarca concentrar el ejercicio de las tres funciones políticas fundamentales (ejecutiva, legislativa y jurisdiccional). Sin embargo, forma parte de la historia constitucional inglesa porque, durante su vigencia, se produjeron los primeros intentos de limitar el ejercicio del poder político de la Corona. Un protagonista de esta lucha fue el juez Edward Coke. Luego de ejercer la judicatura con independencia, Coke fue parlamentario desde 1621 hasta 1628 y ahí «se hizo conspicuo en la oposición política a Jacobo I y Carlos I» (Roscoe, 1964, p. 58). Cuando formó parte del tercer Parlamento de Carlos I, propuso y consiguió que se formulara la *Petition of Rights* de 1628.

Pero el Parlamento inglés había nacido mucho antes del siglo XVII. Según explica Pedro Planas, en 1265, tras «la insurrección de los barones contra Enrique III, [...], Simon de Monfort —que tenía capturado al rey— convoca a una reunión ampliada del *Magnum Concilium*, con caballeros de los condados y representantes del bajo clero y de las ciudades o burgos, a fin de «conferenciar» o «parlamentar» con el Rey» (Planas, 1997, p. 142). Francisco Fernández Segado (1995), precisa que el «20 de enero de 1265, tendrá lugar la referida reunión, que se ha venido a

considerar como el nacimiento del Parlamento británico» (p. 78). Respecto de los momentos iniciales del Parlamento en Inglaterra, André Maurois (2015) explica lo siguiente:

Desde la época de Simon de Monfort y su discípulo Eduardo I se estableció la costumbre de consultar en los casos graves, no solo a los barones, sino a los representantes de las «comunidades»: dos caballeros por cada *shire* y dos burgueses para las ciudades más importantes. El objeto de esta convocatoria era doble: de una parte el Rey comprendió que un impuesto se acepta de mejor grado cuando aquellos que deben pagarlo han estado presentes en su instauración; de otra parte, no habiendo, a causa de las dificultades de las comunicaciones, ningún medio de conocer el estado de la opinión pública, el monarca juzgaba necesario exponer de cuando en cuando la situación del reino a hombres que, llegados de todos los condados ingleses, podían después, con sus relatos e informes, crear un ambiente favorable. Al principio, este método no es un privilegio concedido a los caballeros y burgueses; es, por el contrario, un modo cómodo de impresionarlos o de sacarles el dinero. Algunos caballeros, en el momento en que son elegidos por su condado para ir al Parlamento, procuran escapar a esta obligación. Desde luego, los diputados de los condados y las villas no toman parte en las deliberaciones del Consejo. Es un *speaker* (entonces oficial de la Corona) quien comunica al Consejo su asentimiento o sus objeciones. Mas pronto toman la costumbre de deliberar entre ellos, y hacia fines del siglo se les asigna, como lugar de reunión, la sala capitular de los frailes de Westminster. Estas primeras sesiones de los Comunes son secretas; toleradas, pero no legales. 'El origen de la Cámara de los Lores es un tribunal de justicia; el origen de la Cámara de los Comunes es un comité clandestino' (pp. 145-146).

Posteriormente, el Parlamento se dividirá en dos cámaras debido a que «la separación voluntaria del clero y la unión de los caballeros con los burgueses hacen posible la formación de un Parlamento compuesto de una Cámara alta y una Cámara baja» (Maurois, 2015, p. 147). André Maurois explica cómo se produjo esta circunstancia:

[...] En Inglaterra, como en Francia, el Rey empieza por pedir a cada uno de los tres Estados que se imponga sus propios tributos; pero en Inglaterra renuncia en seguida porque esta división en Estados ya no corresponde a una realidad inglesa. a) Los obispos formaban parte del gran Consejo, no como obispos, sino como jefes y señores feudales. El resto del clero dejó de hacerse representar en el Parlamento. Los eclesiásticos preferían votar sus impuestos en sus propias asambleas, las *Convocations* de Canterbury y de York. Alarmados ante los incesantes conflictos entre el Papa y el Rey, deseaban mantenerse al margen del poder civil. Esta abstención impulsa a Inglaterra al sistema de las dos Cámaras. b) Los caballeros hubieran podido sentarse entre los obispos y los nobles, pero en las asambleas de los condados, en los tribunales de los jueces ambulantes, etc., estos caballeros se encontraban en constante relación con los burgueses. Desde el momento en que todo poseedor de una renta territorial de veinte libras debía hacerse armar caballero, el tipo de hombre y el tipo de vida

