

LAS RELACIONES ENTRE PODERES



Renzo Díaz Giunta¹
Universidad de Lima
Congreso de la República

SUMARIO

I. Introducción II. Principios de Separación y Equilibrio de Poderes III. Conflictos entre Poderes y otros mecanismos de control IV. Principio de Cooperación entre Poderes V. Conclusiones

RESUMEN

En el presente artículo, el autor explora los tres principios emblemáticos que rigen las relaciones entre los Poderes del Estado y los órganos constitucionalmente autónomos en una democracia constitucional: separación, balance y cooperación. Asimismo, desde la óptica del derecho peruano, desarrolla estos principios más allá de una concepción teórica al emplear casuística. También, examina algunas figuras constitucionales como la cuestión de confianza, la interpelación ministerial, la censura y el voto de investidura. Igualmente, esboza una reflexión sobre el futuro de las relaciones entre poderes en el Perú y eleva una propuesta de reforma constitucional sobre el Consejo de Estado.

PALABRAS CLAVE: Derecho Constitucional, poderes del Estado, separación de poderes, balance de poderes, cooperación entre poderes.

¹ Bachiller en Derecho por la Universidad de Lima. Asistente legal en el Congreso de la República del Perú. Ha laborado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en el Tribunal Constitucional del Perú. Director Regional de Lima Metropolitana en la Organización Democrática Mundial por el Desarrollo (ODM). Miembro de la International Association of Constitutional Law (Suecia). Asociado en la Association of Young International Criminal Lawyers (YICL) [Italia]. Asistente de cátedra en la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad San Martín de Porres. Ha realizado una estancia académica en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (Chile). Ha sido Director General del Círculo de Estudios de Derecho Constitucional de la Universidad de Lima (2021). Representó al Perú en la XXXVII Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH). Fue Embajador estudiantil de Principles for Responsible Management Education (PRME) de las Naciones Unidas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7527-2279> Contacto: renzod128@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

En el Perú, el sistema democrático se sustenta en la Constitución, que es nuestra norma de más alto rango. Según Díaz Giunta (2021), esta consagra los derechos fundamentales de la persona y los valores democráticos; asimismo, establece el sistema de gobierno, el régimen económico y la organización del Estado. Por ende, es el pilar del ordenamiento jurídico, puesto que ninguna norma de menor jerarquía puede contravenirla ni contradecirla.

Del mismo modo, traza límites al poder y establece mecanismos de equilibrio y balance de poderes. A este respecto cabe destacar que, en este sistema de democracia constitucional, el poder emana del pueblo que elige a sus autoridades como el Presidente de la República y los congresistas, a través de una elección de sufragio popular. En consecuencia, toda persona que cumpla la mayoría de edad puede acudir a las urnas a manifestar su preferencia política, manifestar su voluntad y elegir a sus autoridades para que los representen.

Así, pues, la importancia de esta democracia constitucional yace en posibilitar que, dentro del espectro de las autoridades de más alto rango del Estado, sea la población, los ciudadanos, quienes escojan a sus autoridades considerando quiénes son las personas que van a representar mejor esa voluntad que emana del pueblo.

Como es de conocimiento, en una democracia constitucional, donde es pueblo es el soberano, el poder se encuentra dividido. Su concentración es altamente peligrosa pues conlleva a dictaduras o gobiernos absolutistas que se alejan de los cauces democráticos.

En ese sentido, la experiencia previa de la historia de la humanidad nos ha demostrado que es la democracia y, en especial su variante constitucional, la forma más idónea de gobierno. Ello, debido a que posibilita que las voces de todos sean escuchadas; permite representatividad; y, igualmente, la existencia de autoridades que tengan como principio matriz el destinar acciones a favor de la población; por ejemplo, atender las necesidades básicas de los diversos sectores de la ciudadanía, así como velar por la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades de carácter fundamental.

Respecto a la separación de poderes, bajo una concepción clásica o tripartita el poder, este se divide en tres órganos: el Poder Legislativo, conocido también en el Perú como Congreso de la República o Parlamento Nacional; el Poder Judicial, compuesto por juzgados, salas superiores y por la Corte Suprema de Justicia; y el Poder Ejecutivo o Gobierno integrado por el Presidente de la República —quién personifica a la nación y es el jefe de Estado y de Gobierno— y el Consejo de Ministros.

