

PRINCIPIO DE COLABORACIÓN DE PODERES

Edwin Ricardo Corrales Melgarejo¹

"Dedico este artículo al maestro Dr. César Augusto Mansilla Novella, quien fuera mi profesor en la UNFV"

Sumario

INTRODUCCIÓN I. Tendencia progresiva a la fractura múltiple del poder II. Principio Colaborador III. Definición IV. Unidad y Concordancia práctica V. Expansión democrática VI. Importancia sistémica VII. Fuente de inspiración jurisprudencial VIII. Expresión orgánica IX. Constitucionalización y reglamentación. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

Es base ideológica fundacional en la concepción histórica del Estado moderno occidental, a partir de las revoluciones inglesa y francesa e independencia norteamericana, el axioma de la separación de poderes, consagrado en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, a saber: *Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.*

En nuestro País, la Constitución política que nos rige, estableció en su artículo 43 que el Estado es uno e indivisible, y *se organiza según el principio de la separación de los poderes.* Es, precisamente, de este precepto del que dimana el principio de colaboración de poderes, cuyo estudio es el propósito de este ensayo.

Antes bien, recordemos que la organización política de la sociedad peruana se estructura sobre la base de dos ideas fundamentales, nos referimos a la noción del Estado unitario – como elemento continente- y, a la vez, fraccionado en sus funciones clásicas de: legislar, administrar y juzgar – como elemento contenido-; siendo su expresión orgánica, tal como lo rotula la actual Constitución: los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y que constituyen las tres instituciones formativas

¹ ecorrales@hotmail.com Abogado egresado de la Universidad Nacional Federico Villarreal, Promoción 1976 “Javier Pérez de Cuellar”. Bachiller en derecho con la Tesis “El sindicato”. Ejercicio Libre 1988-1990. Profesional de la Intendencia Nacional Jurídica y Representante Legal de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT (1991-1994). Juez Titular Especializado en Trabajo de Lima (1994-1995). Juez Superior Titular de la Corte Superior de Justicia de Junín desde el 10 de Julio de 2003 a la fecha. Actual miembro del Colegiado de la 2da. Sala Mixta de Huancayo por el año 2012. Asociado y representante en el Perú de la Sociedad del Honor Judicial de México <http://www.sociedaddelhonorjudicial.org>. Publica parte de sus sentencias, exposiciones y artículos, en la dirección electrónica siguiente: <<http://ricardocorralesmelgarejo.blogspot.com/>> Juez Superior de la Corte de Junín, en cuyo blog personal.

del Estado peruano, inauguradas en los albores de nuestra república, desde la primera constitución de 1823².

Tal dicotomía de Estado unitario y *dividido*, sin embargo, nos permitirá apreciar con mayor brillo nuestro objeto de estudio, el principio de colaboración de poderes, poco conocido y aún sin recepción expresa constitucional, empero, sumamente necesario en la superación de la rigidez estructural que aún presenta nuestro Estado, y que explica los conflictos de competencias entre sus agencias, pero también nos propone la urgencia de institucionalizar mecanismos de articulación en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas intersectoriales y de las políticas de estado en general.

Más aún, cuando los conflictos sociales a enfrentar rebasan la competencia funcional o territorial de determinado sector estatal. En esto, radica el planteamiento de la problemática que pretendo abordar en el presente artículo.

No obstante lo anterior, debemos reconocer un avance significativo en la articulación del Estado peruano, a partir de la vigencia de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de su análisis y crítica en el acápite respectivo.

A su turno, el Tribunal Constitucional en una reciente sentencia recaída en el Exp. N° 00002-2008-PCC/TC³, que resuelve la controversia de competencia entre el Poder Ejecutivo y el Gobierno Regional de Moquegua, por haber emitido una ordenanza regional sobre una materia de competencia compartida entre ambos niveles de gobiernos, estableció que su ejercicio debe realizarse de manera coordinada entre ellos y no de modo autárquico por éste último, de acuerdo al principio de cooperación y lealtad constitucional regional y nacional, con la finalidad de promover el bienestar general fundamentado en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Por último, nos complace compartir la buena noticia que el día de hoy, se publicita en el portal del Poder Judicial, sobre la suscripción de un convenio por los titulares del Poder Judicial, los Ministerios de Justicia e Interior, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y la Academia de la Magistratura, César San Martín, Juan Jiménez Mayor, Daniel Lozada, José Peláez, Ernesto Álvarez, Gastón Soto Vallenas y Francisco Távara Córdova, respectivamente, de intercambio de información a fin de proporcionar servicios públicos de calidad accesibles, transparentes, seguros y oportunos. El Ministro de Justicia Juan Jiménez, mencionó que: *"Con este convenio, por ejemplo, un juez va a acceder al Sistema Registral Peruano, a la información del sistema carcelario del Instituto Nacional Penitenciario (Inpe) conocer los*

² Art. 28, Const. 1823.- *Consiste su ejercicio (el Gobierno del Perú) en la administración de los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, en que queda divididas las principales funciones del Poder Nacional.*

Ver en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1823.pdf>

³ Ver: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00002-2008-CC.html>

antecedentes de los internos, un fiscal podrá verificar la información de los procesos judiciales, entre otros temas"⁴

Apreciamos, pues, la importancia de acercarnos al conocimiento de este principio, y que gracias a esta Revista ponemos a debate de la comunidad jurídica, nuestro planteamiento de institucionalizar y desarrollar el principio de colaboración de poderes, entre los entes públicos y de la sociedad civil, a fin de fomentar un Estado democrático articulado, flexible e inclusivo, propio de una sociedad abierta, horizontal y participativa.

