

## PERFIL DEL PARLAMENTO PERUANO

Domingo GARCÍA BELAÚNDE

La institución del Parlamento está unida al nacimiento de las nuevas repúblicas en América Latina; el Perú, independizado en 1821, no fue ajeno a este fenómeno, aun cuando su desarrollo fue algo singular. Proclamada su independencia cuando todavía más de la mitad del país estaba ocupado por las fuerzas españolas, tuvo que llamar a Bolívar para consumarla en los campos de Ayacucho en 1824, que lo fue no sólo la del Perú, sino de la del resto de la América del Sur. Sólo cuando el Libertador abandona el país tras la fracasada Confederación de los Andes (ambicioso proyecto que pretendía englobar a Perú, Bolivia y a la gran Colombia), el país se derrumbó hacia el sistema republicano y representativo, sentando sus bases con la Constitución de 1828, que estableció el sistema bicameral, que es el que ha persistido como tendencia general desde entonces.

Característica del Parlamento es que ha funcionado siempre que existieron gobiernos constitucionales (aparentes o reales) o cuando se intentaba instalar uno nuevo como legitimación *a posteriori* de un régimen *de facto*. Ha tenido, por otro lado, continuos recesos (el último y más largo de todos ellos duró doce años, desde 1968 hasta 1980), pero siempre ha sido una constante recurrente, y podría decirse que, con altas y bajas, la presencia del Parlamento ha sido siempre una aspiración del electorado y de la clase política peruana.

Si bien el Parlamento y su actividad, como ya hemos señalado, ha sido una aspiración permanente de los políticos y de la élite peruana, esto no significa que haya tenido un funcionamiento eficiente o contribuido a un evidente progreso en la marcha del país. A fin de no abundar en una descripción pormenorizada de estos hechos, recordemos tan sólo algunos testimonios que nos han dejado políticos y pensadores sobre la labor del Parlamento en nuestra primera centuria.

Al despuntar el siglo, José Matias Manzanilla,<sup>1</sup> al hacer el recuento

<sup>1</sup> Cf. *El Poder Legislativo del Perú*, Lima, Edic. U. de San Marcos, 1903.

de los sucesivos parlamentos existentes en el siglo XIX, y destacar su obra en favor de la continuidad política, no dejaba de señalar su esterilidad: "Incapaces para la obra legislativa, inertes, sin auxilio de comisiones bien constituidas, expidieron leyes impracticables, multiplicaron las de carácter local y personal y sancionaron resoluciones contradictorias".

En cuanto a su labor económica, el mismo Manzanilla es también sumamente severo: "La labor económica de los congresos tampoco fue digna de elogio. No invirtieron reproductivamente nuestras riquezas ni vigilaron su administración".

Tiempo después, en un libro que ha sido considerado fundacional de nuestra sociología,<sup>2</sup> Francisco García Calderón emitía similares conceptos. Ahí leemos:

El parlamento, en nuestro sistema representativo, ha luchado raramente con el poder. Ha obedecido a sugerencias de la autoridad, ha tenido en algunos momentos de nuestra vida política, giros despóticos, pero jamás ha sido una verdadera fuerza de equilibrio político y social. En su composición, el principio de separación en dos Cámaras, no se ha traducido en nada positivo ni para la realidad ni para el espíritu. Para una democracia como la peruana, anárquica e inestable, sin una gran tradición política, sin un esfuerzo continuo hacia el orden y la estabilidad nacional, una segunda Cámara, órgano de mediación y control, era el poder de resistencia contra las veleidades republicanas. Pero en todas las formas de organización constitucional, esta Cámara no ha sido más que un segundo cuerpo de políticos de mayor edad, en donde la acción jamás ha diferido mayormente de la Cámara de la democracia y de la juventud.

Un año después, en 1908, Manuel González Prada, una de las grandes figuras literarias y políticas de la época, publicaba un trabajo en el que, desde una perspectiva anarquista, zahería fuertemente al Poder Legislativo y a su labor republicana. Dice así: "... desde los comienzos de la vida republicana, nuestras Cámaras Legislativas hicieron un papel tan degradante y servil, que muchos diputados y senadores merecieron figurar en la servidumbre de Palacio. Y ¿qué más podían ser los elegidos por el fraude o la imposición de los gobiernos?"<sup>3</sup>

En 1914, en la inauguración del año académico en la Universidad de

<sup>2</sup> Cf. *Le Pérou contemporain*, París, Dujarrig et Cie Edit, 1907, pp. 168-169.