No obstante, en una concepción contemporánea o moderna, esta separación del poder no se limita solo a estos tres poderes clásicos, sino que va más allá y establece los órganos constitucionalmente autónomos. Por ejemplo, dentro del Estado Peruano, tenemos al Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Junta Nacional de Justicia, la Fiscalía de la Nación, el Banco Central de Reserva, el Jurado

Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Así, pues, el poder ha sido dividido y se manifiesta a través de estas diversas instituciones que componen al Estado peruano. Con ello, se garantiza una eficiencia en el desempeño de las funciones que se le encargan a estos poderes ya que, al no tener tantas competencias ni atribuciones constitucionales, hay una mayor posibilidad de que cumplan su mandato constitucional de forma eficiente y especializada. De esta forma, se solidifica y garantiza la democracia constitucional en mérito a que estas divisiones de poder generan que este no se concentre en la investidura de una sola alta autoridad o alto funcionario.

Además, considerando que el errar es parte de la naturaleza humana y que todos estos poderes y órganos constitucionalmente autónomos están compuestos por grupos de personas que pueden equivocarse o que, a sabiendas, pueden obrar mal o en contra de la población, es importante que el poder se encuentre dividido y que se establezcan mecanismos de control.

II. PRINCIPIOS DE SEPARACIÓN Y EQUILIBRIO DE PODERES

Las relaciones entre poderes, dentro de una democracia constitucional, se rigen por tres principios: separación de poderes; balance o equilibrio de poderes; y cooperación entre poderes. Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú resalta lo siguiente en la sentencia recaída en el expediente 00023-2003-AI:

La importancia de la existencia de un sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, al constituir, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. Por ello, la separación de estas tres funciones básicas de Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura (Tribunal Constitucional del Perú, 2003, f. 5).

En primer lugar, la separación de poderes posee un rol trascendental para evitar la acumulación de poder y su ejercicio despótico. Al respecto, diversos pensadores del siglo XVIII como Montesquieu, Hamilton, Rousseau y Locke otorgaron su respaldo a esta visión de la separación de poderes, lo cual hizo posible que, en la actualidad, se encuentre constitucionalizado en diversos ordenamientos jurídicos.

En segundo lugar, el principio de balance o equilibrio de poderes se sustenta en el sistema de pesos y contrapesos. De este modo, se contemplan mecanismos donde un poder u órgano constitucionalmente autónomo del Estado puede ejercer control (político,

normativo, administrativo, de fiscalización, judicial, económico o disciplinario) sobre el otro. Es por ello que este principio de balance permite garantizar que no se genere un desequilibrio dentro del Estado al posibilitar un adecuado ejercicio, por parte de los otros poderes, de las competencias y atribuciones que la Constitución les concede.

Al respecto, González (2017) sostiene que, en caso de arbitrariedades de alguno de los poderes los otros se ven en la obligación de adoptar mecanismos que restituyan el equilibrio entre ellos. De aquí surgen los Checks and Balances que no son sino, de manera general, un mecanismo por el cual una función estatal posee una prerrogativa constitucional para ejercer un control sobre las acciones de la otra función y así evitar que una de ellas se posea sobre las demás o tenga un actuar arbitrario, tiránico.

Este sistema de checks and balances o pesos y contrapesos es de especial utilidad cuando una autoridad o alto funcionario obra de manera errónea, comete una conducta funcional o perpetra un delito en el ejercicio del cargo, ya que ello puede conllevar a su remoción por parte de otro poder u órgano constitucionalmente autónomo.

Cabe destacar que en el Perú, el sistema de pesos y contrapesos —en el que se sustenta el principio de balance o equilibrio de poderes— se materializa a través de diversas figuras constitucionales como la cuestión de confianza, la interpelación ministerial, la censura y el voto de investidura, entre otras.

Un ejemplo específico de la importancia de este sistema de pesos y contrapesos se evidencia en el ámbito legislativo. En este, la cuestión de confianza es una herramienta constitucional que puede permitir emprender una reforma o aprobar las normas necesarias para la materialización de las políticas de gobierno en los diversos sectores. Como ha ocurrido en la historia parlamentaria peruana reciente, no necesariamente la mayoría congresal forma parte del partido de gobierno, por lo que puede que su agenda legislativa priorice otros temas. De esta forma, la cuestión de confianza sirve como un contrapeso frente al Poder Legislativo, al elevar al debate público y a la agenda legislativa asuntos que el gobierno de turno considera prioritarios o de suma urgencia.