I. *Tendencia progresiva a la fractura múltiple del poder*

La mayoría de los países occidentales han modelado su organización estatal a la luz del principio de separación de poderes, y que en propiedad debemos llamarla de *separación de funciones*, lo que originó el inicio de una *tendencia progresiva a la fractura múltiple del poder*, con el objeto que el sistema de *frenos y contrapesos* se diversifique e incremente mucho más, que lo garantizado por las tres instituciones clásicas del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en salvaguarda no sólo de las libertades de los ciudadanos y sus derechos humanos fundamentales, sino también de un desarrollo armónico, democrático y eficiente (especialización) de la *cosa pública*.

Entonces, dicha *tendencia fracturadora*, buscaba restarle poder al Ejecutivo, y en algunos casos al Judicial, y transferir ciertas cuotas de poder, competencias y funciones a otras agencias independientes y autónomas de su control, dividiendo de este modo, aún más, los poderes y órganos del Estado.

En nuestro país, por ejemplo, tal *tendencia* a dado nacimiento a los órganos constitucionales autónomos siguientes: el Tribunal Constitucional, la Fiscalía de la Nación, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, el Banco Central de Reserva, la Contraloría General de la República, entre otros, además de una importante suma de instituciones públicas descentralizadas⁵ y, en su base, los Gobiernos Locales y Regionales.

Antes bien, dicha *tendencia fracturadora del poder*, como interdicción estructural de la arbitrariedad, no tendría éxito sino se prevén mecanismos de articulación, enlazamiento y coordinación, a manera de *puentes, bisagras y vasos comunicantes*, según sea el caso, propicie espacios de concertación y conciliación, en sus aspectos resolutivo y consultivo, que permitan solucionar rápidamente los conflictos que se generen entre ellos, cuando no prevenirlos; asimismo, en el diseño y ejecución de las políticas de Estado de ámbito intersectorial o, cuando para su implementación se requiera eslabonar dos o más niveles de gobierno o poderes del Estado; y sobretodo, de éstos con los

⁴Ver:

<<http://historico.pj.gob.pe/imagen/noticias/noticias.asp?opcion=detalle&codigo=19563>>

⁵ Ahora denominados Organismos Públicos Ejecutores o Especializados, según el Art. 28 de la Ley 29158.

representantes de la sociedad civil, no sólo referidas a organizaciones de base sino también a la empresa privada, las universidades, iglesias, ONGs, prensa, cooperación técnica internacional, etc.

En tal virtud, cabe destacar la función de las *mesas de diálogo, audiencias públicas, asambleas populares, encuentros y juntas de autoridades, grupos de trabajo multisectoriales y comités de coordinación*. Aún cuando, en algunos casos de actuación informal y de existencia efímera - según la duración del conflicto-, en la función de articulación horizontal y vertical de las entidades públicas y sociales.

Entonces, lo que se trata es que el aparato estadual, no se convierta en un *archipiélago* de partes inconexas y desarticuladas, en la que habite la anarquía y el desgobierno, donde la autonomía de sus órganos entendidos como autarquía, hagan del Estado unitario una ilusión y de la exclusión ciudadana una regla.

Al respecto, el Tribunal Constitucional también critica el aislacionismo en que pudieran caer los poderes y órganos autónomos del Estado, a saber:

Dentro del marco del principio de división de poderes se garantiza la independencia y autonomía de los órganos del Estado. Ello, sin embargo, no significa en modo alguno que dichos órganos actúan de manera aislada y como compartimentos estancos; si no que exige también el control y balance (*check and balance*) entre los órganos del Estado.⁶

Desde la doctrina, el extinto jurista colombiano Hernando DEVIS ECHANDÍA (1916-2001) alertaba sobre los excesos que conllevaría la independencia absoluta de los órganos estaduales, ahora con mayor expansión debido a la *tendencia fracturadora* anotada, a saber:

Como ocurre siempre en el desarrollo de los movimientos históricos de reacción contra las situaciones que se consideran intolerables, el de la separación de los “poderes” del Estado (que en el siglo XX se ha preferido denominar “Órganos”), se llevó a la exageración de considerar a cada uno totalmente independiente de los otros, con la creencia romántica de que así habría un mejor equilibrio entre ellos; pero la experiencia demostró que aquello era una utopía, pues en la práctica de sus funciones era imposible dejar de lado la unidad indispensable del Estado y por consiguiente la necesaria colaboración de esos tres Órganos en que se distribuye el ejercicio de su Soberanía, para que una marcha armónica les dé a todos mayor eficacia, para el logro de los fines comunes.⁷

Siendo así, la tarea está planteada, al influjo del paradigma postburocrático de la nueva gestión pública, en la democratización y modernización del Estado.