<sup>3</sup> Cf. *Horas de lucha*, Callao, 2a. ed., Tip. Lux, 1924, p. 197.

San Marcos, Víctor Andrés Belaúnde, al analizar la crisis política que atravesaba el país en aquel entonces, denunciaba un trastrueque de funciones: el Ejecutivo legisla y el Legislativo ejecuta.

...Y como los intereses locales necesitan ser siempre amparados por el gobierno, vino como consecuencia la intromisión de los representantes en la vida administrativa, no para fiscalizarla, sino para conseguir nombramientos que amparasen esos intereses. El ejecutivo, anheloso de conservar su mayoría, tuvo que prestarse a satisfacer las exigencias localistas de los representantes, a cambio de sus votos en los proyectos gubernamentales. Y entonces se realiza el mismo fenómeno que pasó en Francia con Guizot del 40 al 48. Aparece en el Perú un régimen parlamentario en la forma y autoritario en el fondo, basado en un trastrueque inmoral y absurdo de funciones.

El Ejecutivo legisla por su influencia incontrolada en las Cámaras y los representantes administran por los nombramientos.

El gobierno legisla sin crítica y los congresales ejercen la más delicada función administrativa, la del nombramiento sin responsabilidad...<sup>4</sup>

Si queremos hacer un balance sobre el Poder Legislativo durante el siglo XIX, éste es, a tenor de las referencias que hemos recogido, francamente desfavorable. Es decir, no se niega, en términos generales, la necesidad del Parlamento, pero se cuestiona su labor. Ya en pleno siglo XX el país sanciona dos constituciones más, la de 1920 y la de 1933. La primera de ellas funcionó sin contratiempos sobre la existencia de un gobierno autoritario y personalista, en el cual el Congreso fue una simple sombra del Ejecutivo. En 1933 se inició otro ensayo, que tuvo algunos frutos; de hecho, fueron cámaras que tuvieron mejor composición que las anteriores, de las que sin lugar a dudas su democratización es evidente a partir de 1956. Un ensayista, literato y político de nota, Luis Alberto Sánchez, así lo expresa: "El Congreso, era, hasta 1956, una sucursal de los negociantes fiscales y de los gamonales de la sierra, que constituían en conjunto la plutocracia peruana, y una caja de resonancia de los antojos del Ejecutivo."<sup>5</sup>

En los últimos tiempos, y al amparo de la experiencia parlamentaria

<sup>4</sup> Cf. "La crisis presente", *Revista Universitaria*, año IX, vol I, mayo de 1914, p. 413.

<sup>5</sup> Cf. *El Perú, nuevo retrato de un país adolescente*, Lima, Mosca Azul Editores, 1981, p. 93.

de las últimas décadas, surgieron tres interpretaciones sobre la naturaleza y estructura del Parlamento:

1) La propuesta por Víctor Raúl Haya de la Torre, en 1964, de que el Parlamento era y debía ser el primer poder del Estado. Esta tesis, defendida disciplinadamente por el Partido Aprista, del cual era fundador Haya, no tiene en realidad fundamento jurídico alguno, sino fue una expresión coyuntural sin mayor trascendencia. Por lo demás, el mismo Haya nunca postuló al Parlamento, y la Constituyente de 1979, que él presidió, no hizo más que reforzar al Ejecutivo en detrimento del Legislativo.

2) La propuesta de Héctor Cornejo Chávez, líder y fundador de la democracia cristiana, asesor y entusiasta del gobierno revolucionario presidido por Velasco Alvarado (1968-1975), quien sostuvo la necesidad de eliminar el Parlamento y mantener la existencia de un solo poder gubernativo.

3) La propuesta de varios sectores, tanto políticos como académicos, de eliminar la segunda cámara, postulando la presencia de una sola cámara en la estructura del Estado.