En ese sentido, en el Perú, la Constitución concede al Congreso de la República la atribución de presentar iniciativas legislativas, debatirlas, deliberarlas y aprobar normas que pueden ser tanto de rango legal como también normas de rango constitucional (reformas constitucionales). Sin embargo, el Poder Ejecutivo posee también una amplia facultad de iniciativa legislativa; inclusive, la Constitución, conforme indica su artículo 105, concede prioridad en el trámite a los proyectos de ley que provienen del Ejecutivo cuando este señala que poseen carácter de urgencia.

Asimismo, el mecanismo de control político del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, por excelencia, es la cuestión de confianza facultativa. Según Fernández (1992, p. 733), la cuestión de confianza consiste en la manifestación formal de dimisión por parte del Gabinete, por vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria, salvo que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una concreta orientación política

o, como dice Blondel, de hecho, cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo por el Parlamento.

Por su parte, el Tribunal Constitucional del Perú ha precisado, a través de la sentencia N.º 00006-2018-PI, en el emblemático caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete, lo siguiente:

La cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, f. 61).

Entonces, al presentar cuestión de confianza el Presidente del Consejo de Ministros sobre un proyecto de ley, que puede haber sido elaborado por alguno de los órganos especializados y técnicos que tiene el Poder Ejecutivo como lo son los diversos ministerios, no solo debe ser atendido con el carácter de urgencia que la Constitución concede a las iniciativas del Ejecutivo, sino que se le adiciona un mayor grado de importancia, ya que su denegación puede suponer la crisis total del Gabinete.

También, es importante resaltar que toda iniciativa legislativa que proviene del Poder Ejecutivo ha tenido que ser sometida a consideración del Consejo de Ministros en su totalidad, puesto que el gobierno solo puede presentar proyectos de ley que tienen el respaldo del gabinete ministerial. Al respecto, el artículo 128 de la Constitución indica que los ministros poseen una responsabilidad solidaria por sus propios actos y los actos presidenciales que refrendan. En ese sentido, poseen responsabilidad política y penal, inclusive cuándo respaldan la presentación de un proyecto de ley.

Finalmente, si se rechaza la cuestión de confianza, conforme indica la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros debe renunciar a su cargo y, a su vez, todos los Ministros de Estado. Por consiguiente, forzando un contexto en el que el Presidente de la República se ve obligado a tener que recomponer su Gabinete en su totalidad y esta es la segunda vez en que se ha denegado dicha confianza, el mandatario queda facultado a disolver constitucionalmente el Congreso de la República conforme indica el artículo 134 de la Constitución.

Por otro lado, en caso el Congreso de la República apruebe esta cuestión de confianza, el Gabinete permanece en su cargo.

Cabe precisar que esto no supone que el Congreso de la República actúe cual mesa de partes del Ejecutivo en lo que respecta a aquel proyecto de ley sujeto a cuestión de confianza. Es posible que en el Congreso se introduzcan ciertas modificaciones al proyecto de ley presentado por el Ejecutivo. Por ello, la participación de los diversos legisladores puede enriquecer, enaltecer y fortalecer el texto normativo, conllevando a una mejor norma. Sin embargo, hay ciertos límites. Estas modificaciones no pueden desnaturalizar la esencia ni el espíritu de la norma propuesta por el Ejecutivo.

Otra modalidad de control político es la interpelación. En su artículo 131, la Constitución indica lo siguiente:

Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación.

El ministro interpelado es llamado a rendir cuentas ante el Congreso de la República donde deberá responder un pliego interpelatorio compuesto por las preguntas de los congresistas de las diversas bancadas. Estas preguntas pueden ser sobre sus actos políticos como ministro, desempeño del sector a su cargo, etc. A su vez, deberán ser absueltas y respondidas con claridad por el ministro, puesto que de no satisfacer las expectativas de los congresistas puede darse la posibilidad de que se presente y apruebe una moción de censura en su contra.