II. Principio Colaborador

⁶ STC N° 3760-2004-AA/TC, f.j. 23.

⁷ DEVIS ECHANDIA, Hernando: *La independencia del Poder Judicial*. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Edición N° 3 (1985). Pág. 124.

Hay, pues, una tendencia progresiva a la fractura múltiple del poder, que ha perfeccionado el sistema de *frenos y contrapesos* de las repúblicas que se precian de modernas y democráticas (y que en nuestro país tuvo un destacado desarrollo a partir de las Constituciones de 1979 y 1993); sin embargo, no se podría sostener el principio de separación de poderes, sino existiera el poco publicitado pero capital principio de colaboración de poderes, y que el propio MONTESQUIEU lo percibió en la cita siguiente:

He aquí, pues, la constitución fundamental del Gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo está compuesto de dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez (sic) por el legislativo. Los tres poderes permanecerán así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas están obligados a moverse, **se verán forzados a hacerlo de común acuerdo.**⁸ (El destacado es mío)

Tal principio, fue mencionado también por el Tribunal Constitucional en el fundamento 24 de la Sentencia recaída en el Exp. N.º 004-2004-CC/TC, a saber: *[...] 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.*⁹ Así también, en su Sentencia dictada en el Exp. N.º 00006-2006-CC, en su fundamento 15, sobre el particular, nos dice:

15. Uno de esos principios constitucionales que [...] debe respetar [...] todo Poder del Estado y todo órgano constitucional, es el de separación del poder, reconocido en el artículo 43º de la Constitución. Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado –*checks and balances of powers*– y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos [...].

III. **Definición**

En este orden conceptual, definiría dicho principio, como la obligatoria coordinación, cooperación, ayuda mutua y solidaridad¹⁰ de los poderes y órganos

⁸ MONTESQUIEU: *Del Espíritu de la Leyes*. México. Gernika. 1995Pág. 210.

⁹ Ver: <http://www.tc.gob.pe/tc_jurisprudencia_ant.php>

¹⁰ [...] la solidaridad implica la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política. Expresa una orientación normativa dirigida a la exaltación de los sentimientos que impulsan a los hombres a prestarse ayuda mutua, haciéndoles sentir que la sociedad no es algo externo sino consustancial”. Por ello, al principio de solidaridad son inherentes, de un lado, “el deber de todos los integrantes de una colectividad de aportar con su actividad a la consecución del fin común”, y de otro, “el deber del núcleo dirigenal de la colectividad política de redistribuir adecuadamente los beneficios aportados por sus integrantes; ello sin mengua de la responsabilidad de

públicos independientes, en la concertación y ejecución de políticas públicas y de estado, en la prevención y solución de sus conflictos, que involucren a la sociedad civil en su formulación, ejecución y fiscalización de sus estrategias, políticas, programas y proyectos; contributivo de un sub sistema político estadual unitario y a la vez descentralizado, de estructuras flexibles pero articuladas e inclusivo, más democrático y menos autoritario, propios de una sociedad abierta, horizontal y participativa.

Todo ello, a fin de mejorar la gobernabilidad del país, ya que: [d]e lo que se trata, pues, es de que el sistema globalmente resultante funcione, dentro de las coordenadas de la tensión dialéctica entre unidad y diversidad, con legitimidad y eficacia.¹¹

IV. Unidad y Concordancia práctica

El principio colaborador y el de separación de poderes, son dos caras de una misma medalla, que armonizan la unidad e ingeniería del Estado, en el arte del buen gobierno, ya que en tal binomio, lo uno se complementa con lo otro, y si bien contienen valores distintos, en conjunto están intrínsecamente relacionados con los fines del Estado. Al respecto, es ilustrativo citar al profesor Gorki GONZÁLES, que nos presenta una definición del orden estatal, en esta perspectiva, a saber:

En la actualidad, el Estado democrático constitucional se presenta como un orden articulado y coordinado de competencias básicas¹² que tiene como origen la Constitución. La división de poderes en este escenario se manifiesta no como tripartición subjetiva de los mismos, sino como distribución de “competencias” entre los distintos órganos atribuidos de tal poder por la Constitución¹³, que operan en un complejo y orgánico equilibrio de concurrencias, colaboraciones recíprocas y control^{14 15}

Lo contrario, sería que el Estado se quede en la inercia de la separación de poderes, con el riesgo que esta idea se trueque por el *divide y reinarás*, en la que el Ejecutivo, sobre todo en un sistema presidencialista, se erija como poder

adoptar las medidas necesarias para alcanzar los fines sociales. (fundamento 16 de la STC N° 2945-2003-AA, Caso Azanca Alhelí Meza García)

¹¹ CÁMARA VILLAR, Gregorio: *El Principio de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, en su Artículo, Pág. 8, que aparece en: <http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/camara.doc>

¹² Nota 16 SILVESTRI, Gaetano. *Giustizia e Giudici nel sistema costituzionale*. Torino, 1992, pp. 20-21

¹³ Nota 17 Ídem. P. 21

¹⁴ Nota 18 De este modo, la teoría de la división de poderes aparece como “(...) el principio ordenador de las relaciones entre una pluralidad de unidades sistémicas entre las cuales son diversamente distribuidas las funciones fundamentales del ordenamiento”. En SILVESTRI, Caetano, Ídem. P. 63.

