

CAPÍTULO 2

DERECHO Y POLÍTICA

DERECHO CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA MARÍTIMA DE ESTADO: RETOS Y POSIBILIDADES

“... la existencia inmanente en el Estado de un ‘Poder Constituyente’ que reside en el pueblo, depositario de la soberanía. Poder que es susceptible de organizarse y actuar cuando [...] por causas incontrastables, la Constitución ya dictada se torna inoperable...”
(Bustamante y Rivero, 1949)

Este segundo capítulo aborda la relación fundamental entre el Derecho nacional y la política marítima de Estado, por un lado, trata con un enfoque jurídico el aspecto de la estabilidad política presente en la figura de la sustitución de la Constitución, dada la recurrencia histórica de acceder al cambio de la carta fundamental sólo por la vía violenta del sistema jurídico, planteándose alternativamente la viabilidad democrática de la sustitución constitucional periódica.

Por otro lado, trata sobre la operabilidad de la Constitución vigente para atender reformas estructurales del Estado postergadas por el poder constituido, atendiendo preferentemente la promoción y protección de los intereses marítimos nacionales por estar referidos a uno de los asuntos más relevantes para el desarrollo y defensa del país, esto es, orientados a contar con una efectiva política marítima de Estado.

En una primera parte, por aproximación exploratoria, se analizan relaciones conceptuales y entre actores intervinientes, luego se revisan los elementos componentes del pensamiento jurídico en el supuesto de sustitución de la Constitución, para plantear desde un punto de vista jurídico una respuesta necesaria e interesante que legitime la eventual decisión política de contribuir a fortalecer el sistema republicano y democrático del Estado.

Finalmente, para plantear previsiones por norma fundamental que fijen las bases constitucionales de la política marítima de Estado en forma total e integrada a otros espacios nacionales, a fin de promover el desarrollo sostenible de los intereses nacionales como Estado integrado y cohesionado en lo marítimo, andino, amazónico, aeroespacial y antártico.

El epígrafe que presentamos nos recuerda un significativo hecho en la historia del Derecho nacional, que en el intento de evitar la quiebra del sistema democrático afrontó el Presidente de la República del momento (1947), quien luego sería Presidente de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (1967-69), al proponer por norma integrada jurídicamente la convocatoria de una Asamblea Constituyente cuando la Constitución vigente se torna inoperable.

2.1 Situación

La vigente Constitución Política del Perú (CPP 1993), establece en su última disposición final y transitoria (Decimosexta) que la misma sustituye a la del año 1979. Sin embargo, en la norma fundamental en vigor sólo se regula toda reforma y no la sustitución de la Constitución. Así, el Título VI De la Reforma de la Constitución con el Artículo 206°, establece los procedimientos para la reforma constitucional.

Así mismo, el Artículo 32° de la norma fundamental regula sobre la reforma total o parcial de la Constitución como materia de referéndum, y el Artículo 57° establece que un tratado cuando afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución.

Por otro lado, en la Constitución vigente se norman las políticas nacionales de población (Art. 6°), de salud (Art. 9°), de educación (Art. 16°), de empleo (Art. 23°), de fronteras (44°), del ambiente (Art. 67°), de gobierno (118°.3), y exterior (118°.11). Sin embargo, se soslaya una política de Estado para el espacio marítimo del territorio nacional, por ejercicio de soberanía y jurisdicción del Estado en su Dominio Marítimo (Art. 54°).

2.2 Relaciones conceptuales y fundamentos de una política marítima integrada

Se podría interpretar que una reforma total equivale a una sustitución de la Constitución Política dentro del marco jurídico constitucional actual, sin embargo el sentido de dicha interpretación resulta de difícil aplicación, toda vez que el significado del término reforma sólo cabe dentro del marco de la Constitución en vigor, mientras que conceptualmente el término sustitución implica un nuevo marco jurídico de referencia por cambio íntegro que deroga y reemplaza al anterior. (DRAE 2012).

Una idea persistente en el pensamiento político nacional ha sido no admitir que una Constitución pueda contener su propia norma de derogación, por tanto la intención que ha prevalecido en el ánimo del legislador constituyente ha sido asegurarse con todos los candados jurídicos posibles la vocación de diseñar y construir a perpetuidad una norma fundamental, con las garantías jurídicas de estabilidad política en el tiempo salvo reformas parciales o totales, pero sin dar lugar a la sustitución jurídica del texto constitucional completo.

