

Capítulo quinto. Disolución del Congreso	135
I. Ecuador	137
II. Perú	138
III. Uruguay	139
IV. Venezuela	140
V. Angola	140
VI. Argelia	141
VII. Armenia	142
VIII. Bielorrusia	144
IX. Egipto	146
X. Federación Rusa	146
XI. Georgia	148
XII. Kazajstán	150
XIII. Mozambique	151
XIV. Pakistán	153
XV. Siria	154
XVI. Turquía	156
XVII. Turkmenistán	157
XVIII. Ucrania	158

CAPÍTULO QUINTO

DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

En Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela el Congreso puede ser disuelto. Otro tanto sucede en Armenia, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Kazajstán, Pakistán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania. Esta medida extrema se explica en los sistemas parlamentarios aunque resulta exorbitante en los presidenciales. La razón de que se aplique donde están separadas las jefaturas de Estado y de gobierno puede entenderse como un instrumento de defensa del jefe de gobierno ante el potencial acoso del Parlamento. En un sistema parlamentario la moción de censura implica la remoción de quien encabeza el gobierno, pero tal cosa no sucede en los sistemas presidenciales, aunque quien se vea amenazado sea el jefe del gabinete.

En los sistemas parlamentarios la disolución tiene por objeto llevar el diferendo ante el electorado para que los ciudadanos decidan, en última instancia, acerca de la permanencia del titular del gobierno. Esto no ocurre en los sistemas presidenciales aun cuando las Constituciones prevean la existencia de un gabinete que puede ser removido por el Congreso. En los sistemas presidenciales la disolución del Congreso fortalece la intangibilidad del presidente y desvirtúa las ventajas de incorporar otras medidas de control, como las interpelaciones, la cuestión de confianza y la moción de censura con efectos limitados.

La inclusión de algunos mecanismos de control procedentes del sistema parlamentario debe contemplarse como un medio para compensar las asimetrías existentes entre los congresos y los gobiernos de matriz presidencial, no para acentuar las debilidades de los congresos.

La Constitución cubana de 1940 adoptó un sistema parlamentario compatible con la presencia de un presidente elegido por sufragio popular, y de manera deliberada excluyó las medidas de máximo rigor como la disolución del congreso. El autor del proyecto de Constitución ofreció argumentos en el sentido de construir un sistema prudente, al que llamó “régimen parlamentario restringido”, que permitiera implantar un “saludable” equilibrio entre el Congreso y el gobierno.⁴⁷ Tenía razón, pues la inserción de la totalidad de las formas de control parlamentario en los sistemas presidenciales podría romper los balances en perjuicio del Congreso.

En el sistema presidencial, el jefe de gobierno nunca está expuesto a ser removido por el Congreso, por lo que la facultad de disolverlo es una forma de exacerbar las facultades presidenciales hasta un límite que ni siquiera las dictaduras militares han alcanzado, con fundamento jurídico. Con esta medida se pone de manifiesto que la incorporación de algunos mecanismos de control procedentes del sistema parlamentario, lejos de compensar las asimetrías existentes entre los congresos y los gobiernos presidenciales, puede acentuar la naturaleza cesarista del poder de los presidentes. En un caso como éste, la interacción institucional es negativa.

El argumento para poner en manos del presidente la posibilidad de disolver el Congreso se apoya en la tesis de que no conviene dejarlo inerme ante la presión política ejercida por el Congreso. Se desestima que el presidente no corre riesgo alguno cuando sus ministros son censurados, y que al otorgársele un instrumento tan categórico como la disolución, se le convierte en el titular de un poder mayúsculo que tiende a inhibir incluso las acciones razonables de control por parte del Congreso.

En cuanto a América Latina, en Uruguay existe una larga tradición de imponer límites al poder presidencial, de suerte que la

47 Cortina, José Manuel, “Exposición de motivos y bases para reformar la Constitución”, en Lazcano y Mazón, Andrés María, *Constituciones políticas de América*, La Habana, Cultural, 1942, t. I, pp. 445 y ss.

perspectiva de disolver el Congreso no significa un riesgo mayor; en Perú, en cambio, el sistema de doble vuelta para la elección presidencial a veces ocasiona una cierta fragmentación en el Congreso que dificulta el ejercicio de las facultades de control parlamentario, máxime ante el riesgo de que el presidente lo disuelva movido por la expectativa de que una nueva elección favorezca a su partido; en Venezuela y en Ecuador la acentuada naturaleza plebiscitaria de los respectivos sistemas actúa como un factor intimidatorio que limita la capacidad controladora del Congreso.

Hay, sin embargo, otra situación posible: algunos sistemas tienen una estructura presidencial parlamentaria, como se verá en el capítulo siguiente. En tales casos la jefatura del Estado y del gobierno no corresponden a la misma persona, aun cuando la preeminencia del presidente resulte ostensible, y la censura sí afecta al jefe de gobierno, por lo que es admisible la disolución parlamentaria. Esto sucede hasta ahora fuera del área latinoamericana, pero se plantea como una opción en Nicaragua.