¹⁵ GONZÁLES MANTILLA, Gorki: *Los Jueces. Carrera judicial y cultura jurídica*. Ed. Palestra PUC. Lima 2009 Pág. 518

omnímodo subyugante del Judicial o disolvente del Parlamento, o propiciador de la abdicación de su función legislativa, a través del abuso de los decretos legislativos, convirtiendo al Congreso en una figura decorativa.

Esta crítica, supondría una desesperanza respecto al principio colaborador que propugnamos, sin embargo, con Sinesio López podemos afirmar que:

[...] lo más importante del presente peruano no es la continuidad autoritaria sino la ruptura democrática, “el tránsito de una sociedad cerrada de señores a una sociedad de ciudadanos, a través de un proceso que aún no ha concluido”. Si este proceso no ha sido más rápido es por la falta de una “cultura democrática”. La narrativa de López particulariza para el Perú el argumento de Tocqueville: la democracia es un principio cultural expansivo, una creencia en la igualdad entre los seres humanos que va remodelando paulatinamente las relaciones sociales en las distintas esferas de la vida.¹⁶

V. Expansión democrática

Este enfoque de gobernabilidad articulada, propone, su urgente difusión y formación en la ideología y voluntad de nuestras autoridades y representantes políticos, y que debe inspirar su accionar coordinado desde la base del Estado, partiendo del alcalde de un poblado menor, juez de paz, asamblea comunal, hasta su cúspide, expresado en el encuentro orgánico de los presidentes de los tres poderes del Estado y de los órganos constitucionales autónomos.

Pues, tal enfoque contribuirá a que nuestra clase dirigente se relacione con vínculos sociales sólidos y legitimados, en el ejercicio articulado del poder político, en la mejora de la gobernabilidad del país y a favor de la cohesión social, empero, muy conscientes que la modernización de la función pública no se logrará si no se funda en una base democrática, es por ello que, incorporamos al concepto, la ineludible e imperiosa inclusión de la sociedad civil; y para ello, decimos con COHEN y ARATO que:

[...] nos basamos en la tesis de uno de los más importantes predecesores del enfoque pluralista, Alexis de Tocqueville, quién argumentó que sin la participación activa por parte de los ciudadanos en instituciones *igualitarias* y en las asociaciones civiles, así como en las organizaciones políticas relevantes, no habría forma de conservar el carácter democrático de la cultura política o de las instituciones sociales y políticas. Precisamente debido a que la sociedad civil moderna está basada en principios igualitarios y en la inclusión universal, la experiencia en la articulación de la

¹⁶ PORTOCARRERO, Gonzalo: Modulo Análisis Político Social. Octavo Curso Habilitante para el Desempeño de la Función Jurisdiccional y Fiscal, Segundo Nivel de la Magistratura. Academia de la Magistratura, Lima, Mayo 2003. Págs. 93-94.

voluntad política y de la toma de decisiones colectivas es de importancia capital para la reproducción de la democracia.¹⁷

En efecto, en la ahora actual, la democracia representativa no se concibe sin la democracia directa de las comunidades organizadas, pues, la democracia moderna complementa la clásica representación parlamentaria de la sociedad civil, con las nuevas formas de democracia directa nacidas al fragor de las demandas populares, no pocas veces, al desbordar los canales institucionales burocráticos. De igual modo, sucede, en el terreno económico, con la emergencia del autoempleo informal.

De allí, que este asociacionismo popular emergente de la sociedad civil, conjuntamente con las tradicionalmente institucionalizadas, el *Estado sin enemigos*, necesariamente, debe incluirlos en sus políticas públicas, con la sinergia de la colaboración de poderes, a cuyo efecto la democracia directa pasará de ser un medio de acción política desbordante de la institucionalidad, a ser uno generador de ciudadanía, contributivo de la cohesión social y factor de éxito de los programas sociales, tal como desde el otro lado del mundo, recomienda el que fuera director de la Escuela de Ciencias Económicas y Políticas de Londres, a saber:

La presión hacia debajo de la globalización introduce no sólo la posibilidad, sino la necesidad, de formas democráticas distintas al proceso ortodoxo de votación. El gobierno puede restablecer un contacto más directo con los ciudadanos, y los ciudadanos con el gobierno, mediante los “experimentos de democracia” –democracia local directa, referendos electrónicos, jurados ciudadanos y otras posibilidades-. Éstos no sustituirán a los mecanismos de voto normales en el poder local y central, pero podrían convertirse en un complemento perdurable de ellos. Un modelo es el planteamiento utilizado en Suecia hace veinte años, cuando el gobierno involucró directamente al público en la formulación de la política energética. El gobierno, sindicatos, partidos y organizaciones educativas pusieron en marcha cursos de un día sobre energía. Cualquier persona que asistiera a tal curso podía hacer recomendaciones formales al gobierno. Setenta mil personas participaron en una práctica que influyó decisivamente en la política¹⁸