Por otro lado, el principio de balance o equilibrio de poderes también se manifiesta en el voto de investidura, también conocido como cuestión de confianza obligatoria, donde dentro de los 30 días en que el Presidente de la República nombra un Consejo de Ministros, el Presidente del Consejo de Ministros y su gabinete en su totalidad deben acudir al Parlamento para exponer la política general de Gobierno. Asimismo, se informa sobre la labor que planean realizar los diversos ministros dentro de las respectivas carteras, así como ilustrar sobre las falencias y debilidades identificadas en los sectores; indicar cuáles son las necesidades de la población que el Gobierno pretende atender con carácter prioritario; qué políticas públicas deben ser emprendidas o continuadas y cuáles deben dejarse de lado.

Inclusive, según Delgado-Guembes, (2012, pp. 418-419), el parlamento podría cuestionar y revisar la moralidad o trayectoria democrática de un Ministro, o hasta de los integrantes de todo un gabinete. Se trata de un elemento no solo indispensable para recibir la confianza del parlamento, sino que, llegado el caso, es esencial que la confianza sea expresada sobre la política general del gobierno tanto como sobre la persona e idoneidad político-moral del Consejo de Ministros.

Por lo tanto, los miembros del Gabinete deben realizar una explicación lo suficientemente convincente de la agenda del Gobierno y de la visión país que poseen para que los legisladores les otorguen su respaldo a través de sus votos. Cabe destacar que, este voto de investidura o cuestión de confianza obligatoria es un elemento que proviene de sistemas parlamentarios como el inglés y que es un elemento distintivo del semipresidencialismo, que es el régimen de gobierno del Perú.

Al respecto del carácter semipresidencialista del régimen de gobierno del Perú, García Belaunde (1991, p. 624) sostiene que, si bien el Perú aceptó desde un principio el modelo presidencial de Gobierno, fue introduciendo diversos elementos de control al presidente, que venían de la tradición parlamentaria, todo lo cual empezó a mediados del siglo XIX y culminó, como ya se indicó, con la Carta de 1933.

Así, pues, son los votos favorables de los congresistas los que permiten que se ratifique un gabinete ministerial al contar con el respaldo y la confianza del Poder Legislativo que les permite seguir gobernando con una estrategia gubernamental orientada a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, así como a la promoción y defensa de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Además, el otorgamiento de la cuestión de confianza posibilita al Poder Ejecutivo emprender acciones e iniciativas para fortalecer la institucionalidad del Estado y del sistema democrático. Asimismo, la negación de la confianza puede ocasionar la censura de un ministro o la de todo el gabinete; también, puede generar que se cursen invitaciones a ministros ante comisiones congresales para rendir cuentas o el inicio de comisiones investigadoras (donde el Congreso puede investigar no solo al Ejecutivo sino también el accionar de los diversos poderes u órganos constitucionalmente autónomos).

Según Eguiguren, (2018, p. 193) la aprobación o rechazo parlamentario del voto de censura o del otorgamiento de confianza hacia el Gabinete o un Ministro posee un componente esencialmente político antes que jurídico. Su apreciación y el desenlace dependerán de una valoración y decisión del propio Congreso, ciertamente muy influida por su composición política y por factores bastante discrecionales, que no tienen que coincidir necesariamente con criterios de justicia ni con la verificación de infracciones constitucionales del Gabinete o Ministro.

Por otro lado, el Poder Judicial también se encuentra comprendido dentro de este principio de balance o equilibrio de poderes, ya que en el marco de sus competencias constitucionales, los jueces; de primer grado o instancia, de sala superior o de la mismísima Corte Suprema pueden dictar medidas cautelares.

Al respecto, Ledesma, (2008, pp. 9-10) sostiene que una medida cautelar encierra riesgos, desde que no opera con la certeza del derecho, sino con la mera apariencia de éste. Ese riesgo, en su entender, debe ser asumido por quien se beneficia con la medida. El riesgo no debe ser trasladado al demandado, sino a quien obtiene una afectación sobre la esfera jurídica del ejecutado de manera anticipada, sin haberse definido aún el derecho en cuestionamiento.

Inclusive, hay actos políticos que pueden ser revisados en sede judicial. Este es el caso de un proceso de amparo si es que se vulnera algún derecho constitucional. Por lo tanto, puede darse el caso de que el Poder Judicial decida otorgar una medida cautelar e ingrese dentro del fuero de otro poder del Estado, pero de forma justificada y razonable, ya que toda medida cautelar tiene que ser ejecutada.