calificados con esta palabra cambiaron por completo. La clase de los caballeros se aliaba frecuentemente por medio del matrimonio, con las familias de los comerciantes ricos de la ciudad. Incluso había llegado a ser más agrícola y comerciante que guerrera. La experiencia demostró que los caballeros se sentían más a gusto con los burgueses. Desde luego eran, como estos, convocados por el *sheriff*; como ellos, representaban a las tierras comunales. De la unión de la pequeña nobleza con los burgueses de las villas se formó la Cámara de los Comunes (p. 146).

Francisco Fernández Segado precisa la época específica en que el Parlamento inglés se hizo bicameral:

Inicialmente, el Parlamento iba a constituir una sola asamblea; sin embargo, el clero y la nobleza manifestaban una clara tendencia a reunirse de modo aislado, mientras que los caballeros representantes de los condados (que pronto adquirirían carácter electivo, siendo elegidos por la asamblea de notables de cada condado, reunida bajo la presidencia del *sheriff*), vinculados por múltiples afinidades a los llamados 'burgueses de las buenas villas', iban a seguir deliberando con estos. Se estima que hacia 1343 es ya un hecho la separación de ambas Cámaras y, por ende, el nacimiento del bicameralismo (1995, p. 78).

Sin embargo, en sus momentos iniciales, el Parlamento inglés no era un órgano legislativo. La construcción de su atribución de legislar empezó en 1414, tal como lo explica Pedro Planas en los siguientes términos:

[...] Por lo demás, en esta época asoma la facultad legislativa del parlamento, antes limitado a realizar súplicas o peticiones al Monarca. En 1414, obtuvieron un solemne compromiso de Enrique VI: que, al promulgar un estatuto, no añadiría nada en la petición, aunque se reservaba el derecho a rechazarla totalmente (veto absoluto). Durante la niñez de Enrique VI, la petición se transformó en proyecto de ley. Los parlamentarios comenzaron a redactar ellos mismos el *bill*, que al obtener la Sanción Real, se transformaba automáticamente en ley (*statute*). Hubo, por cierto, resistencias del Rey, del Consejo y hasta de los Lores, pero los Comunes, que congregaban la mayor representación de los tributantes, usaron en defensa propia el arma financiera y el chantaje ante las solicitudes del Monarca para conseguir fondos extraordinarios (1997, p. 143).

Con la atribución de legislar, se empezó a configurar el Parlamento inglés que, muchos años después, será el elemento central del régimen político adoptado por los ingleses, vigente hasta el día de hoy: la monarquía parlamentaria.

2.2. El surgimiento del régimen parlamentario en Inglaterra

El régimen parlamentario se originó en Inglaterra, durante el siglo XVIII. A comienzos de este siglo, Inglaterra era políticamente una monarquía constitucional integrada por la Corona y el Parlamento. Aunque luego de la Revolución Gloriosa (1688) se había establecido que el rey no tenía la atribución de suspender ni de

dispensar las leyes aprobadas por el Parlamento¹, al monarca aun le correspondía la función efectiva de gobernante del reino².

Esta situación empieza a cambiar en 1714, cuando Jorge I fue coronado rey de Inglaterra. Este monarca pertenecía a la dinastía Hannover y, a causa de su desinterés por las cuestiones concernientes a la política inglesa, decidió no acudir a las reuniones de su Gabinete³. Fue entonces cuando Robert Walpole, uno de los ministros, asumió un notable protagonismo en el Gobierno⁴. Durante el reinado de Jorge II, iniciado en 1724, la preeminencia de Walpole se mantuvo⁵. Este fue el punto de partida de uno de los elementos esenciales del régimen parlamentario inglés: la conducción del Gobierno a cargo de un funcionario distinto del jefe de Estado (que era el Monarca).