Entonces, la democracia representativa debe coordinar con la democracia directa, tanto más en nuestro país que se caracteriza por su diversidad cultural, étnica y lingüística, cuyo sustento jurídico político de la participación ciudadana, bien lo fundamenta el investigador Juan Carlos Ruiz, apreciamos:

¹⁷ COHEN, Jean y ARATO, Andrew: Sociedad Civil y Teoría Política. México D. F. Ed. Fondo de Cultura Económica 2000. Pág. 20

¹⁸ GIDDENS, Anthony: La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Traducción Pedro Cifuentes Huertas. Taurus. Santillana Ediciones Generales. 10ma. Reimpresión, marzo de 2010 Madrid. Pág. 92

[...] el artículo 176º (de la Constitución) [...] el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, reconoce que éste tiene por funciones básicas “la organización y la ejecución de los otros procesos electorales o de referéndum u otras **consultas populares...**”. [...] las consultas populares resultan necesarias además por razones políticas y de sentido común. Un Estado que se precie de ser democrático debe promover el debate y la discusión pública. Ello implica [...] asegurar que las distintas voces (demandas, quejas) presentes en la sociedad puedan realmente ser escuchadas[8]¹⁹. Esto tiene que ver con la doctrina del “foro público”, desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, la cual sostiene que la “defensa de un debate político robusto requiere de oportunidades genuinas para que los ciudadanos se expresen y sean escuchados por las autoridades políticas”.²⁰

Por otro lado, este paradigma será, también, fundamento de sustento ideológico en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y funciones administrativas estatales, y en la oportuna atención de las demandas sociales. Apostando por una organización estadual flexible, inclusiva y abierta al entorno, propiciadora además de un *mejor ambiente ético en la función pública*²¹.

VI. Importancia sistémica

Así como, el principio de la separación de los poderes, a su turno, fue de una gran necesidad para erradicar la arbitrariedad y el ejercicio abusivo del poder político, de igual modo, en la hora presente, el principio de colaboración de poderes, se erige como una idea-fuerza fundamental para la superación de los problemas que empantanar e inmovilizan a nuestro sistema político.

En efecto, determinadas soluciones de las demandas sociales, no puede darlo un solo poder o una determinada institución de modo independiente, sino que es necesario la conjunción de los tres poderes del Estado, o en su caso, una reunión de órganos y entidades públicas, lo que supone combinar la articulación vertical en la formulación y ejecución de las políticas públicas, con relaciones horizontales entre sectores involucrados en la solución de los problemas y conflictos sociales, incorporando la participación de la comunidad beneficiaria, de acuerdo al área de

¹⁹ Estas ideas son desarrolladas ampliamente en los dos primeros capítulos del interesante libro de Roberto Gargarella, *el derecho a la protesta*, ADE HOC, primera reimpresión, Buenos Aires 2007.

²⁰ En su artículo *¿Tienen derecho a la consulta previa los que no son pueblos indígenas?* *Informando Justicia Viva* N° 336 del 15/09/11. Ver: <<http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=651>>

²¹ CORRALES, Ricardo: *Ambiente Ético y Modelo Institucional*. Artículo en la Revista *Justicia* N.º 2 de la Corte de Justicia de Junín. Ver: <<http://smdtarma.blogspot.com/2009/10/articulo-ela-borado-por-el-dr-edwin.html>>

acción y competencias de cada cual, sin perjuicio de resguardar sus autonomías. Lo que propone, también, un nuevo enfoque intersectorial del presupuesto público.

En tal virtud, todo esfuerzo de incorporar a la acción política y en la institucionalidad democrática, el concepto del principio de colaboración de poderes, profundamente imbricado con la participación de la sociedad civil, desde las políticas públicas, legislación, jurisprudencia y doctrina, constituirá un serio aporte, en la construcción del Estado constitucional, democrático y social de derecho en el Perú.

VII Fuente de inspiración jurisprudencial

Por otro lado, para la judicatura peruana, fomentar una mayor conciencia sobre este principio colaborador, contribuirá en la solución jurisdiccional de conflictos entre los administrados y los organismos estatales, gracias a su naturaleza de fuente de inspiración, tal como nos lo enseña el supremo intérprete de la constitución en la sentencia recaída en el Exp. N.º 0012-2003-AI/TC, sobre la base de un caso concreto, analicemos:

§3. Los principios de solidaridad y de colaboración en el proceso de descentralización

[...]

12. Dicho principio de solidaridad y colaboración, aplicado al caso, determina que el desarrollo de la Zona Comercial de Tacna, en la medida de lo posible, deba significar, a su vez, el progreso de otros gobiernos regionales, máxime si éstos coadyuvan en el crecimiento económico de aquel núcleo comercial. Tal es el caso de los Gobiernos Regionales de Moquegua y Arequipa, los cuales, a través de sus puertos de Ilo y Matarani, respectivamente, contribuyen al ingreso de mercancías hacia el territorio del Gobierno Regional de Tacna, ya que éste no cuenta con puertos.