Veamos a continuación cómo está regulada la disolución del Congreso en América Latina.

I. ECUADOR

Artículo 150. La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando a su juicio ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

La incorporación de esta institución a la norma suprema ecuatoriana denota un exceso autoritario. La primera causal de disolución inviste al presidente de una facultad ajena a los sistemas democráticos, porque “cuando a su juicio” la Asamblea actúe al margen de sus atribuciones constitucionales, el presidente puede

disolverla. En este caso el dictamen previo de la Corte, que muy bien puede estar integrada por personas afines al presidente, o sometidas a la presión gubernamental, no atenúa los efectos autoritarios de la institución. La siguiente causal se relaciona con la obstrucción “reiterada e injustificada” al plan de desarrollo, con lo que se deja un amplio espacio para la discrecionalidad presidencial, máxime si se tiene en cuenta que el artículo 143 incluye, entre las funciones ejecutivas, la de planificación; esta decisión es corroborada por los artículos 149 y 279, conforme a los cuales el presidente debe formular y presentar la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo al Consejo Nacional de Planificación, que él mismo preside. De esta manera, al contrario de lo que sucede en los sistemas parlamentarizados, en el caso ecuatoriano cuando el congreso rechaza el programa de gobierno, quien desaparece es el órgano de representación. La tercera causal es una invitación a la pugna entre las instituciones. Como se podrá constatar en el capítulo IV de esta obra, la Asamblea puede destituir al presidente en situaciones de crisis y de conmoción, al tiempo que el presidente puede disolver la Asamblea en las mismas circunstancias. El sistema adoptado en Ecuador incorpora mecanismos de control que, lejos de contribuir al equilibrio y de estimular las conductas cooperativas entre los órganos del poder, auspicia la subordinación del congreso con relación al gobierno, o el enfrentamiento entre ellos.

II. PERÚ

Artículo 117. El presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su periodo, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Artículo 134. El presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste 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 realizan dentro los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso 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 estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

Esta norma tiene su origen en la Constitución de 1979, que facultaba al presidente para disolver la Cámara de Diputados luego de que se hubiera censurado o negado la confianza a tres consejos de ministros (artículo 227). El precepto en vigor, de aparente inocuidad, deposita en manos del presidente un arma política de gran calibre, supuesto que en una situación extrema le bastaría con sacrificar a un par de consejos de ministros para estar en posibilidad de disolver el Congreso. Aunque esta posibilidad parezca poco verosímil, el hecho es que no resulta recomendable que las Constituciones ofrezcan opciones que puedan resultar adversas al propio orden constitucional. Incluso en condiciones desfavorables para el presidente, la disolución no supone riesgo alguno para él, porque así quedara de nueva cuenta en minoría, esto no condicionaría su permanencia en el cargo.⁴⁸

III. URUGUAY⁴⁹

Cuando la Asamblea General ha censurado a uno o a varios ministros y, después de las observaciones presidenciales, ratifica su decisión por un número inferior a los tres quintos del total de sus integrantes, surge la posibilidad de que el presidente disuelva las

48 En Perú, sin embargo, la inclusión de esta facultad tuvo como objetivo prevenir el ejercicio desbordado de la censura, y ha dado los resultados deseados.

49 El texto de los preceptos aplicables aparece en el capítulo tercero, correspondiente a la interpelación y a la moción de censura.

cámaras y convoque a elecciones. La Asamblea que resulte de ese proceso electoral determina, por mayoría absoluta, si mantiene o revoca la desaprobación ministerial. En este caso, pese a los inconvenientes ya apuntados, la apelación a la ciudadanía se explica en función de dirimir el conflicto surgido entre los órganos del poder político.

IV. VENEZUELA⁵⁰

La disolución de la Asamblea, conforme a la parte final del artículo 240, es potestativa para el presidente cuando se hayan producido tres remociones del vicepresidente en un mismo periodo de gobierno.

Veamos ahora otros casos.

V. ANGOLA

Artículo 66.

El presidente de la república tiene los siguientes poderes:

...

e) Decretar la disolución de la Asamblea Nacional después de consultar con el primer ministro, el presidente de la Asamblea Nacional y el Consejo de la República.

Artículo 95.

1. La Asamblea Nacional no podrá ser disuelta dentro de los seis primeros meses siguientes a su elección, en el último cuarto del periodo presidencial, durante el gobierno de un presidente interino o cuando esté vigente el estado de sitio o de emergencia.

Artículo 102.

1. Cuando la Asamblea Nacional esté en receso, haya sido disuelta y en otros casos que la Constitución disponga, será sustituida por la Comisión Permanente.

⁵⁰ El texto aplicable, artículo 240, aparece en el capítulo tercero, correspondiente a la interpelación y a la moción de censura.