De todos estos planteamientos (analizados en mi libro *Constitución y política*, Lima 1981), el más importante, por su verdadera trascendencia, es el tercero, o sea la problemática de la composición del Parlamento, que tendrá una verdadera gravitación al momento de discutirse la estructura de los poderes del Estado en la Asamblea Constituyente de 1979.

Teniendo presente estos antecedentes y la híbridez de la Constitución de 1933 (un esquema mixto presidencial-parlamentario de tan funestas consecuencias;<sup>6</sup> el constituyente reunido en 1978-1979, se empeñó en diseñar un Parlamento distinto a los anteriores, esto es a) que su bicameralismo, si lo era, no estuviese constituido por dos cámaras, en la que una cámara era simple repetidora de la otra, b) que las sesiones del Parlamento no fuesen tan distanciadas entre sí, c) que se introdujesen mecanismos para evitar la parálisis del Parlamento por falta de *quórum*, como sucedió en los años 1947 y 1967, preludio de sendos golpes de Estado, y d) que el Parlamento no fuese una valla insalvable que dificultase la labor del Ejecutivo, poniendo en peligro la estabilidad institucional.

En el seno de la Constituyente 1978-1979 hubo diversas alternativas: a) que se fuese, sin dilaciones, a la cámara única, b) que se mantuviese

<sup>6</sup> Cf. Boris Mirkine-Guetzevitch, "The presidential system in Peru", *The Political Quarterly*, vol 5, 1934, pp. 269-272.

el sistema tradicional de dos cámaras, tal como había funcionado el sistema constitucional desde 1828, y c) que una de las cámaras tuviese un origen funcional, técnico, a la manera del Senado funcional de la Constitución de 1933, que nunca llegó a operar. La salida fue una fórmula transaccional en la cual:

a) La Cámara de Diputados sería elegida por el voto popular o sea, una cámara eminentemente política, y

b) Que el Senado representase y fuese elegido por las regiones (de acuerdo con el modelo regional contemplado en el apartado pertinente de la nueva Constitución).

Si bien quedó en claro que mientras no se constituyesen las regiones el Senado sería elegido por el voto político, quedó sin precisar la forma en que las regiones elegirían el Senado, ya que o bien podría tratarse de un voto directo de los electores de cada región, o bien podría ser el órgano regional respectivo el que lo eligiese. Ante este vacío, han menudeado diversas interpretaciones dadas por algunos exconstituyentes, lo cual demuestra que al momento de sancionarse el artículo constitucional respectivo nadie tenía una clara idea de cómo sería esta elección, por lo que es de esperarse que este problema sea resuelto por ley expresa en su oportunidad.

No obstante lo anterior, es preciso rescatar el hecho de que si bien existe un bicameralismo en la Constitución Política vigente sancionada en 1979, y puesta en vigor recién en 1980, lo cierto es que éste no es perfecto, pues se han introducido algunas diferencias entre ambas cámaras, y de esta manera el Senado tiene atribuciones exclusivas que no tiene la Cámara de Diputados, así como también algunas carencias. Ellas son:

1) Representa a las regiones, como ya ha sido dicho (artículo 165 de la Constitución).

2) Decide si hay lugar o no a la acusación constitucional (juicio político, artículo 184), lo que si bien es privativo del Senado, no representa novedad alguna con respecto a las constituciones anteriores.

3) Ratifica el nombramiento de embajadores y ministros plenipotenciarios (artículo 211, inciso 15). Se excluye de esta limitación la facultad del Ejecutivo de nombrar embajadores con carácter extraordinario (misiones especiales, representaciones temporales, etcétera).

4) Ratifica el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema (artículo 245).

5) Ratifica el nombramiento de los fiscales ante la Corte Suprema (artículo 251, inciso 2), los cuales forman parte del Ministerio Público, órgano constitucional autónomo dentro de la nueva Constitución.

6) Ratifica ascensos de generales y almirantes de las fuerzas armadas y de generales y grados equivalentes de las fuerzas policiales (artículo 281). Un dispositivo similar se encuentra en la anterior Constitución de 1933, pero en la presente la intervención es del Senado y sólo para los más altos grados de las respectivas jerarquías militares

7) El Senado elige a tres directores del Banco Central de Reserva del Perú y ratifica a su presidente (artículo 151). Dispositivo sin precedentes a fin de evitar que el Ejecutivo disponga libremente, como sucedió en épocas pasadas, del manejo monetario y financiero del país.