13. [...] la creación de una zona franca en Tacna, esto es, de una parte del territorio nacional inafecta a los tributos aduaneros normales y sometida más bien a tributos excepcionalmente reducidos, antes que la potenciación de un gobierno regional en particular, tiene por propósito promover el desarrollo económico integral de la zona sur del país, haciéndola más competitiva frente a la región comercial de los países fronterizos. De ahí que los gobiernos regionales del sur deban atender este propósito en forma solidaria y colaboracionista, comprendiendo que el progreso de cada uno en este rubro, importa, por acción refleja, el progreso de los demás. Tal es, en general, la *ratio* solidaria que inspira el proceso de descentralización emprendido por el Estado [...].

Así también, el guardián de la constitución peruana en una reciente sentencia recaída en el Exp. N.º 00002-2008-PCC/TC, en la demanda de conflicto de competencia presentada por el Ejecutivo contra el Gobierno Regional de Moquegua por la emisión de la Ordenanza Regional N.º 019-2007-CR-GRM, con

relación a una competencia compartida entre ambas partes, y su deber de coordinación -para el presente trabajo comprendido dentro del principio de colaboración-, estableció lo siguiente:

24. [...] el Gobierno Regional de Moquegua es incompetente, por sí solo, para expedir ordenanzas cuya materia de regulación sea la pesquera e industrial. Como éstas son materias compartidas, una ordenanza que pretenda regularlas ha de ser dictada, necesariamente, previa coordinación con el Gobierno Nacional. Lo que se justifica también por el hecho de que la regulación introducida por la ordenanza cuestionada deja sin efecto autorizaciones de funcionamiento otorgadas por el Ministerio de la Producción.

25. De otro lado, el demandado ha esgrimido, como argumento a favor de la constitucionalidad de la ordenanza impugnada, el *principio de subsidiaridad*, según el cual “[e]l gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones” (artículo 14^o-2-a, Ley de Bases de la Descentralización).

26. El Tribunal Constitucional admite la importancia de este principio para que el proceso de descentralización cumpla plenamente con su fin constitucional: “el desarrollo integral del país” (artículo 188^o de la Constitución). Pero dicho principio no autoriza a los Gobiernos Regionales a legislar al margen de las políticas nacionales. La aplicación del principio de subsidiaridad tiene un claro límite en el artículo 192^o de la Constitución: “las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”. De ahí que la invocación a dicho principio por parte del Gobierno Regional de Moquegua no es un argumento válido que justifique la expedición de la ordenanza objeto de control. Es por ello que la Ordenanza Regional N^o 019-2007-CR-GRM, al estar afectada de un vicio de incompetencia, deviene en inconstitucional.

Es por ello que, la doctrina constitucional ha previsto el principio de función integradora, y que se verifica en tanto que: *El ‘producto’ de la integración sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad*²².

Entonces, tales criterios no sólo contribuirán a esclarecer mejor las decisiones judiciales (función de valoración), sino a optimizar el principio constitucional de colaboración de poderes (funciones de ordenación: coordinación, cooperación,

²² Fundamento 12, literal d), de la STC No. 5854-2005-PA/TC.

solidaridad, ayuda mutua; y, de pacificación: lealtad constitucional), a través de la doctrina jurisprudencial.

VIII Expresión orgánica

Hay, pues, en la relación pública separación/colaboración que estamos estudiando, no sólo la necesidad de prever los candados institucionales para afianzar la separación de los órganos del Estado, sino también las llaves para abrirlos y reunirlos en la acción gubernamental conjunta, activando los conectores de coordinación y canales institucionales de articulación en la colaboración, siempre en una dinámica de acciones y reacciones con relación al entorno.

Así, en la relación que nos ocupa, la interacción clausura y apertura no es más que el diálogo articulador e integrador de los órganos autónomos del Estado, propio de un subsistema político y jurídico abierto, según sus necesidades de actuación concertada.

Si esto es así, entonces, emerge la obligación funcional de realizar el principio de colaboración en toda institución y autoridad públicas, con aquéllas que contribuyan al mejor resultado de sus fines y políticas, gracias a la sinergia interinstitucional de sus competencias compartidas, que el obtenido con su aislada actuación.

Por consiguiente, deviene en imperioso e ineludible, la creación de procedimientos y órganos articuladores de políticas públicas y de solución de conflictos, entre los tres poderes y los demás órganos del Estado, a fin de tener los conectores listos para su activación, entre sus dependencias que más interactúan entre sí, y por ende, con mayores riesgos de fricciones y contiendas; pero también con grave responsabilidad de contar con puentes y espacios orgánicos de concertación política.

Al respecto, no basta que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo contemple mecanismos de coordinación entre ellos o los sistemas públicos funcionales, sino también sea comprendido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Reglamento del Congreso, y en las demás Leyes Orgánicas de los entes autónomos, ministerios y estatutos de las instituciones públicas descentralizadas y universidades; incluso, en el ideario de las empresas y asociaciones privadas, con responsabilidad social, tal como sucede en no pocas de ellas²³.