El Consejo de la República (artículo 76) está integrado por el presidente de la República, quien lo encabeza, y por el presidente de la Asamblea Nacional, el primer ministro, el presidente de la Corte Constitucional, el Abogado General del Estado, el anterior presidente de la república, diez ciudadanos designados por el presidente de la república y los presidentes de los partidos políticos que tengan representación en la Asamblea. En 2008 hay 7 partidos con miembros en la Asamblea, por lo que el Consejo cuenta con un total de 23 integrantes. De éstos, el presidente dispone del voto del primer ministro, a quien puede remover con libertad (artículo 66 a y c), y del abogado general, designado y removido también por el presidente (artículo 66 i). Dispone además del voto del presidente de su propio partido y de los diez consejeros que haya nombrado. A su vez, la Corte Constitucional está compuesta por 7 miembros, de los cuales 3, incluido su presidente, son designados por el presidente de la república (artículo 135.1 a). Así pues, el presidente cuenta, como mínimo, con 15 de los 22 votos del Consejo. Conforme a este esquema normativo, la suerte de la Asamblea depende, en la realidad, del presidente.

VI. ARGELIA

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 129. El presidente de la República, previa consulta con el presidente de la Asamblea Nacional Popular, el presidente del Consejo de la Nación y el jefe de gobierno, puede disolver la Asamblea Popular Nacional o convocar elecciones legislativas anticipadas.

En ambos casos, las elecciones tendrán lugar dentro del plazo de tres meses.

La disolución de la Asamblea procede de manera automática conforme a lo dispuesto por el artículo 82, que ya fue examinado en el capítulo referido a la confianza. Hay una segunda hipótesis que deja al arbitrio del presidente juzgar la oportunidad de la disolución o de la convocatoria anticipada de elecciones. La diferencia entre ambas opciones consiste en que la sola convocatoria no releva a la Asamblea saliente de seguir funcionando hasta en tanto se celebran las elecciones y son calificados sus resultados, mientras que la disolución opera de inmediato. El presidente está obligado a consultar, pero no a seguir las opiniones que se le hayan manifestado.

VII. ARMENIA

Artículo 55. El presidente de la República:

...

3) Puede disolver la Asamblea Nacional en los casos y de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 74.1 de la Constitución, y convoca elecciones extraordinarias;

...

Artículo 74.1. El presidente de la República disolverá la Asamblea Nacional si ésta no aprueba el programa de gobierno dos veces consecutivas en el periodo de dos meses.

El presidente de la República también disolverá la Asamblea Nacional por recomendación del presidente de la Asamblea o del primer ministro en los siguientes casos:

- a) si la Asamblea no atiende dentro de un periodo de tres meses una iniciativa de ley considerada urgente por el gobierno, o
- b) si en el curso de un periodo de sesiones la Asamblea no sesiona durante tres meses, o
- c) si en el curso de un periodo de sesiones la Asamblea no resuelve una cuestión debatida durante más de tres meses.

La Constitución armenia presenta características originales. Se admite la disolución de la Asamblea Nacional como un medio de

superar un conflicto con el gobierno y para resolver problemas internos de la propia Asamblea. En el primer caso, sólo se puede llegar a la disolución cuando la Asamblea no aprueba el programa de gobierno. De esta manera, se disocia la suerte de los integrantes del gobierno con relación al programa que el presidente se propone impulsar. Como se ve en la sección de preguntas, interpelaciones y moción de censura, la Asamblea puede censurar a la totalidad o a una parte de los ministros, pero esto no conduce a la disolución; en cambio, la no aprobación del programa de gobierno, dos veces consecutivas en un periodo de dos meses, sí da lugar a disolver la Asamblea.

Esa previsión constitucional es llamativa, porque cuando se convoca a elecciones extraordinarias no se hace con motivo de un diferendo entre los órganos de poder político que afectaba la presencia en el gabinete de uno, varios o todos los ministros; lo que se presenta al electorado para que dirima las diferencias es un programa político. Conforme a esta misma lógica, la disolución procede cuando una iniciativa de ley que ha sido declarada urgente, no es atendida por la Asamblea. Esto no quiere decir que deba ser aprobada; basta con que se haya “atendido”, esto es, dictaminado, discutido y decidido acerca de ella, para que la disolución resulte imprecendente. Con este mecanismo se protege al presidente para que sus propuestas no pasen inadvertidas, y se resguarda a la Asamblea, cuya facultad de decidir no está condicionada por la acción gubernamental.

El otro aspecto original de la disposición armenia consiste en que la solicitud de disolución puede provenir del seno de la propia Asamblea. Este mecanismo le confiere un gran poder al presidente de la Asamblea. Obsérvese que se alude a una recomendación, por lo que el presidente de la República puede desestimar el requerimiento formulado por quien encabece la Asamblea. Pero así y todo, el derecho permite a ese alto funcionario congresual ejercer facultades efectivas de control intraorgánico. En el supuesto de que en un periodo determinado no existiera quórum o no fueran despachados los asuntos que competen a la Asamblea, su presidente po-

dría recomendar al presidente de la República que convoque nuevas elecciones. Esta posibilidad es discutible, y sólo se entiende en un entorno donde las discrepancias parlamentarias paralizan o ralentizan la actividad legislativa. Aun así, es un instrumento que no contribuye a fomentar las conductas cooperativas y sí es una fuente potencial de enfrentamientos con el gobierno.