¹ En el *Bill of Rights* de 1689 se declaró «Que el pretendido poder de suspender las leyes, o su ejecución, por autoridad real, sin el permiso del Parlamento es ilegal» y «Que el pretendido poder de dispensar las leyes, o su ejecución por autoridad real, como ha sido usurpado y ejercido en el pasado es ilegal» (Díaz Revorio [comp.], 2004, p. 81).

² «La limitación de los poderes del Monarca inglés era, pues, muy grande si se compara con las trabas a que estaban sometidos los demás Monarcas europeos de la época, como Carlos II de España o Luis XIV, de Francia, por ejemplo. Sin embargo, al Monarca inglés le quedaba una masa de poder residual muy amplia: la prerrogativa, en virtud de la cual Guillermo III siguió teniendo derecho a participar no solo en la función ejecutiva, sino también en la legislativa y, por tanto, en la función de gobierno o de dirección de la política. F. W. Maitland ha recordado a este respecto que después de la revolución de 1688 el Monarca no se convirtió en un ‘Presidente honorario de una República’, sino que continuó siendo un ‘*governing king*’ un ‘*King with policy*’, esto es, un Rey con capacidad para gobernar y dirigir la política [...]» (Varela Suanzes, 2000, p. 29).

³ «[...] El sucesor de Ana, Jorge I (1714-1727), perteneciente a la dinastía Hannover, subió al trono a los 50 años. Era alemán, no conocía el idioma inglés y parecía exclusivamente interesado en informarse acerca de la política menuda de Hannover. Aburrido por su presencia en los debates del Gabinete, resolvió dejar de asistir y solicitarle a sus Ministros un informe escrito de los temas aprobados. Así, el Gabinete, sin pretenderlo, logró emanciparse del Rey. Y si bien Jorge II (1727-1760) conocía el idioma y prestaba interés al desarrollo de la política inglesa, era —según Adams— “un hombre de pocos alcances” y mantuvo la práctica de su antecesor. [...]» (Planas, 1997, p. 150.).

⁴ «En cuanto al Primer Ministro, su origen va a ser la consecuencia de un trivial hecho histórico. Nadie piensa en tal institución; es más, el Parlamento, advertirá Maurois, siente horror ante la palabra y ante la idea. Sin embargo, Jorge I, por su ignorancia del idioma inglés, no puede presidir el Gabinete y es preciso que uno de sus ministros lo sustituya. Y se dará la circunstancia de que Robert Walpole (premier entre 1721 y 1742) será un verdadero maestro en el arte de gobernar. Sus colegas en el Gabinete reconocerán su autoridad. Y esta autoridad se verá ratificada a lo largo del siglo XVIII por la gran personalidad de varios de los Primeros Ministros entre los que es obligado destacar a William Pitt (Premier entre 1783 y 1801)» (Fernández Segado, 1995, p. 87).

⁵ «[...] Si bien el duque de Marlborough había actuado en parte como Primer Ministro durante el reinado de Ana, esta figura se robusteció sobremanera gracias a la recia personalidad de Robert Walpole (1676-1745), quien llevó las riendas del Gabinete y de los Comunes desde 1721 a 1742 y cuyo único principio político, al decir de Leslie Stephen, era *quieta non movere*. Walpole tuvo un especial ascendiente sobre los demás miembros del Gabinete, actuando como intermediario entre ellos y el Rey. Su preeminencia se debía a que gozaba de la más estrecha confianza de Jorge I, que Jorge II le confirmó en 1727, pero también al cargo que ocupaba: Ministro de Hacienda (*First Lord of the Treasury* y *Chancellor of the Exchequer*). Un cargo que, en ausencia de unos partidos políticos disciplinados, permitía también asegurarse el apoyo de una mayoría favorable en la Cámara de los Comunes, sobre todo para obtener los recursos financieros necesarios para gobernar. Este apoyo lo obtuvo mediante todo tipo de artimañas corruptoras, como seguirá ocurriendo a lo largo del siglo XVIII. La ‘influencia’ de la Corona en los Comunes se fue configurando, así, como un elemento esencial en el sistema de gobierno inglés, aunque buena parte de los publicistas no se resignasen a aceptarlo, como se verá más adelante (Varela Suanzes, 2000, pp. 49-50).