En consecuencia, a tales mecanismos, los podríamos denominar **órganos de coordinación**²⁴ **multisectorial**, en la articulación horizontal de las entidades

²³ Por ejemplo, las fundaciones de ayuda social creadas por grandes empresa, y las que impulsan el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), conocido también como aporte voluntario minero, gracias a las sobreganancias provenientes de los elevados precios temporales de los minerales en el mercado internacional.

²⁴ En la administración pública moderna se da un conjunto de situaciones en las cuales es necesaria la coordinación de determinados entes, sean estos organismos u órganos, que operan en una relación de naturaleza horizontal, sin que exista subordinación o tutela entre los entes involucrados. Esta coordinación se da por ejemplo entre los entes que

públicas pertenecientes a diversos ministerios e instituciones constitucionales autónomos, incluso en este nivel incluiré a los demás poderes públicos, cuando la coordinación con el Poder Judicial y el Parlamento resultan necesarios para los fines del Estado.

A manera de ejemplo, de la utilidad de esta técnica organizativa, podemos decir, que a diferencia de las deficiencias en la coordinación de los sectores de servicios sociales (Educación, Salud, Justicia, Seguridad Ciudadana), uno de los logros más significativos en esta coordinación intersectorial nos lo ofrece el sector economía y finanzas (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT) y los órganos autónomos constitucionales afines (Banco Central de Reserva - BCR, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradores de Fondo de Pensiones - SBS), en la formulación y ejecución de la política económica nacional, lo que ha permitido la estabilidad macroeconómica que gozamos, una de las bases de crecimiento que experimentamos, y nos alienta sobre la viabilidad del principio de colaboración de poderes en los otros sectores del Estado, en beneficios del desarrollo nacional.

Por otro lado, tendríamos los **órganos de coordinación intrasectorial**, entre agencias de un mismo poder público, incluidas las organizaciones sociales beneficiarias de sus políticas sectoriales. Los cuales se encargarían de la articulación vertical de las entidades públicas en sus tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local), eslabonados con las organizaciones comunales y vecinales, y de ser el caso, con las empresas e instituciones del sector privado. Tanto más si, ahora, la empresa privada en asociación con la entidad pública, puede adjudicarse en concesión la ejecución y explotación de determinadas obras de infraestructura y prestación de servicios, según regulación de la Ley Marco de Asociaciones Público y Privadas – D. Leg. 1012, reglamentado por el D.S. 146-2008-EF.

Cabe añadir que, tal enfoque de integración vertical fue comprendido en la Estrategia de lucha contra la pobreza y desnutrición infantil, denominado CRECER, al definir:

Articulación vertical: En el marco del proceso de descentralización, la articulación vertical está referida a la intervención de los tres niveles de gobierno y de la comunidad en la gestión de los programas y servicios vinculados con el combate a la desnutrición crónica infantil. La base fundamental de la intervención articulada son las familias, las organizaciones comunales y los gobiernos locales, quienes deben constituirse en el eje de la coordinación de la gestión local de la Estrategia CRECER.

conforman un sistema, dado que los mismos deben funcionar coherentemente. Pero además, se da también respecto a entidades en general, de acuerdo con los mecanismos de colaboración y cooperación sugeridos.

Cada Sector y programa social debe orientar su intervención de acuerdo a su naturaleza y pertinencia institucional [...] ²⁵

Naturalmente, que en una tercera clasificación más compleja y de mayor alcance, ubicaríamos a los **órganos de coordinación mixtos**, encargados de ambas modalidades de articulación horizontal y vertical.

En efecto, nuestro sistema político será flexible, participativo e inclusivo con la sociedad civil, si se le dota de un mayor número de órganos de coordinación – temporales (v. gr. comité de crisis) o permanentes (sistemas funcionales públicos)-, con procedimientos e instrumentos legales eficaces en la concertación, ejecución y control de políticas, y en la solución de conflictos, aún en el delicado tema presupuestal ²⁶.

IX. Constitucionalización y reglamentación

Por las consideraciones expuestas, debe consagrarse como materia constitucional dicho principio, proponiendo la modificación del último párrafo del artículo 43° de nuestra Constitución, en el sentido siguiente: *Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según los principios de la separación y colaboración de los poderes.*

De este modo, el Estado peruano validaría, como norma fundamental, la necesaria conjunción entre los poderes y sectores públicos y, al interior de ellos, pues, tal mandato expreso en la carta magna, motivaría la mayor creación y perfeccionamiento de los indispensables órganos de articulación político - técnicos, y los procedimientos conducentes a la colaboración, coordinación, cooperación, intercambio, solidaridad y ayuda mutua entre ellos, en la realización del bien común y los fines del Estado unitario y descentralizado.