VIII. BIELORRUSIA

Artículo 94. El periodo de la Cámara de Representantes puede darse por concluido de manera anticipada cuando adopta una moción de censura al gobierno, o cuando niega su consentimiento a la designación del primer ministro en dos ocasiones sucesivas.

Los periodos de la Cámara de Representantes o el del Consejo de la República pueden ser concluidos de manera anticipada por resolución de la Corte Constitucional, con motivo de violaciones graves y sistemáticas a la Constitución por parte de las cámaras.

La decisión será tomada por el presidente después de consultar con los presidentes de las cámaras.

Las cámaras no podrán ser disueltas durante el estado de emergencia o de ley marcial, ni durante los últimos seis meses del periodo presidencial, ni cuando se esté tramitando la remoción del presidente.

Las cámaras no pueden ser disueltas durante el primer año de sesiones.

Conforme al artículo 84, que se examina con mayor detalle en el capítulo sobre el voto de confianza, el presidente está facultado para disolver las cámaras del Parlamento, para designar al primer ministro con el consentimiento de la Cámara de Representantes, así como para nombrar y remover con libertad a los viceprimeros ministros, a los ministros y a todos los demás funcionarios gubernamentales. En cuanto a la disolución del Parlamento, las reglas tienen cierta complejidad; además de las previsiones convencionales en cuanto la disolución originada por la censura al gobierno o por

negar el consentimiento para la designación del primer ministro en dos ocasiones sucesivas, incluye hipótesis poco frecuentes.

La Corte Constitucional puede tomar la decisión de disolver el Parlamento cuando haya incurrido en violaciones graves y sistemáticas de la Constitución. En este caso, empero, la resolución de la Corte queda sujeta a que el presidente la haga suya. El presidente, antes de resolver en definitiva, debe escuchar a los presidentes de ambas cámaras. El mecanismo adoptado puede dar lugar a tensiones de difícil manejo en las relaciones institucionales, porque corresponde al presidente actuar como una especie de órgano de revisión de la Corte. Resulta contradictorio que la Corte determine que alguna de las cámaras, o ambas, han incurrido en violaciones graves y sistemáticas del orden constitucional, y que eso no obstante el presidente las sostenga en sus funciones. Esta actitud del presidente supondría cualquiera de dos posiciones: o bien él determina, contra el parecer de la Corte, que no hubo violaciones constitucionales graves y sistemáticas, o bien admite que aun habiéndolas, otorga su apoyo al Parlamento para que continúe sus funciones. En este caso podría producirse un entendimiento entre el gobierno y el Parlamento, adverso a la vigencia de la norma suprema o al interés público.

Estamos ante una institución mal diseñada, porque cualquiera de las opciones posibles, incluida la disolución acorde con la resolución de la Corte, conduce a un proceso de enfrentamiento entre los órganos del poder. Para que se den las condiciones que permitan a una Corte Constitucional llegar a las conclusiones previstas por el artículo 94 de la Constitución, tendrían que haberse producido hechos inusitados. Si la Corte los inventara o exagerara, o si el presidente los tolerara y encubriera, la crisis sería mayúscula y carece de soluciones conforme al propio texto constitucional. Es difícil que un episodio así se registre en la vida normal de un Estado constitucional, y su inclusión en el ordenamiento hace suponer que la elaboración de la norma estuvo sujeta a la presión proveniente de la desconfianza pública.

El mecanismo que resultó es inadecuado para preservar la estabilidad institucional, así se le haya rodeado de algunas prevenciones como las que impiden la disolución durante la vigencia de la ley marcial, del estado de emergencia o en el curso del primer año de la correspondiente legislatura, semejantes a la norma rusa. En el caso del estado de excepción, la salvedad se explica porque la disolución en esas condiciones suprimiría el control político sobre el presidente. Por otra parte, resulta difícil compaginar lo dispuesto por el primero y el último párrafos del precepto. Hay una contradicción ostensible entre la prohibición de disolver el Parlamento durante su primer año de sesiones, y el hecho de que no se otorgue el consentimiento para dos propuestas sucesivas de primer ministro, lo que por lo general se produce en la fase inicial de un gobierno y una legislatura. El error, en todo caso, favorece la capacidad crítica del Parlamento. La construcción del precepto lleva a pensar que fue elaborado así para hacer casi imposible su aplicación, tal vez considerando que esa era la mejor opción para preservar la gobernabilidad.

IX. EGIPTO

Véase tanto el texto constitucional como el comentario sobre la disolución parlamentaria prevista por la Constitución egipcia, en la sección correspondiente a este país en el capítulo cuarto.

X. FEDERACIÓN RUSA

Artículo 84.

El presidente de la Federación Rusa:

...

B. Disolverá la Duma en los casos y según el procedimiento establecido por la Constitución Federal.

Artículo 92.

...