8) Designa al contralor general (artículo 146).

9) Ratifica el nombramiento del superintendente de Banca y Seguros (artículo 155).

Como contrapartida a estas facultades exclusivas, el Senado no tiene ninguna función de control político, esto es, no interpela ni censura a los ministros de Estado (tarea exclusiva de la Cámara de Diputados), pero nada le impide nombrar comisiones investigadoras ni cursar invitaciones a los ministros para que concurran a prestar algún informe determinado.

Existen otras características del actual Parlamento peruano, que no se aprecian en las constituciones anteriores, y que son de interés. Aclaremos únicamente que no obstante estas características y hasta diferencias entre ambas cámaras impuestas por el constituyente, el proceso de creación de la ley, o sea el *inter* legislativo, es dual, o sea que las dos cámaras tienen la facultad de iniciativa y gestión de proyectos de ley, la cual requerirá finalmente la sanción de ambas. En tal sentido, el esquema parlamentario peruano sigue siendo bicameral, aun cuando con importantes matices.

Importantes innovaciones son las siguientes:

a) Creación de la Comisión Permanente del Congreso, la que funciona durante el receso de las cámaras, con determinadas facultades legislativas (para aprobar créditos suplementarios, etcétera) y de promulgación de normas ante la renuencia o veto del Ejecutivo.

b) Introducción de la legislación delegada, mediante la figura del decreto legislativo, que en la actualidad son más de 300.

c) Incorporación de todos los expresidentes constitucionales de la República, con carácter de senadores vitalicios.

d) Eliminación de la iniciativa para el gasto público, el cual está reservado al Ejecutivo.

e) Introducción de la disolución de la Cámara de Diputados y única-

mente cuando se censura o niega confianza a tres consejos de ministros (gabinetes).

La disolución no opera con el Senado, pues éste, como ya se ha apuntado, no ejerce control político.

La Constitución de 1979 entró en plena vigencia, como queda dicho, en 1980, y más exactamente el 28 de julio de ese año, cuando el presidente Fernando Belaúnde Terry acudió al Congreso a prestar el juramento de estilo e instalar su periodo constitucional de cinco años (1980-1985).

Desde 1980 ha funcionado el Congreso en perfecta normalidad, y es factible hacer algunas apreciaciones generales sobre su funcionamiento, en especial sobre su labor legislativa y fiscalizadora. Para ello nos serviremos de un reciente estudio de Enrique Bernales B., quien es una autoridad en la materia.<sup>7</sup>

En cuanto a la composición social del Parlamento, ésta es acentuadamente profesional, con predominio de los abogados, y con poca o escasa representación sindical, universitaria, empresarial, etcétera. Desde luego, señala Bernales, de esta composición (o sea, predominio de abogados) podría presumirse un adecuado perfil de calificación para la tarea legislativa, lo que no es así, y que puede explicarse por el hecho de que las universidades no forman especialistas en derecho público, sino fundamentalmente en derecho privado, y cuando lo hacen en materia pública inciden en lo penal, descuidando el administrativo, el constitucional y el internacional; existe además ausencia de tradición parlamentaria, obsolescencia de métodos de trabajo y deficiente infraestructura de las cámaras.

A lo anterior, como el mismo Bernales lo demuestra ayudado por cuadros y estadísticas, se añade que:

a) El Parlamento en el periodo 1980-1984, extensivo hasta hoy en día con el nuevo gobierno del presidente Alan García, se ha caracterizado por la sumisión frente al Ejecutivo, con una capacidad acritica frente al poder, incapaz de tomar pulso o control de los acontecimientos.

b) Durante el mismo periodo, la delegación de facultades legislativas hechas por el Congreso al Ejecutivo ha significado que en la práctica el presidente de la República ha producido más legislación que el Congreso, y que adicionalmente ha transformado casi por completo el universo jurídico con leyes que cubren campos sustanciales (así en 1981, con leyes que modificaron todo el sistema tributario, el sector empresarial del Estado, la organización de los ministerios, la actividad económica minera, etcétera).