Tal fue el caso de lo acontecido con el proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional realizado por el Congreso de la República durante el periodo 2020-2021. Si

bien la elección de los jueces de esta Alta Corte es una facultad exclusiva y excluyente del Congreso de la República, una jueza constitucional dictó una medida cautelar que ordenaba la suspensión de este proceso para evitar que se torne una situación de irreparabilidad al concretarse una elección. Este proceso constitucional se enmarca en cuestionar el incumplimiento del principio de publicidad que regía el reglamento de la comisión congresal encargada del proceso, al no publicar los puntajes otorgados por cada congresista miembro de la comisión, a los candidatos, y su respectiva sustentación de motivos; vulnerándose así el derecho al debido proceso.

Es importante destacar que no se usurparon funciones que le corresponden al Congreso ni se menoscabaron sus competencias constitucionales de elegir a los magistrados, simplemente se les ordenó suspender temporalmente ese proceso puesto que la jueza aún no podía dar un veredicto de fondo. Además, de esta forma, se podía evitar que el daño generado en esta controversia devenga en irreparable y se dé posteriormente una improcedencia por sustracción de la materia. Entonces, era necesario que se dé la suspensión que ordenaba la medida cautelar, tal como ocurrió en aquel entonces a pesar de la resistencia y descontento de los parlamentarios quienes, a pesar de su desacato, no lograron elegir a ningún magistrado.

III. CONFLICTOS ENTRE PODERES Y OTROS MECANISMOS DE CONTROL

No obstante, existen casos en los que los jueces del Poder Judicial han empleado abusivamente sus facultades jurisdiccionales dictando medidas cautelares. Por ejemplo, el Ministerio de la Producción, en el marco de sus competencias, quitaba a empresas o embarcaciones la licencia para continuar con sus actividades extractivas de pesca en mérito de que pescaban más allá del límite permitido por ley; es decir, lo hacían en áreas protegidas o en periodos de tiempo donde estaba prohibido en mérito de salvaguardar la reproducción y supervivencia de las especies marinas. Por ende, se les quitaba sus licencias y, con ello, carecían de autorización para continuar pescando y extrayendo los diversos recursos hidrobiológicos. No obstante, estas embarcaciones o empresas acudían al Poder Judicial y se les concedía una medida cautelar que suspendía los efectos de esta decisión y ellos podían seguir sus actividades extractivas y de pesca hasta que se resolviera la causa.

En el marco del caso de los Cuellos Blancos, se descubrió que estas empresas o embarcaciones buscaban dentro del aparato judicial a jueces específicos para que les concedan estas medidas cautelares en menoscabo de la competencia del Poder Ejecutivo de poder limitar o quitar las licencias de aquellas personas que están incumpliendo con los reglamentos y con las normas de la pesca a nivel nacional.

Por ello, es de especial relevancia lo desarrollado por el Tribunal Constitucional en aquel proceso recaído en el expediente 00005-2016-PCC:

Los jueces de la República no pueden, sin que exista un previo procedimiento administrativo a cargo de Produce, otorgar directamente los permisos de pesca o los derechos de sustitución de bodega, ordenar el recálculo del límite máximo de captura por embarcación y, en general, expedir cualquier autorización, permiso o derecho que involucre o esté relacionado directa o indirectamente con la explotación de recursos hidrobiológicos. (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, f. 142).

Un caso similar al expuesto es el del conflicto competencial entre el Poder Ejecutivo y Poder Judicial recaído en el expediente 00002-2018-PCC que versa sobre reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos, mediante resoluciones judiciales, al personal de la Policía Nacional del Perú pasado a retiro por renovación de cuadros. Allí, el fallo del Tribunal se pronunció del siguiente modo:

-
1. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial interpuesta por el Poder Ejecutivo a causa del menoscabo de sus atribuciones por parte del Poder Judicial.
 2. **DECLARAR** que el otorgamiento de ascensos es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo y que, bajo ninguna circunstancia, un juez ordinario o constitucional puede otorgarlos. (Tribunal Constitucional del Perú, 2020).
-

Estos casos son claros ejemplos de cuándo se da un uso abusivo de estas facultades que están garantizadas y consagradas en la Constitución, como lo es la impartición de justicia por parte de los jueces que integran el Poder Judicial.