3. En todos los casos en que el presidente de la Federación Rusa no sea capaz de ejercer sus funciones, las ejercerá provisionalmente el presidente del gobierno de la Federación Rusa. El presidente en funciones de la Federación Rusa no tendrá derecho de disolver la Duma de Estado, anunciar referéndum ni presentar sugerencias sobre enmiendas para reconsiderar los artículos de la Constitución de la Federación Rusa.

Artículo 109.

1. La Duma podrá ser disuelta por el presidente de la Federación Rusa, según lo establecen los artículos 111 y 117 de la Constitución Federal.

2. Disuelta la Duma, el presidente de la Federación Rusa fijará la fecha de los comicios a condición de que la nueva Duma comience a sesionar dentro de cuatro meses, a más tardar, desde el momento de disolverse.

3. La Duma no podrá ser disuelta tal como lo prevé el artículo 117 de la Constitución de la Federación Rusa, durante un año después de ser elegida.

4. La Duma no podrá disolverse desde el momento de presentar acusaciones contra el presidente de la Federación Rusa hasta la aprobación de la pertinente resolución por el Consejo de la Federación.

5. La Duma no podrá ser disuelta durante el periodo de ley marcial o estado de excepción decretados en todo el territorio nacional, ni en el transcurso de seis meses previos al fin del mandato del presidente de la Federación Rusa.

Artículo 111.

...

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.

...

3. La Duma de Estado puede expresar un voto de desconfianza al gobierno. La disposición sobre la desconfianza al gobierno se aprueba por mayoría de votos del número total de diputados de la Duma de Estado. Después de que la Duma de Estado exprese un voto de desconfianza al gobierno, el presidente de la Federación Rusa tiene dere-

cho a anunciar la dimisión del gobierno o su desacuerdo con la decisión de la Duma de Estado. En caso de que la Duma, en el curso de tres meses, vuelva a expresar desconfianza al gobierno, el presidente anunciará la dimisión del gobierno o disolverá la Duma de Estado.

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.

La Constitución establece varias limitaciones para la disolución: no la puede llevar a cabo el presidente en funciones. Además, es improcedente en cuatro circunstancias: dentro del primer año de la legislatura, en los últimos seis meses del periodo presidencial, durante el enjuiciamiento del presidente y mientras esté en vigor un estado de excepción. Estas restricciones, comprensibles, no atenúan la naturaleza draconiana de la medida en un sistema presidencial y aun semipresidencial. En este último caso puede darse la distinción entre el jefe de gobierno y el jefe del Estado; aun así, cuando la estructura constitucional hace prevalecer al presidente sobre el primer ministro, la remoción del gabinete no afecta al presidente. La disolución es una medida radical cuya inminencia puede inhibir al Parlamento para ejercer sus funciones de control, al tiempo que tampoco incentiva la cooperación entre sí de los agentes políticos.

XI. GEORGIA

Artículo 80.

...

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, le ley de impuestos o cambios en la estructura, la competencia o las funciones del gobierno. El Parlamento otorgará su confianza por 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.

La Constitución de Georgia (artículo 79) establece que el primer ministro es el jefe de gobierno; no obstante, las reformas constitucionales del 6 de febrero de 2004 incluyeron un fuerte matiz presidencial.

Para ofrecer márgenes amplios a la negociación política, la Constitución establece que, después de que en tres ocasiones sucesivas el Parlamento no haya otorgado su confianza al gobierno o brindado su apoyo a su respectivo programa, el presidente tendrá dos opciones: proponer otro candidato a primer ministro, o nombrarlo con libertad. En este caso, además, deberá disolver el Parlamento. En otras palabras, el presidente puede elegir entre someterse al Parlamento o enfrentar nuevas elecciones. Es evidente que si sus consideraciones acerca de la correlación de fuerzas políticas lo llevan a la conclusión de que una nueva configuración del Parlamento puede resultarle aun más adversa, su decisión normal será la de buscar un entendimiento con ese órgano de representación. Este tipo de cálculos es frecuente sobre todo cuando la fragmentación de los partidos políticos hace previsible que el resultado de una elección extraordinaria no facilitará al electorado construir una mayoría estable.

Otra circunstancia que puede llevar a la disolución del Parlamento se produce cuando el primer ministro presenta la cuestión

de confianza a propósito de los presupuestos o de la organización del gobierno, y no la obtiene. En este caso el presidente estará ante la disyuntiva de remover al gobierno y hacer una nueva propuesta al Parlamento, o lo sostiene, pero a costa de convocar elecciones.

Las hipótesis adoptadas por la Constitución georgiana se inscriben en lo convencional, pero con una actitud prudente que permite al presidente sostener un proceso largo de negociación con el Parlamento. Este mecanismo, lejos de debilitarlo, lo fortalece en tanto que le asigna una función arbitral de la que depende la gobernabilidad del sistema.

XII. KAZAJSTÁN

Artículo 63.