Al mismo tiempo, en Inglaterra se estaba empezando a construir otro elemento fundamental del régimen parlamentario: la responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento. El surgimiento de esta responsabilidad gubernamental es explicado por Pedro Planas en los siguientes términos:

El principio de la responsabilidad ministerial no apareció como una contrapartida del principio de irresponsabilidad política del Rey, que llevaba, por lo demás, varios siglos de aceptación. Si el *Act of Settlement* (1701) dispuso que los Ministros debían dejar constancia de su respaldo a las decisiones adoptadas en el Consejo Privado, colocando su firma en las resoluciones, fue por el temor que tenía el parlamento a los actos que aprobara la ‘camarilla secreta’ del Rey. Esta refrendación ministerial, que tardíamente subsanó el vacío dejado por la irresponsabilidad del Monarca, todavía no era asociada con el principio de la confianza parlamentaria. Solo hacia 1742, cuando Robert Walpole dimitió, acusado —entre otros aspectos— de convertirse en un ‘superministro’, la Cámara de los Comunes percibió el inmenso poder que tenía entre manos para influir o modificar las decisiones políticas del Gabinete. El 28 de enero de 1742, los Comunes rechazaron una iniciativa de Walpole por un voto. Y pocos días después, cuando Walpole insistió en ella, fue rechazada por un margen mayor: 16 votos. Enfurecido, Walpole dimitió: había perdido la confianza, no del Rey, sino del Parlamento. Y se formó un nuevo Gabinete, que representase mejor la tendencia política expresada en la Cámara. Si la identificación entre el Gabinete y la mayoría parlamentaria todavía no asumía la categoría de principio constitucional, Jorge II pudo detectar, poco después, que aquella identificación era la única manera de asegurar la eficacia del gobierno. En 1746, rechazó una propuesta de los Comunes para rehacer el Gabinete, porque varios de los Ministros no eran de su agrado. Pero, al carecer de influencia ante los Comunes, tuvo que resignarse a nombrar un nuevo Gabinete, incorporando a casi la totalidad de los Ministros propuestos por la Cámara. El principio constitucional parecía consolidado. Sin embargo, la primera etapa del Reinado de Jorge III, entre 1760 y 1782, implicó un intento personal de recuperar los poderes tradicionales del Monarca y de resistir cualquier sometimiento del gobierno al parlamento. Este temporal retroceso llegó a su fin cuando, tras el fracaso de la política de Jorge III y la pérdida definitiva de las colonias en América, una moción de censura aprobada en los Comunes obligó a dimitir a su ‘favorito’, Lord North. Era este, en rigor, el primer Gabinete derribado por una censura parlamentaria (Planas, 1997, pp. 151-152).

Con relación al establecimiento del régimen parlamentario en Inglaterra, Manuel Sánchez de Dios sostiene que, «a fines del siglo XVIII era manifiesto que la solidaridad del Gobierno se basaba en el liderazgo del Primer Ministro» (Sánchez de Dios, 1991, p. 47) y que «asimismo se reconocía que todo Gobierno precisaba para existir el soporte de la Cámara de los Comunes» (p. 47). Según este autor, el «siguiente hecho histórico destacable desde la perspectiva de la construcción del régimen parlamentario británico es el Acta de Reforma de 1831, que inicia el proceso de reforma electoral, es decir, la reforma democrática del Gobierno Parlamentario» (p. 29). Sánchez de Dios lo explica en los siguientes términos:

[...] El significado más importante del cambio constitucional de 1832 fue alterar el carácter de la posición del Rey en el sistema político: este perdió el poder, que pasó definitivamente a los Ministros, aunque conservó el derecho de ejercer influencia. En base al principio de responsabilidad política del Gobierno y por el hecho de que el Rey no podía asegurar al Gobierno una mayoría que le permitiera desenvolverse, se produjo desde 1832 la separación o desvinculación entre Corona y Gobierno, surgiendo una nueva regla constitucional de base convencional, que tiene como referencia el principio de que el Rey no puede adoptar ninguna posición política y ha de actuar siempre según el Consejo de los Ministros y bajo la responsabilidad de estos (p. 29).