Sin embargo, luego de la historia de doce Constituciones (Chanamé 2009: 504-577) con vocación de estabilidad jurídica permanente sin admitir en absoluto la

posibilidad de sustitución de las mismas, la última disposición final y transitoria de la actual Constitución se repite como constante histórica, y la intención del legislador constituyente se anula jurídicamente, por lo inconsistente de reconocer la sustitución de la Constitución sin adoptar las previsiones en tal supuesto, privilegiándose implícitamente la vía violenta del sistema jurídico nacional como única forma viable de cambio integral del texto constitucional.

Por otro lado, la Constitución se torna inoperable para atender la necesidad de reformas esenciales del Estado que ponen en riesgo la propia estabilidad jurídica del país, reformas parciales de carácter coyuntural que apremian al desarrollo socio-económico y la seguridad integral, y otras de carácter estructural que apuntan a una reforma total o al cambio íntegro de la propia Constitución. Situación que exige una respuesta jurídica por estado de necesidad en la vida de relación democrática del país, que vincule la estabilidad política con el crecimiento económico y desarrollo sostenible.

En el ámbito de los intereses marítimos, el Dominio Marítimo del Estado denominado Mar de Grau por Ley 23856 del 24/05/1984 representa el 40% del territorio nacional, es la cuarta región natural del país con una extensión superficial mayor a 1'140,646.8 Km², que cobija en una longitud de costa de 3,426 km, y en una superficie de 136,232.8 Km² (6%) a más de 14'973,264 de habitantes —más del 54% de la población nacional—, se requiere de una norma constitucional que reconozca el deber del Estado a determinar una política marítima integrada, a fin de promover y proteger en forma eficaz los intereses nacionales, garantizando el ejercicio de la soberanía y jurisdicción del Estado en el territorio marítimo nacional. (Doig 2011: 41)

La base constitucional de una Política Marítima de Estado tiene estrecha relación con políticas públicas de otros espacios del territorio nacional para una eficiente gobernanza nacional, que responda a una política de Estado en forma integrada y sistémica, empeñada en contribuir a integrar y cohesionar un país extenso y diverso en lo territorial y cultural, de país no sólo marítimo, sino andino, amazónico, aeroespacial y antártico, que conforma un todo en unidad indivisible de Estado (CPP 1993: art. 43).

Se concibe una política nacional marítima total e integrada de cumplimiento obligatorio en los niveles de gobierno nacional, regional y local, y de carácter orientador para el sector privado y la sociedad civil, fundamentada en una aplicación del pensamiento estratégico marítimo con un enfoque de políticas públicas comparadas (Doig 2010a: 68) (Doig 2011: 44), como sigue:

- (a) Un enfoque integrado que articule, en forma transversal y horizontal todos los niveles de gobierno y sectores del Estado, promoviendo el desarrollo armónico y sostenible de los intereses marítimos;
- (b) Una estructura en base a tres ejes prioritarios: (1) el desarrollo sostenible de los recursos marítimos, (2) la gobernanza marítima integrada y sistémica, y (3) los compromisos internacionales del Estado;



- (c) Tres instrumentos de política: (1) el control de la información marítima, (2) el ordenamiento territorial marítimo, y (3) la coordinación de la vigilancia marítima;
- (d) Una gestión marítima que integre políticas sectoriales sobre comercio marítimo, industria marítima, puertos, pesquería, investigación marina, medio ambiente marino y seguridad marítima.

2.3 Relaciones entre actores intervinientes de los poderes democráticos

Los actores intervinientes en esta relación de poderes democráticos, tanto el poder constituyente del pueblo delegado en una Asamblea Constituyente como el poder constituido del Congreso, se asemejan en intereses grupales y se diferencian en finalidades distintas, elementos que hacen incompatibles su coexistencia en espacios y tiempos iguales, porque sus naturalezas exigen composición y objetivos específicos. No cabe que el Parlamento se arrogue facultades de legislador constituyente, ni que la Asamblea Constituyente retenga las del legislador constituido, por el principio de competencia que sustenta la relación.