<sup>7</sup> Cf. *El Parlamento por dentro*, Lima, DESCO, 1984.

c) Infecundidad de las comisiones ordinarias y de las extraordinarias nombradas por las cámaras, ya que los proyectos, estudios e investigaciones a ellas destinadas, rara vez cumplen su cometido. El lenguaje parlamentario habla con razón que tales encargos duermen el "sueño de las comisiones".

d) No ha existido un verdadero control sobre la actividad de los ministros, salvo una que otra presentación o interpelación, sin resultado alguno.

e) Inexistencia, perceptible incluso con el nuevo gobierno constitucional, de una oposición articulada, coherente y armónica.

Evidentemente el Parlamento no puede hoy ser considerado como una simple fábrica de leyes, pues la actividad legisferante, si bien importante, no tiene por qué ser su razón de ser, como lo era hace cincuenta años. Se trata no sólo de modernizar el Parlamento (las comisiones, muchas de ellas, carecen de asesores), sino de reformular sus metas y objetivos. Fiscalización, control y legislación, son hoy los fines fundamentales del órgano Legislativo, entendidos en su manera conceptual y genérica; y mientras esto no sea comprendido, no se podrá avanzar gran cosa.

Después de exponer el funcionamiento del Parlamento, cabe preguntarse cuál es su ubicación dentro de la estructura general del Estado peruano. Esto es, qué órgano del Estado prima en la conducción política, o mejor aún, cuál es el sistema de gobierno subyacente en nuestra carta constitucional.

El político Víctor Raúl Haya de la Torre llegó a afirmar, en sesión solemne de la Asamblea Constituyente (1978), que el Parlamento era el primer poder del Estado, pues ésta era la concepción constitucional clásica. En realidad, lo que olvidó precisar Haya es que eso sucede en los modelos parlamentarios, pero no en los presidenciales. Aún más, los teóricos del Parlamento, o mejor, los estudiosos del sistema parlamentario, desde Locke en adelante, pasando por Dicey y posteriormente Laski, no han afirmado de Inglaterra semejante desatino. Se han referido a la supremacía del Parlamento, que es algo distinto, y además teniendo en cuenta que el rey (o la reina) se encuentra incluido dentro del Parlamento, ya que en rigor la división triádica clásica del poder no existe en Gran Bretaña. Pero en la misma Inglaterra ya Laski se encargó de precisar que el verdadero poder ya no está en la Cámara de los Comunes, sino en el gabinete, que para efectos teóricos y prácticos es el Ejecutivo del sistema. Si de aquí pasamos a los demás sistemas de gobierno, el desmentido es aún mayor. En todas partes crece el Ejecutivo en desmedro del Legislativo, no



sólo en los sistemas presidenciales de gobierno (del cual es prototipo los Estados Unidos de América) sino aun en los sistemas mixtos (como en el caso francés) o parlamentarios (como el caso alemán).

Otra tendencia, no muy difundida, afirma que estamos ante un sistema mixto, mitad presidencial, mitad parlamentario. En efecto, si bien el Perú, como toda la América Latina, por tradición y por gravitación necesaria de las cosas, ha tendido y ha practicado una suerte de presidencialismo con matices muy variados, lo cierto es que al modelo constitucional peruano se le ha introducido, desde el siglo pasado, como si fueran incrustaciones, diversas partes del modelo parlamentario (el primero de ellos fue, a mediados del siglo XIX, la figura del Consejo de Ministros). Por último, en 1933, y para contrarrestar el absolutismo practicado durante once años por el dictador Augusto B. Leguía (1919-1930), se ablandó aún más los poderes del presidente, de manera que este ofrecía realmente un flanco muy grande a eventuales presiones externas. Estudiándola, un eminente constitucionalista, Manuel Vicente Villarán, escribió:

En realidad, la Constitución de 1933 contiene sobre el papel, todos los resortes legales que permitirían a nuestros congresos establecer el régimen parlamentario si tuvieran el grado necesario de poder político efectivo de que han carecido hasta ahora. Esta constitución representa el punto más avanzado de la serie de reformas que los Congresos han venido acumulando en la dirección del gobierno parlamentario. Casi nada falta, en la letra de la legislación, para hacerlo posible. Sin embargo, al lado de la literatura constitucional, y en oposición a ella, prevalece en la vida real con inexorable perseverancia el gobierno presidencial, hondamente arraigado en las costumbres y cuyo vigor parece acentuarse como reacción contra las fórmulas escritas que intentan sustituirlo.<sup>8</sup>

Pero esta hibridez de la carta de 1933, tan poco propicia a la duración de los regímenes constitucionales, ha sido totalmente superada en el texto vigente. Así lo dice claramente la exposición de motivos del proyecto constitucional de 1979, y así lo han reiterado políticos, parlamentarios y especialistas. Lo que sucede es que los modelos puros existen sólo en teoría, pues los casos concretos presentan siempre mezclas e impurezas nacidas de la experiencia. Hay en el modelo peruano, como es fácil apreciar, diversos rasgos parlamentarios, pero el conjunto es presidencialista, no sólo por el poder decisorio del Ejecutivo,

<sup>8</sup> Cf. *Páginas escogidas*, Lima, 1962, p. 194.

sino por la práctica misma del juego político de los últimos años, reconocido por los mismos integrantes de las cámaras, y confirmado, con elocuencia, en el trabajo de Bernaldes antes citado.

Un punto final que interesa dilucidar, aun cuando conectado con otro de los temas de este simposio, es el relativo al lugar que ocupa el Congreso dentro de la tríada de los poderes del Estado y el valor actual de la llamada división o separación de poderes. Es bien sabido que la "separación de poderes" no existe, aun cuando se siga hablando de ella por comodidad.

Ya en época tan lejana como 1900, Jellinek en su clásica obra sostenía que "es posible, pues, hablar de una división de competencias, pero no de una división de poderes".<sup>9</sup> Tiempo después, Carré de Malberg insistía sobre la unidad del poder del Estado, precisando que siendo múltiples las funciones, el poder era uno, aun cuando puedan ser múltiples los órganos del poder.<sup>10</sup> Laski, poco tiempo después y en 1925, calificaba de insuficiente el sistema de división de poderes.<sup>11</sup> Y la doctrina más reciente no ha hecho más que confirmar y reiterar lo expuesto.

No existe pues, tal separación de poderes, aun cuando los usos y los textos constitucionales se encarguen de repetirlo hasta el cansancio.

En cuanto al lugar que ocupa el Parlamento dentro del aparato estatal, el asunto se complica, si tenemos en cuenta que la Constitución peruana de 1979 contiene, aparte de los clásicos poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, otros órganos constitucionales, con poder de decisión autónoma, que están fuera de esa tríada. Es decir, existen otros órganos de *naturaleza constitucional* que rompen el esquema tripartito clásico. Frente a este hecho, la doctrina moderna se ha manifestado en forma incipiente y vacilante.

Hemos visto que el mismo Carré de Malberg admitía la existencia de varios órganos, y algunos autores con posterioridad han recogido y desarrollado este planteo. En fecha más reciente, Bidart Campos ha hablado de órganos extra-poder, con lo cual ha querido precisar y explicar la presencia de estos órganos no presentidos por el constitucionalismo clásico.<sup>12</sup> Creo sin embargo, que el problema no se resuelve de esa manera, sino analizando la realidad de constituciones que, como la peruana, admiten la presencia de otros órganos de igual o mayor

<sup>9</sup> *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1981, p. 377.

<sup>10</sup> *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Lib. Recueil Sirey, tome premier, 1920, pp. 259 y ss.

<sup>11</sup> *A Grammar of Politics*, Londres, George Allen & Unwin, 1978, pp. 295-296.