De esta manera, se fue construyendo en Inglaterra el régimen parlamentario. La monarquía constitucional existente en Inglaterra a comienzos del siglo XVIII se había empezado a transformar en una monarquía parlamentaria.

2.3. El ejercicio de la prerrogativa de la disolución parlamentaria

Durante la etapa previa a la monarquía parlamentaria inglesa, el Parlamento podía ser disuelto discrecionalmente por el monarca. Inclusive hoy, según Eva Martínez Sampere (1998), «formalmente es una *royal prerogative* reconocida por *statute*» (p. 135). Sin embargo, esta misma autora afirma que «la implantación del régimen parlamentario —responsabilidad del Gabinete, debilitamiento de la figura del monarca del juego político adquiriendo entonces pleno sentido la máxima *the King can do no wrong*— ha alterado sustancialmente el ejercicio de esta prerrogativa, convirtiéndola hasta la Primera Guerra Mundial en una facultad del Gobierno y tras ella del primer ministro, probablemente por la creciente importancia del cargo durante la misma» (p. 135). Al respecto, Pedro Planas (1997) explica que la potestad de disolver la Cámara de los Comunes forma parte de los poderes nominales de la Corona, porque la reina «no puede disolver los Comunes, sin previo requerimiento del Gabinete, compuesto por miembros de la mayoría parlamentaria» (p. 155). Así, «aunque la Reina disuelva la Cámara mediante una *Royal Proclamation*, ella no decide ni determina la disolución» (pp. 155-156).

En consecuencia, la disolución sigue siendo una atribución de uso discrecional, pero ya no se encuentra en manos de la Corona, sino del primer ministro. Eva Martínez Sampere (1998) recuerda algunas de las circunstancias en las que el Gobierno disolvió la Cámara de los Comunes durante el siglo XX:

1. Cuando el partido en el poder consideró que era el momento propicio para obtener un resultado favorable en las nuevas elecciones parlamentarias (p. 148).
2. Luego de que se aprobara una moción contraria al Gobierno en la Cámara (p. 153).
3. Para «poner fin a la legislatura prorrogada» (p. 155) por la Segunda Guerra Mundial.

4. Cuando el partido gobernante tenía una exigua mayoría en la Cámara y consideró «que una pronta disolución disminuiría las pérdidas de una posible derrota» (pp. 155-156) electoral.
5. Cuando «el partido en el poder disponía de una mayoría muy pequeña» (p. 156), y consideró que podría ampliar esa mayoría en unas nuevas elecciones (p. 156).
6. Inmediatamente después de que en la Cámara se aprobó una moción de censura contra el Gabinete (p. 157).

Es necesario tener presente que cuando el primer ministro disuelve la Cámara no lo hace para convertirse en legislador, sino para que se realicen elecciones parlamentarias. La nueva Cámara elegida ejercerá la función legislativa y, además, podrá decidir si el primer ministro se mantiene en el cargo o debe ser reemplazado.

3. La disolución de la cámara de diputados en la constitución peruana de 1979

En la Constitución peruana de 1979 se estableció un régimen semipresidencial. La función ejecutiva estaba a cargo del presidente de la República quien debía ejercer la Jefatura del Estado⁶ y la Jefatura de Gobierno⁷, con la colaboración y el control de un Consejo de Ministros⁸. El órgano legislativo estaba conformado por un Congreso bicameral⁹. El presidente de la República tenía la atribución de disolver solo a la Cámara de Diputados porque, según disponía el artículo 230 de esta Constitución, el Senado no podía ser disuelto¹⁰.

Correspondía a la Cámara de Diputados hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los Ministros por separado, mediante el voto de censura o de falta de confianza¹¹. A esta atribución de la Cámara de Diputados

⁶ Constitución peruana de 1979

Artículo 201.- El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación.

⁷ Constitución peruana de 1979

Artículo 211.- Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

[...].

3. Dirigir la política general del Gobierno.

[...].

⁸ Constitución peruana de 1979

Artículo 212.- La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas a los Ministros en los asuntos que competen al Ministerio de su cargo.