Usualmente, es el Tribunal Constitucional el llamado a restablecer el balance y equilibrio entre poderes, al resolver en primera y única instancia tanto los procesos de inconstitucionalidad como los procesos competenciales.

Por lo tanto, el máximo intérprete de la Constitución y guardián de la constitucionalidad pone fin a conflictos entre poderes a través de sus sentencias y logra precisar los alcances de las competencias de cada uno; lo cual también se enmarca dentro de ese principio de balance o equilibrio de poderes.

Así, pues, el sistema constitucional está diseñado de tal forma que, ante algún desequilibrio, recae en otro poder u órgano constitucionalmente autónomo el restablecer este balance o equilibrio a través del ejercicio mismo de sus competencias constitucionales.

También, destaca el rol de la Contraloría General de la República. Este, a través del Sistema Nacional de Control, está fiscalizando constantemente el accionar de las diversas autoridades, supervisa la ejecución presupuestal y revisa el nombramiento de funcionarios y la realización de concesiones, adquisiciones y concursos públicos. Igualmente, es relevante el accionar de la Defensoría del Pueblo la que, a través de sus

exhortaciones y opiniones como autoridad constitucional, vela por los derechos humanos y la buena administración pública. Desde otro punto de vista, es necesario decir que, si bien el Defensor del Pueblo no tiene facultades sancionadoras, emplea la magistratura de la persuasión para convencer a los titulares de las diversas entidades estatales de que deben regir su actuar bajo los parámetros constitucionales y en concordancia con un respeto armónico de los Derechos Humanos.

La Fiscalía de la Nación también posee un rol fundamental al encargarse de la persecución del delito. Es importante la autonomía constitucionalmente otorgada que le permite a los fiscales de los diversos niveles conducir investigaciones penales; inclusive, contra altos funcionarios como Presidentes de la República, congresistas y jueces supremos, ya sea por la comisión de delitos comunes o por delitos en el ejercicio de la función. Claro está que, eventualmente los jueces son los que tienen que decidir si la persona ha cometido el delito que la Fiscalía le sindicó, o si es inocente. Por ello, es trascendental que estos poderes se encuentren separados y que la labor emprendida sea transparente, imparcial y justa.

IV. PRINCIPIO DE COOPERACIÓN ENTRE PODERES

De los tres principios que rigen las relaciones entre poderes, el principio de cooperación es el que es frecuentemente condenado al olvido. Cabe destacar que, aunque se encuentran separados y tienen tanto atribuciones como competencias reconocidas en la Constitución, los poderes y los órganos constitucionalmente autónomos no son islas flotantes dentro de lo que es el aparato estatal sino que conforman un solo Estado y van a darse ocasiones en las que estas instituciones necesitan cooperar para lograr sus objetivos.

En este respecto, Espinosa-Saldaña (2020, p. 159) señala que la separación de poderes no debe entenderse hoy en día —a diferencia de lo que tal vez se concibió en algún momento— como una división tajante entre las funciones del Estado, sin puntos de contacto o interrelación entre los denominados poderes del Estado y los distintos organismos constitucionalmente autónomos. Debe ser más bien considerada en clave de equilibrio entre órganos, de controles recíprocos, de frenos y contrapesos. Pero no solo ello, también sobre la base de relaciones de lealtad, coordinación y de cooperación entre esas entidades.

Tan es así que para lograr estos fines constitucionalmente valiosos (garantizar y proteger tanto los Derechos Humanos como las libertades fundamentales, al igual que satisfacer las necesidades básicas de la población) se requiere de un accionar cohesionado y colaborativo por parte del Estado. Ello amerita que las autoridades conversen y deliberen en conjunto.

Por ejemplo, la matriz de lo que es el principio de cooperación entre los poderes del Estado se materializa en garantizar la gobernabilidad dentro de un país; en especial, en relación con órganos políticos como el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Y ello, porque es necesario un diálogo democrático para trazar una agenda común sobre las necesidades más urgentes e imperantes, y establecer un plan de acción conjunto entre el Ejecutivo y el

Legislativo. Más aun, si se considera que pueden obstaculizarse si es que no se coordina ni coopera.

Un ejemplo de cómo se materializa el principio de cooperación entre poderes es el caso de la Ley de Presupuesto; la ley más importante que aprueba el Congreso de la República. Como se sabe, sin esta ley no hay una distribución del dinero público para que las diversas instituciones del Estado ejerzan sus funciones; se mantenga la infraestructura, se pague el salario de su personal, se financien los diversos programas sociales, se destine el gasto necesario para la ejecución de políticas públicas, etc.