<sup>12</sup> *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967, t. I, pp. 129-144.

importancia que la de los poderes clásicos. En efecto, así como no puede hablarse, sino sólo en forma convencional, de la separación de poderes, tampoco se debe seguir hablando seriamente de tres poderes (o funciones) del Estado, pues en la práctica son muchos más. La clásica teoría tripartita ha saltado en mil pedazos ante la nueva realidad constitucional. Ahora bien, surge la pregunta general de cómo caracterizar a esos órganos para saber si tienen el mismo nivel de los clásicos. Lo mejor será indagar cuáles son las notas definitorias de estos poderes clásicos, y luego ver si ellas están presentes en los demás órganos. Esquemáticamente diremos que los poderes clásicos:

- a) Tienen una alta función dentro del Estado,
- b) Tienen competencia exclusiva y excluyente en materias de importancia nacional,
- c) Nacen directamente de la Constitución,
- d) No existe órgano superior a ellos,
- e) Dependen directamente de la Constitución del Estado, y accesoriamente de la ley.

Resumiendo lo anterior, podríamos sintetizar aún más lo expuesto indicando que lo que define a los órganos clásicos del Estado es que: a) no dependen de nadie sino de sí mismos, y b) dependen directamente de la Constitución.

La Constitución peruana, aparte de los tres poderes clásicos, consagra a los órganos siguientes: Jurado Nacional de Elecciones, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal de Garantías Constitucionales, Contraloría General y Ministerio Público.

El Jurado Nacional de Elecciones (que la anterior Constitución de 1933 denominaba, con propiedad, como Poder Electoral) tiene bajo su control y decisión inapelable todo lo concerniente a la inscripción y registro de los partidos políticos, organiza las elecciones y proclama a los candidatos ganadores en las justas municipales, parlamentarias y presidenciales. El Consejo Nacional de la Magistratura realiza independiente labor en la selección y propuesta de magistrados, y si bien no toma una decisión final, lo cierto es que los prerequisites y candidatos que él propone no pueden ser modificados por nadie. El Ministerio Público, que ejerce fundamentalmente las funciones del antiguo Ministerio Fiscal, actúa también en forma independiente y se encuentra ahora fuera del Poder Judicial. La Contraloría General es el gran ente que vigila la adecuada utilización y destino de los fondos públicos (anteriormente dependía del Poder Ejecutivo). Y finalmente,

el Tribunal de Garantías Constitucionales, que puede incluso anular y derogar leyes emanadas del Congreso, es una institución cuya autoridad no necesita ser ponderada. La Constitución peruana tiene pues, no tres poderes, sino ocho; de ellos, tres son los clásicos, y cinco son nuevos en nuestra dogmática constitucional.<sup>13,14</sup>

Evidentemente, la existencia de ocho poderes (u órganos constitucionales), no significa que ellos sean totalmente independientes entre sí y en su manejo; en la práctica existe, como es sabido, coordinación e interdependencia, sin que los otros poderes estén capacitados para interferir legalmente en su funcionamiento o en sus decisiones. Este es un aspecto muy interesante que si es traído aquí a colación, es porque, no obstante su importancia, ha pasado inadvertido a la doctrina peruana e incluso latinoamericana.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> En rigor, deberíamos señalar la existencia de un solo poder y de ocho funciones estatales básicas, ejercidas a su vez por ocho órganos constitucionales distintos. Nuestra utilización del vocablo "poder", es, como se aprecia, convencional.

<sup>14</sup> Queda fuera de nuestro planteo el esquema político que, como es sabido subyace a esta clasificación.

<sup>15</sup> La tesis que aquí aparece esbozada con motivo de la Constitución peruana, fue expuesta por primera vez por mí en el curso de derecho constitucional, dictado en la Universidad Católica de Lima, en 1980; ampliada, fue objeto de una Conferencia en el Colegio de Abogados de Arequipa ("Tercer Forum de Difusión Legislativa", auspiciado por el Ministerio de Justicia, mediante Resolución Suprema núm. 172-82-JUS de 14 de julio de 1982) y luego difundida por otros medios; Cf. esp. mi artículo "Constitución y poder" en *El Dominical*, suplemento del diario *El Comercio* de 14 de abril de 1985. De excepción es la acertada referencia de Mario Justo López (Cf. *La doctrina de la separación de los poderes a la altura de nuestro tiempo*, Anticipo de "Anales", año XXV, 2da. época, número 18, Buenos Aires 1983) hecha a la Constitución peruana, pero desde la perspectiva teórica de Bidart Campos sobre los órganos extra-poder, que aunque meritoria, consideramos insuficiente.