⁹ Constitución peruana de 1979

Artículo 164.- El Congreso se compone de dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados.

Durante el receso funciona la Comisión Permanente.

¹⁰ Constitución peruana de 1979

Artículo 230.- El Senado no puede ser disuelto.

¹¹ Constitución peruana de 1979

Artículo 226.- La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último solo se produce por iniciativa ministerial.

estaban vinculadas las condiciones que habilitaban al presidente de la República a disolverla válidamente. Así, el jefe de Estado podía disponer la disolución de la Cámara de Diputados únicamente cuando esta hubiera hecho perder el cargo —mediante la censura o la negación de confianza— a tres Consejos de Ministros¹². Pero, en ningún caso podía disolverla durante el estado de sitio, ni de emergencia, ni durante el último año de su mandato¹³. Además el presidente de la República podía ejercer la disolución de esta Cámara solo una vez durante su mandato.

En el decreto presidencial que dispusiera la disolución de la Cámara de Diputados debía indicarse la causa que la motivara, e incluirse la convocatoria a elecciones para elegir a los miembros de una nueva Cámara, en el plazo perentorio de treinta días, de acuerdo con la ley electoral en vigor al tiempo de la disolución¹⁴. Si el presidente de la República no convocaba a elecciones dentro del plazo indicado o las elecciones no se efectuaban, la Cámara disuelta recuperaba sus facultades constitucionales y cesaba el Consejo de Ministros, sin que ninguno de sus miembros pudiera ser nominado nuevamente para ministerio alguno durante el período presidencial.

Respecto de la finalidad de introducir el mecanismo de la disolución parlamentaria por primera vez en el ordenamiento constitucional peruano, Marcial Rubio y Enrique Bernales (1981) sostuvieron lo siguiente:

Pero el problema es más agudo en los sistemas mixtos en que el Parlamento puede censurar pero el Presidente no cuenta con ningún instrumento de disuasión. Este ha sido el caso del Perú. Bajo gobiernos como el de Bustamante o el de Belaunde,

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere el voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados.

El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión.

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

Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados.

¹² Constitución peruana de 1979

Artículo 227.- El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.

¹³ Constitución peruana de 1979

Artículo 229.- El Presidente de la República no puede disolver la Cámara de Diputados durante el estado de sitio ni de emergencia. Tampoco puede disolverla en el último año de su mandato. Durante este término, la Cámara solo puede votar la censura del Consejo de Ministros o de cualesquiera de los Ministros con el voto conforme de por lo menos dos tercios del número legal de diputados.

El Presidente de la República no puede ejercer la facultad de disolución sino una sola vez durante su mandato.

¹⁴ Constitución peruana de 1979

Artículo 228.- El decreto de disolución expresa la causa que la motiva. Incluye la convocatoria a elecciones en el plazo perentorio de treinta días, de acuerdo con la ley electoral en vigor al tiempo de la disolución.

Si el Presidente no cumple con llamar a elecciones dentro del plazo señalado o las elecciones no se efectúan, la Cámara disuelta se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades constitucionales y cesa el Consejo de Ministros, sin que ninguno de sus miembros pueda ser nominado nuevamente para ministerio alguno durante el período presidencial.

señala Pareja, se abusó de la potestad de censurar ministros, desarmando al Gobierno. Para corregir esta situación se ha introducido por primera vez en nuestro país la posibilidad de que el Presidente pueda disolver la Cámara de Diputados, pero bajo una fórmula imperfecta y discutible. En efecto, la disolución opera como una especie de respuesta del Presidente al hecho de que se haya censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros. La fórmula parecería sugerir una especie de revancha que no corresponde con los propósitos políticos-jurídicos que deben inspirar la facultad de disolver, porque no se trata de una respuesta al número de veces que se enumera (tres en Consejos en este caso); podría bastar uno por ejemplo, porque lo esencial de la medida no es que el Presidente defienda a sus ministros, sino que la relación haya llegado a tal nivel de conflicto y/o de ruptura en la obligada colaboración entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, que no queda otro remedio que acudir al arbitraje popular. Y decimos arbitraje, porque la razón puede asistir al Parlamento y corresponderá a este censurar uno y varios gabinetes que no expresan un programa de gobierno coherente y viable, aún en su propia perspectiva ideológica o por el contrario, estar frente a una situación de obstrucción sistemática por el simple interés de bloquear al gobierno en razón de posiciones políticas encontradas y en las que la mayoría parlamentaria obedece a instrucciones de partidos políticos reaccionarios. Casos como el del Parlamento apro-odriísta o el bloqueo al gobierno de Allende en Chile no pueden pasar desapercibidos (pp. 414-415).