Si bien recae en el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, la elaboración de una propuesta del presupuesto público donde se individualiza cada pliego presupuestal preliminarmente, el Ministerio de Economía y Finanzas conversa con las diversas autoridades para poder identificar cuánto es el dinero que en verdad necesitan. Es esta propuesta la que tiene que ser llevada y sustentada ante el Congreso de la República.

Luego, la Comisión de Presupuesto del Congreso se encarga de hacer lo propio: tomar la propuesta enviada por el Ejecutivo y analizarla punto por punto, inclusive convocando a los titulares de los poderes, órganos constitucionalmente autónomos y entidades del Estado para que sustenten cuánto necesitan. Puede suceder que lo que necesitan es más de lo que el Ejecutivo ha considerado y hay la posibilidad de que el Congreso les aumente el presupuesto o, también, lo reduzca al considerar que no es un gasto justificado y que ese dinero público puede tener un mejor uso a favor de la población en otro sector.

De ahí, corresponde que el Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas ejecute esta norma al destinar la transferencia del dinero; las partidas y los pliegos presupuestales conforme han sido dados en esta ley aprobada por el Congreso. En tal sentido, esta cooperación va desde un plano técnico especializado hasta un plano de decisión política.

Por ello, el Tribunal Constitucional del Perú afirma lo siguiente en la sentencia recaída en el expediente 00004-2004-CC:

La separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104 de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129 de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto. (Tribunal Constitucional del Perú, 2004, f. 24)

Por otro lado, al desnudarse la corrupción y la crisis de idoneidad moral que tenía secuestrada a la Administración de Justicia en el país —en mérito del caso de los cuellos blancos— se desactivó permanentemente el Consejo Nacional de la Magistratura y se dio inicio a un nuevo órgano constitucionalmente autónomo; la Junta Nacional de Justicia. Uno de sus encargos dados por la ley es que los magistrados de la JNJ puedan revisar los nombramientos, las ratificaciones y las destituciones realizadas por su predecesor el Consejo Nacional de la Magistratura.

Pero, entre el impacto de pandemia ocasionada por el COVID-19 y la resolución de procesos disciplinarios pendientes (más de 200), el pleno de la Junta presentó al Congreso de la República un proyecto de ley que solicitaba la ampliación del plazo para terminar con la revisión de los nombramientos, destituciones y las ratificaciones que había hecho el anterior Consejo Nacional de la Magistratura. El plazo estaba a punto de expirar. No tardó ni una semana de presentado el proyecto de ley para que el Congreso de la República lo acogiera con prioridad e, inclusive, lo exonerara del trámite en Comisión. El proyecto fue visto directamente en el pleno del Congreso, aprobado con el respaldo de la mayoría de los legisladores y exonerado de segunda votación.

Gracias a ello, la Junta Nacional de Justicia pudo continuar su labor y su misión de garantizar una administración de justicia eficiente, transparente y sin corrupción. Este es un caso exitoso de cooperación entre poderes. Más aún, considerando que el trámite legislativo suele ser largo y engorroso, pero se llegó a un consenso en pro del Sistema de Justicia del país con el apoyo de las diversas bancadas que componen al Congreso de la República. Hubo diálogo entre los poderes, apertura democrática y la voluntad política para emprender con celeridad la reforma planteada.

Asimismo, la cooperación entre poderes también se plasma en un órgano importante del Estado, pero que no está ni constitucionalizado ni reconocido en ninguna ley ni reglamento; el Consejo de Estado. Allí se congregan a las máximas autoridades de los 3 Poderes del Estado y los titulares de los órganos constitucionales autónomos. No obstante, depende íntegramente de la voluntad del Presidente de la República el convocar a sesión de dicho Consejo.

A lo largo de la vida democrática del Perú, los presidentes han convocado al Consejo de Estado en momentos críticos para el país, donde se necesita este espacio reflexivo y de cooperación entre las personas a cargo de las entidades más importante del Estado. Algunas de sus sesiones fueron convocadas para abordar temas como la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, la implementación de un proceso electoral en pandemia y la lucha contra la corrupción, entre otros. Por ello, es de suma importancia que el Consejo de Estado sea constitucionalizado estableciendo sus atribuciones y competencias en mérito de la cooperación entre poderes.