1. El presidente de la República puede disolver el Parlamento en los siguientes casos: cuando el Parlamento emita un voto de censura al gobierno, cuando el Parlamento niegue el voto de investidura al primer ministro en dos ocasiones consecutivas, cuando exista una crisis política debida a las diferencias insuperables entre ambas cámaras del Parlamento o entre el Parlamento y otros órganos del poder.

2. El Parlamento no podrá ser disuelto durante la vigencia de un estado de emergencia o de ley marcial, en los últimos seis meses de un periodo presidencial, y durante el año que siga a una disolución previa.

Artículo 70.

...

6. En el caso de que la renuncia del gobierno o de sus miembros no sea aceptada, el presidente puede encargar al gobierno o a algunos de sus integrantes que continúen en sus cargos. En el caso de que la renuncia del gobierno se debiera a una moción de censura y el presidente no la aceptara, podrá disolver al Parlamento.

En la facultad de disolución del Parlamento, la Constitución deposita una considerable cuota de poder en manos del presidente. De las hipótesis previstas, el sistema kazajo incorpora dos que

comparte con otros sistemas: una moción de censura, rechazada por el presidente, y la negativa a otorgar el voto de investidura para el primer ministro propuesto, en dos ocasiones sucesivas. Empero, la disolución también es posible como arma política para doblegar al Parlamento. La presencia de “diferencias insuperables” entre ambas cámaras, o entre el Parlamento y el gobierno, es motivo suficiente para que el presidente convoque nuevas elecciones. De esta manera, el presidente se convierte en un árbitro con facultades para valorar la conducta de los parlamentarios, y para imponer una especie de sanción política ante su renuencia a entenderse entre sí o con el gobierno.

La disolución del Parlamento como un instrumento de subordinación de los legisladores irradia otro tipo de comportamientos patológicos hacia el resto del sistema político. Si el presidente dispone de la facultad casi irrestricta de disolución y cuenta con un importante elenco de mecanismos para influir en la opinión pública, es previsible que los integrantes del Parlamento adopten actitudes obsecuentes para eludir un desafío en el que sus posibilidades reales de éxito están muy limitadas. Este caso ilustra hasta qué punto la posibilidad constitucional de disolver al Congreso, en un sistema presidencial, propicia deformaciones hipertróficas cercanas al cesarismo. Las limitaciones introducidas en el artículo 63.2 apenas matizan la extensión de la facultad contenida en el artículo 63.1, para evitar un uso desbordado de una facultad de suyo excesiva.

XIII. MOZAMBIQUE

Artículo 136.

1. Al principio de cada legislatura, la Asamblea de la República evaluará el programa del gobierno.

2. El gobierno presentará un programa revisado que tome en cuenta las conclusiones del debate de la Asamblea.

3. En el caso de que, después del debate, la Asamblea rechace el programa de gobierno, el presidente de la república podrá disolverla y convocar a nuevas elecciones.

Conforme a la Constitución, el presidente de Mozambique es el jefe de gobierno (artículo 117.3). Entre sus facultades están las de nombrar y remover al primer ministro y a los demás integrantes del gabinete (artículo 121 b y d), y presidir y convocar al Consejo de ministros (artículos 121 a y 150.2). No está prevista de manera expresa la cuestión de confianza; empero, el programa de gobierno debe ser aprobado por la Asamblea de la República, y en el caso de que el voto mayoritario sea adverso, el presidente puede disolver la Asamblea (artículo 120 e) y convocar elecciones generales (artículo 120 d). Sin embargo, cuando la Asamblea no aprueba el programa en una segunda ocasión (artículo 120 f), el presidente está obligado a remover al gabinete, en tanto que no puede disolver la Asamblea en dos ocasiones, dentro de la misma legislatura. De esta manera, la confianza, que no es explícita, aparece vinculada a la aprobación del programa de gobierno.

El Consejo de Ministros es responsable ante el presidente y ante la Asamblea, por la conducción de la política interior y exterior del país, pero los efectos de esa responsabilidad no están previstos en la norma fundamental (artículos 151 y 156). En los términos del 155, transcrito, queda abierta la posibilidad de que el primer ministro asista con regularidad ante la Asamblea y, en tanto que debe explicar las políticas y las decisiones gubernamentales, caben las preguntas y las interpelaciones, pero sin que de éstas se pueda desprender una moción de censura. El esquema mozambiqueño pone a disposición del presidente un mecanismo de disolución que por lo general afecta el equilibrio entre los órganos del poder, pero su empleo está limitado al inicio de la gestión gubernamental.