El 5 de abril de 1992, Alberto Fujimori estaba casi completando dos años de ejercicio de la presidencia constitucional. Durante ese período, la Cámara de Diputados no había censurado ni negado la confianza a ningún Consejo de Ministros. Tan solo había censurado, en 1991, al ministro de Agricultura Enrique Ross Link. En consecuencia, Fujimori no estaba habilitado para disolver la Cámara de Diputados. Mucho menos para ordenar la invasión militar de las dos Cámaras del Congreso de la República, esa noche en la que, con un golpe de Estado, puso fin a doce años de continuidad constitucional iniciados el 28 de julio de 1980.

4. La disolución del Congreso en la Constitución peruana vigente

La Constitución peruana de 1993 —al igual que la anterior— establece un régimen semipresidencial. La función ejecutiva está a cargo del presidente de la República quien debe ejercer la Jefatura del Estado¹⁵ y la Jefatura de Gobierno¹⁶, con la

¹⁵ Constitución peruana de 1993

Artículo 110.- El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación.
[...].

¹⁶ Constitución peruana de 1993

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:
[...].
3. Dirigir la política general del Gobierno.
[...].

colaboración y el control de un Consejo de Ministros¹⁷. Por su parte, el órgano legislativo está conformado por un Congreso unicameral¹⁸. Al presidente de la República le corresponde la atribución de disolver el Congreso.

Por su parte, el Congreso puede hacer 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 confianza¹⁹. La Constitución regula dos tipos de cuestión de confianza: la cuestión de confianza voluntaria y la cuestión de confianza necesaria.

La cuestión de confianza voluntaria es la que plantea el Consejo de Ministros, o un ministro, espontáneamente, cuando pide al Congreso que adopte una decisión determinada, afirmando que si este órgano no la toma estará poniendo fin a su cargo ministerial (de todo el Consejo de Ministros, o de un ministro, según quien haya planteado la cuestión de confianza). Por lo tanto, cuando el Consejo de Ministros ha hecho cuestión de confianza de su solicitud, el rechazo del Congreso hace perder irremediablemente el cargo a todos los ministros integrantes del Consejo. Roberto Jiménez Murillo explica en qué consiste esta modalidad de cuestión de confianza.

Asimismo, los ministros se encuentran en la obligación de renunciar cuando individualmente en el respectivo debate congresal han planteado ante el pleno «cuestión de confianza» para una iniciativa ministerial. Si dicha iniciativa no es aprobada en los términos planteados por el ministro este debe renunciar. Ello constituye un episodio de tensión entre dichos Poderes lo cual previamente debe haber sido reportado al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, pues el costo político es alto (Jiménez Murillo, 2014, p. 170).

¹⁷ Constitución peruana de 1993

Artículo 119.- La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.

¹⁸ Constitución peruana de 1993

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.

¹⁹ Constitución peruana de 1993

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 solo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros o el Ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión, dentro de las setenta y dos horas siguientes.

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

La cuestión de confianza necesaria, en cambio no obedece a una decisión espontánea del Consejo de Ministros, sino al mandato del artículo 130 de la Constitución²⁰. Esta norma dispone que el presidente del Consejo de Ministros debe plantear cuestión de confianza respecto de la política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones. El rechazo de esta cuestión de confianza, según lo dispone el artículo 133 de la Constitución²¹, provoca la crisis total del gabinete.

A esta atribución del Congreso (censura y rechazo de la cuestión de confianza) están vinculadas las condiciones para que el presidente de la República pueda, válidamente, disolverlo. Así, el presidente de la República está habilitado para disolver el Congreso solamente cuando este haya hecho perder el cargo —mediante la censura o el rechazo de la cuestión de confianza— a dos Consejos de Ministros²². Pero no podrá disolverlo durante el estado de sitio, ni durante el último año de su mandato. La Comisión Permanente, en ningún caso, puede ser disuelta.