En ese sentido, es el Consejo de Estado el medio donde pueden dialogar los titulares del Tribunal Constitucional, del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de la Contraloría, la Defensoría, la Fiscalía, etc. Es en esa instancia que pueden abordarse

diversos aspectos de la problemática nacional en forma conjunta y desde el ámbito de sus competencias constitucionales. Además, al ser un espacio deliberativo y consultivo, las máximas autoridades de estos poderes y órganos constitucionalmente autónomos pueden pedir el consejo de los demás con respecto a una decisión importante que se tenga que tomar y que también sea trascendental informar al respecto.

Complementariamente y partiendo de la premisa de que las constituciones tienen una vocación de permanencia en el tiempo, una potencial reforma constitucional debería girar en torno a la constitucionalización del Consejo de Estado, delimitando sus atribuciones constitucionales y el periodo de sus sesiones por lo menos una vez por semestre. De esta forma, se podría concretar una cooperación entre poderes que fortalezca al Estado e incentive el accionar conjunto de los poderes y órganos constitucionalmente autónomos a favor de la población.

V. CONCLUSIONES

Circunscritos a una democracia constitucional, los poderes del Estado y órganos constitucionalmente autónomos desempeñan sus funciones acorde a los cauces constitucionales. Si bien se encuentran separados, al tener sus propias competencias y atribuciones constitucionales (muchas de estas exclusivas y excluyentes) puede darse el caso de que a través de un mecanismo de control político se den intervenciones dentro de un poder en otro, pero que están constitucionalmente amparadas.

Claro está que no se debe producir un abuso de derecho, ya que tienen que emplearse estos mecanismos de control político de forma prudente, cohesionada y proporcional a fines constitucionalmente valiosos. Y, aunque se generen discrepancias o discordias de índole política, debe primar ese espíritu democrático de diálogo y establecimiento de consensos entre los diversos funcionarios y altas autoridades. Lo que vuelve ingobernable a un país es el quiebre de relaciones entre poderes, constantes enfrentamientos y generación de situaciones de desequilibrio.

En ese sentido, no deben guiarse por revanchismo político ni agendas partidarias, se debe tener presente atender las necesidades básicas de la población, los intereses nacionales, los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Para que el Perú prospere, es necesario que quienes conducen las riendas de los poderes del Estado y los órganos constitucionalmente autónomos replanteen su labor y ejerzan un liderazgo que propicie la unidad nacional, la reconciliación y el inicio de una labor conjunta para atender eficientemente y superar los principales problemas que aquejan a la nación.

VI. REFERENCIAS

DELGADO-GUEMBES, C.

(2012) Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano. Lima. Oficialía Mayor del Congreso de la República del Perú.

DÍAZ, R.

(2021) En defensa de la Constitución: No a la Constituyente. Lima. Pólemos. En: <https://polemos.pe/en-defensa-de-la-constitucion-no-a-la-constituyente/>

EGUIGUREN, F.

(2018) La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional. En: Revista *Ius et Veritas* (57). Lima. *Ius et Veritas*.

ESPINOSA-SALDAÑA, E.

(2020) "Los particulares alcances que puede traer la incorporación de una institución parlamentaria en un Estado con un sistema presidencial (y el rol que un Tribunal Constitucional puede cumplir al respecto)". En: Cuadernos Manuel Giménez Abad, (20). Zaragoza. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

FERNÁNDEZ, F.

(1992) El sistema constitucional español. Madrid. Dykinson.

GARCÍA, D.

(1991) "Forma de gobierno en la Constitución peruana". En *Revista de Estudios Políticos* (74). Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GONZÁLEZ, D.

(2017) "El Principio de los 'Pesos y Contrapesos' en el Constitucionalismo Ecuatoriano Contemporáneo". En *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*, (2). Quito. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

LEDESMA, M.

(2008) La Póliza Judicial en el Proceso Cautelar. Lima. Departamento Académico de Derecho PUCP.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ.

(2003) Exp. 00023-2003-AI.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ.

(2004) Exp. 00004-2004-CC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ.

(2018) Exp. 00006-2018-PI.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ.

(2019) Exp. 00005-2016-PCC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ.

(2020) Exp. 00002-2018-PCC.