La intención del Constituyente fue construir un sistema presidencial muy poderoso, con un partido dominante, por lo que están previstas dos reelecciones presidenciales sucesivas (artículo 118), por periodos de cinco años, con la posibilidad de dejar pasar un pe-

riodo para ser reelegido otra vez por dos términos. El presidente Joaquim Chissano, por ejemplo, permaneció en el cargo 19 años (comenzó antes de la vigencia de la actual Constitución), y fue sucedido por Armando Guebuza, también dirigente del mismo partido, Frente de Liberación de Mozambique.⁵¹ En tanto que las elecciones congresuales y presidenciales son simultáneas, el presidente dispone de un mecanismo que le permite disponer de mayoría en la Asamblea desde el inicio de su gestión; previendo el caso de que no ocurriera así, podría disolver la Asamblea y, con la influencia electoral que ofrece el ejercicio de la presidencia, convocar a una segunda elección. Sólo que los resultados de estos comicios le fueran desfavorables, el presidente se vería obligado a integrar un gobierno de coalición que le permitiera conseguir la mayoría necesaria para la aprobación del programa de gobierno. A pesar de las desventajas para los equilibrios políticos que implica la disolución del congreso en un sistema presidencial, la modalidad adoptada en Mozambique es una de las menos agresivas.

XIV. PAKISTÁN

Artículo 58. Disolución de la Asamblea Nacional.

1. El presidente podrá disolver la Asamblea Nacional si así lo aconseja el primer ministro; la disolución surtirá efectos dentro de las cuarenta y ocho horas que sigan a la notificación hecha por el primer ministro.

2. El presidente podrá disolver la Asamblea Nacional por su propia decisión, si en su opinión se presenta cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) no se cuenta con un miembro de la Asamblea Nacional que pueda remplazar al primer ministro, cuando fue aprobada una moción de censura; o

⁵¹ En las elecciones de 2004, el partido Frelimo obtuvo el 62% de los miembros de la Asamblea.

b) existe una situación que impide al gobierno realizar sus funciones de acuerdo con lo establecido por la Constitución

3. Si la decisión de disolver la Asamblea es tomada con fundamento en lo dispuesto por el numeral 2 b), el presidente deberá consultar a la Suprema Corte, la que dispondrá de treinta días para emitir una resolución.

Por la forma en que está construido el artículo 58.1, se colige que la disolución no procede con posterioridad a la censura del primer ministro, porque los efectos de la decisión parlamentaria son inmediatos. Cuando un primer ministro es censurado, cesa en sus funciones y ya no está en aptitud constitucional de aconsejar al presidente. De ahí que también se prevea que el presidente puede tomar la decisión de disolver la Asamblea; para evitar la discrecionalidad presidencial, se incluye una facultad exorbitante para la Corte, que no se pronuncia sobre un caso controvertido concreto, sino sobre la valoración que hace el presidente acerca de las condiciones políticas imperantes. El plazo de 30 días parece estar sugerido por la conveniencia de ofrecer un margen de tiempo en el que se recupere la normalidad del funcionamiento institucional. Las consideraciones de prudencia que pueden haber inspirado esta modalidad, no advirtieron la magnitud de las presiones que podrán ser ejercidas sobre la Corte y la incertidumbre que se produce cuando los órganos del poder viven un conflicto prolongado. A las múltiples inconveniencias de la disolución en los sistemas de base presidencial, se agrega en este caso la prolongación de una crisis que puede dañar por completo la estructura del poder, y propiciar procesos de ruptura como el de 1999.

XV. SIRIA

Artículo 107.

1. El presidente de la República puede disolver la Asamblea del Pueblo, mediante una decisión razonada. Las elecciones se llevarán a cabo dentro de los 90 días siguientes a la disolución.

2. Un mismo presidente no podrá disolver la Asamblea más de una vez por la misma razón.

Este precepto no asocia la disolución a una moción de censura rechazada por el presidente, o a la ausencia de confianza en el gobierno. En el sistema sirio la disolución no obedece al propósito, real o aparente, de equilibrar las relaciones entre los órganos políticos del poder; aquí se tiene un caso sin paralelo de una disolución parlamentaria no regulada por el orden constitucional, aunque el precepto aplicable exija que la decisión sea razonada. Es evidente que cuando no existen salvaguardas jurídicas, la razón por antonomasia es la fuerza. Conforme a la redacción del precepto, cualquier razón es valedera.

La única limitación existente no afecta la capacidad decisoria del presidente; sólo plantea una exigencia de imaginación, porque se dice que las sucesivas decisiones de disolución no podrán darse por la misma razón. En tanto que esta limitación no está relacionada con el periodo de la Asamblea, sino con el presidencial, y existe la posibilidad de reelección indefinida, el mismo presidente deberá invocar una razón distinta cada vez que decida disolver la Asamblea. Esta exigencia no es de difícil cumplimiento porque, después de todo, cualquier razón está validada por el ordenamiento constitucional.

Este mecanismo guarda relación con el tipo de sistema presidencial vigente en Siria. De acuerdo con el artículo 84 constitucional, la Asamblea propone un candidato a la presidencia, cuya aprobación se somete a referéndum. Si en este proceso no obtiene la mayoría absoluta del total de votos populares, la Asamblea debe postular otro candidato. Por otra parte, la inmunidad parlamentaria se pierde en el caso de disolución, por lo que el presidente controla a quienes lo pueden postular para su reelección.