El decreto presidencial que disponga la disolución deberá contener la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, la cuales deben realizarse dentro de los cuatro meses de la fecha de la disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. Si las elecciones no se realizan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Asimismo, ninguno de los miembros de este Consejo podrá ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial. El Congreso elegido en las elecciones posteriores a la disolución sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto²³.

²⁰ Constitución peruana de 1993

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.

²¹ Constitución peruana de 1993

Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza 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.

²² Constitución peruana de 1993

Artículo 134.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso, si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizarán dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso durante en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo el estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

²³ Constitución peruana de 1993

Artículo 136.- Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de este puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

Conclusiones

1. La disolución parlamentaria surgió en Inglaterra, y es una institución que forma parte de su ordenamiento constitucional. No es un instrumento para dar un golpe de Estado, sino para viabilizar el funcionamiento de la democracia constitucional.
2. En Inglaterra, la disolución parlamentaria es una atribución discrecional. Inicialmente le perteneció a la Corona. Actualmente, en el régimen parlamentario inglés, está en manos del primer ministro.
3. Cuando el primer ministro inglés disuelve a la Cámara de los Comunes no se convierte en un dictador, porque convoca a elecciones parlamentarias. La nueva Cámara elegida no solo ejercerá la facultad de legislar, sino también decidirá si el primer ministro continúa en el cargo o si es reemplazado.
4. En el Perú, existe un régimen semipresidencial. La Constitución de 1979, introdujo, dentro de este régimen político, a la disolución parlamentaria.
5. En el Perú, la disolución parlamentaria es una atribución del presidente de la República. Pero, ni la Constitución de 1979 ni la Constitución de 1993, permiten que sea utilizada discrecionalmente.
6. Tanto la Constitución de 1979, como la Constitución de 1993, establecen las condiciones en las cuales el presidente de la República está habilitado para utilizar la disolución parlamentaria.
7. La Constitución de 1979 no le permitía al presidente de la República disolver las dos Cámaras del Congreso bicameral, porque el Senado en ningún caso podía ser válidamente disuelto. La Constitución de 1993 permite al presidente de la República disolver al Congreso unicameral, pero no a la Comisión Permanente del mismo.
8. Actualmente, el presidente de la República solo puede disolver el Congreso cuando este ha hecho perder el cargo —mediante la censura o el rechazo de la cuestión de confianza— a dos Consejos de Ministros. Sin embargo, no puede disolver al Congreso, en ningún caso, durante el último año de su mandato, ni durante el estado de sitio.

Referencias

- Díaz Revorio, F. (comp.) (2004). *Textos constitucionales históricos. El constitucionalismo europeo y americano en sus textos*. Lima: Palestra.
- Fernández Segado, Francisco (1995). El régimen político británico. En Juan Ferrando Badía (coord.), *Regímenes políticos actuales*. Madrid.
- Jiménez Murillo, Roberto (2014). *Los ministros de Estado*. Lima: Caballero Bustamante, Thompson Reuters.
- Martínez Sampere, Eva (1998). La disolución del Parlamento en Gran Bretaña. *Revista de Estudios Políticos*, 101.
- Maurois, André (2015). *Historia de Inglaterra*. Barcelona: Ariel.
- Planas, Pedro (1997). *Regímenes políticos contemporáneos*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Pound, Roscoe (1964). *Evolución de la libertad*. México: Libreros Mexicanos Unidos.
- Rubio, Marcial y Bernal, Enrique (1981). *Perú: Constitución y sociedad política*. Lima: Centro de Estudios de Promoción del Desarrollo.
- Sánchez de Dios, Manuel (1991). *La moción de censura (un estudio comparado)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Varela Suanzes, Joaquín (2000). El constitucionalismo británico entre dos revoluciones: 1688-1789. *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 2, 25-96/2000 – Modelos Constitucionales en la Historia Comparada. Joaquín Varela Suanzes (coord.), Junta General del Principado de Asturias, España.