Tanto más, si nuestro país está inmerso en un proceso de descentralización, cuyo objetivo es lograr la *unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal*, según el literal a) del artículo 6 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Se justifica, entonces, revalorar en la filosofía política y doctrina constitucional este principio cooperativo estadual y, principalmente, abogar por su consagración tanto en el texto constitucional, así como en su desarrollo legislativo y reglamentario, expandiendo los órganos de coordinación multisectoriales e intrasectoriales, y su

²⁵ Ver: <http://www.crecer.gob.pe/c_articulaciones.html>

²⁶ STC N.º 0023-2003/AI, Fj. 39: “Al respecto, debe precisarse que si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto, es decir sólo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los diferentes organismos estatales.”

correlación inclusiva con las organizaciones sociales de la población beneficiaria de sus políticas. Reformulando los sistemas públicos funcionales²⁷ a que alude la Ley 29158 Orgánica del Poder Ejecutivo, ya que comete el error de considerar que el Poder Ejecutivo será el responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales, cuando tal competencia, debe compartirse con los otros poderes del Estado y órganos constitucionales autónomos, a través de una dirección colegiada alternada en su liderazgo o coordinación general. Para ello, resulta imperiosa una ley especial que regule los sistemas públicos funcionales.

Debo agregar que, incluir expresamente en nuestro derecho positivo tal principio, con rango constitucional, motivará su mejor desarrollo legislativo y reglamentario. Así, la tarea democrática está planteada, para contribuir en la construcción de la conciencia colectiva de lo público. Sobre este principio de colaboración de poderes, es menester que su enunciado normativo, se incluya y expanda en nuestro sistema jurídico, pues, al fijarlo en el *debe ser* (entendido como lo que debe existir, lo imaginado: el proyecto de vida socialmente ordenado como programa político de la Constitución), creamos la tensión con el *es* (lo que ya existe, la acostumbrada vida social, la cruda realidad), correspondiendo a la acción política, como la ciencia, la técnica y el arte de lo posible, movilizar las voluntades del soberano y de sus líderes políticos para acercar la realidad al ideal.

CONCLUSIONES:

El principio de separación de poderes (funciones), no se sostendría sino existiera el Principio de Colaboración de Poderes, armonizador de la unidad del Estado, pues, la organización de la administración pública para no convertirse en un archipiélago de organismos inconexos, autárquicos o de compartimentos estancos burocratizados, requiere la existencia de mecanismo de articulación, integración, coordinación, ayuda mutua, cooperación y solidaridad de las instituciones públicas por más autónomas que éstas sean, en la concertación, ejecución y control de políticas y estrategias que combinan competencias compartidas, así también, en la prevención y solución de sus conflictos de competencia.

1. El Principio de Colaboración de Poderes, cumplirá su rol de articulación entre los gobernantes, si mejora la cohesión social de éstos con los gobernados, vale decir, abrir el sistema político a la participación de la sociedad civil, en la construcción del Estado constitucional, democrático y social de derecho; pues, dicho principio debidamente institucionalizado,

²⁷ Definiéndolos como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno (Art. 43°). Señalando que son de dos tipos: 1. Sistemas Funcionales; y, 2. Sistemas Administrativos; los cuales están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento (Art. 44°).

permitirá procesar las reivindicaciones sociales y convertir al *soberano* en actor político organizado institucionalmente, alejando la posibilidad de estallidos de conflictos masivos ante las demandas insatisfechas. Por lo demás, dicho principio será fuente de inspiración en la solución jurisdiccional de los conflictos derivados entre las entidades estatales y de estos con la población.

2. Los órganos de coordinación multisectorial e intrasectorial, resultan de un gran valor en la articulación orgánica integradora –horizontal y vertical- de las entidades públicas, en torno a determinadas competencias compartidas, políticas públicas y de Estado, por lo que incrementar y garantizar su existencia, contribuirá a que tengamos un sistema político democrático y moderno, más flexible, participativo e inclusivo.
3. Incorporar el Principio de Colaboración de Poderes en el último párrafo del artículo 43° de la Constitución, y a través de una Ley de desarrollo constitucional, establecer el marco normativo de los órganos de coordinación multisectorial, intrasectorial y mixtos, las atribuciones, procedimientos e instrumentos legales para su mejor accionar y cumplimiento de sus fines, por lo que postulo la ley orgánica de sistemas funcionales.
4. La clave para el éxito de hacer realidad el Principio de Colaboración de Poderes, en la formulación y ejecución de políticas públicas y de Estado, es una equitativa y proporcional distribución de atribuciones, funciones y competencias, recursos e instrumentos legales entre los participantes, con igualdad de oportunidades entre ellos, para liderar el proceso de colaboración, en un marco de transparencia fluida y estrecha comunicación. El valor de estos órganos de coordinación de entidades públicas, radica no sólo en su utilidad para solucionar sus conflictos o monitorear políticas públicas o de Estado, sino también en la participación de la sociedad civil, como actor principal en la escena pública, favoreciendo la cohesión social y gobernabilidad del país tras un proyecto de nación común, a fin de fomentar un Estado democrático articulado, flexible e inclusivo, propio de una sociedad abierta, horizontal, participativa y plural, por el bien del Perú.