XVI. TURQUÍA

Artículo 116. En los casos en que el Consejo de Ministros no reciba el voto de confianza para la investidura conforme al artículo 110, o haya perdido la confianza conforme a los artículos 99 o 111, y si no se ha podido formar un nuevo Consejo de Ministros dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, el presidente de la República puede convocar nuevas elecciones, previa consulta al presidente de la Gran Asamblea.

Si no se puede formar un nuevo Consejo de Ministros dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la dimisión del primer ministro, o dentro de los cuarenta y cinco días que siguen a la elección del Comité Directivo de la Gran Asamblea Nacional de Turquía, el presidente de la República, después de consultar con el presidente de la Gran Asamblea, también puede convocar nuevas elecciones.

La decisión de convocar nuevas elecciones será publicada en el *Diario Oficial*, y las elecciones se realizarán de inmediato.

Con la pluralidad de circunstancias a que alude la norma turca se procura limitar la discrecionalidad presidencial en cuanto a la disolución de la Asamblea. En el sistema constitucional turco el presidente es sólo jefe de Estado; empero, cuenta con importantes facultades constitucionales de mediación política que lo convierten en una figura significativa en la vida institucional. Por ejemplo, dispone de veto, puede someter a referéndum las reformas constitucionales aprobadas por la Gran Asamblea, puede promover ante la Corte Constitucional acciones de anulación de leyes, de decretos ley del gobierno e incluso del reglamento interior de la Gran Asamblea. Además, es el jefe de las fuerzas armadas y asume la presidencia del Consejo de Ministros en el caso de un estado de excepción (artículo 104).

La disolución de la Asamblea no corresponde a una decisión que el gobierno proponga al presidente, quien sólo está obligado a consultarla con el presidente de la propia Asamblea. Los casos previstos por la Constitución atienden a la falta de primer ministro por no haber obtenido la confianza para su investidura, por haber

sido censurado o por no haber sido sustituido el primer ministro dimisivo. En cualquiera de esas circunstancias está previsto el transcurso de un periodo de cuarenta y cinco días, de suerte que queda un margen razonable para procurar soluciones políticas.

La estructura del precepto está orientada a convertir la disolución en un acto extremo, una vez agotadas todas las posibilidades de entendimiento entre los agentes políticos, y no en un instrumento de presión para reducir las resistencias del Parlamento ante las decisiones gubernamentales. Este diseño constitucional fortalece la presencia del presidente al convertirlo en un importante árbitro político en circunstancias excepcionales.

XVII. TURKMENISTÁN

Artículo 64. El Parlamento puede ser disuelto anticipadamente:

Por decisión de un referéndum

Por resolución del propio Parlamento, por no menos de dos tercios del total de votos.

Por el presidente, si el Parlamento no integra sus órganos directivos dentro de un periodo de seis meses, o si en un periodo de dieciocho meses adopta dos mociones de censura al Gabinete de Ministros.

Este sistema es bastante original porque además de significar un instrumento de control del presidente con relación al Parlamento, en el supuesto de que adopte dos mociones de censura en un periodo de 18 meses, o de que no integre su directiva en el curso de los seis meses posteriores a su elección, también permite la autodisolución, decidida por dos tercios de sus miembros, y el referéndum revocatorio del mandato.

La primera hipótesis se inscribe entre los instrumentos convencionales de los sistemas presidenciales rígidos que disponen de formas de control más o menos severas sobre el órgano de representación política. El control se acentúa con la posibilidad conferida al presidente de disolver el Parlamento por no haber definido su directiva en el plazo de seis meses. Estos factores serían suficien-

tes para caracterizar un sistema presidencial muy fuerte y un sistema representativo muy débil.

Para subrayar la fragilidad del sistema representativo, la Constitución incluyó un Consejo del Pueblo, al que considera el máximo órgano representativo (artículos 45 y 48), integrado por el presidente de la República, los ministros, los jefes de las regiones administrativas, los presidentes de los consejos municipales, y los consejeros populares de distrito, todos dependientes del presidente; también lo integran los presidentes de la Suprema Corte, de la Corte Comercial y la totalidad de los diputados del Parlamento. Este Consejo Popular, donde el presidente tiene predominio, puede convocar el referéndum revocatorio (artículo 95), a solicitud de una cuarta parte de sus miembros.

La autodisolución del Parlamento, susceptible de ser acordada por dos tercios de sus miembros, es apenas una previsión protocolaria para un Parlamento cuya estructura denota una extrema endeblez.

XVIII. UCRANIA

Artículo 90.

...

El presidente de Ucrania puede disolver la *Verkhovna Rada* [Asamblea] antes de la conclusión de su periodo, si no celebra sesiones dentro de los treinta días siguientes al inicio de un periodo.

Lo que se pretende regular con este precepto es una rara situación en la que, por no comenzar sus sesiones, el órgano de representación política afecte el funcionamiento normal de las instituciones y, en especial, del gobierno. Se trata de prevenir una especie de bloqueo del gobierno por inactividad parlamentaria, lo que en la práctica es algo poco probable. La estructura de la Constitución confiere una clara preeminencia al presidente, que se corrobora con la intromisión presidencial en la vida parlamentaria.