El legislador constituyente facultó al legislador constituido toda reforma de la Constitución, pero soslayó normar la forma de sustitución de la Constitución imposibilitando se efectúe la misma por la vía democrática, pues no consideró la naturaleza del propio poder constituyente del Estado, toda vez que el poder del Estado emana del pueblo y es sensible de ser convocado cuando la vida constitucional del país lo requiere por el alto riesgo de decaer en inoperante u obsolescente, dado que: [...] la existencia inmanente en el Estado de un “Poder Constituyente” que reside en el pueblo, depositario de la soberanía. Poder que es susceptible de organizarse y actuar cuando la vida constitucional del país sufre una quiebra irreparable. Así como [...] por causas incontrastables, la Constitución ya dictada se torna inoperable [...]. (Bustamante y Rivero, citado por Rubio 1999: 312)

La dificultad del poder constituido de promover sus propias reformas para mantener eficiente el sistema constitucional proviene necesariamente de una relación de tensión generada por intereses en conflicto, que tiende a generar individual y grupalmente mecanismos innovadores para impedir cualquier reforma que los afecte, y menos aún tener la posibilidad de promover un cambio integral por sustitución de la Constitución que los favorece y protege. Por cierto, si no se puede lo menos no se podrá lo más, y con mayor razón si se tiene un vacío de Derecho que impide al propio legislador constituido promover el cambio de la Constitución. Pero, ¿debemos admitir que sólo por razones de fuerza mayor o quiebra irreparable es posible la sustitución de la Constitución?

2.4 El pensamiento jurídico sobre el supuesto de sustitución de la constitución

La historia de las Constituciones en el Perú da la razón empírica a quienes sostienen que sólo después de una revolución o golpe de Estado y al quedar violentada la Constitución en vigencia, hay lugar a la sustitución de la norma fundamental del país. Pero, ¿aceptar este criterio no sería contribuir a promover el mismo mecanismo que violenta el propio pensamiento jurídico?

El sistema jurídico nacional se sostiene en principios y valores, que trascienden hechos produciendo consecuencias, y el vacío del supuesto de sustitución de la norma fundamental en su propio contenido, pese a ser su propia fuente de origen al haber sustituido a otra anterior, exige una respuesta jurídica que de no tenerla generaría una consecuencia que agravaría principios generales del Derecho, tales como, el principio del poder constituyente y el de la democracia representativa consagrados en la propia norma fundamental del Estado.

El supuesto de sustitución de la Constitución tiene estrecha relación con la frecuencia de revisión total de la norma fundamental por legisladores constituyentes con experiencia demostrada, toda vez que la naturaleza del poder constituido tiende a embalsar toda reforma que afecte intereses individuales y de grupo por un lado, y por otro, la velocidad de cambio que vive el Estado y la sociedad en su conjunto exige por riesgo a la obsolescencia periódicas revisiones completas de la Constitución para su cambio integral.

El acuerdo de Asamblea Constituyente por normar la sustitución periódica de la Constitución implica adoptar previsiones que permitirán articular en armonía el cambio constitucional por la vía democrática, quedando a salvo el principio de la democracia representativa respecto de atribuciones legislativas al poder ejecutivo, del respectivo interregno parlamentario mientras concluye el poder constituyente su labor legisladora y la ratificación del acuerdo constituyente por referéndum.

2.5 La respuesta jurídica por integración de principios generales del derecho

Persisten argumentos que sostienen desde el punto de vista jurídico que no cabe un cambio íntegro de la Constitución, porque la norma fundamental solo prevé reforma parcial o total, y por tanto pretender la sustitución es inconstitucional. Se alega una situación de vacío de Derecho por opción del legislador constituyente para el que no hay respuesta jurídica que valga, sin embargo subsiste la carencia de norma jurídica aplicable al supuesto de sustitución que la propia Constitución reconoce, así como la necesidad de regular la forma de su ejecución por el Derecho nacional.

Es inconsistente pensar que tal vacío de Derecho ocurre por decisión expresa del legislador constituyente, al haber optado por no establecer norma jurídica que regule el supuesto de sustitución de la Constitución, por dos razones: primero, porque no existe rechazo expreso a proyecto alguno que admita vocación de temporalidad de la norma fundamental. Por último, porque en ningún caso se derogó norma constitucional alguna que regulara la sustitución de la Constitución, simplemente se actuó por razones de fuerza mayor, persistiendo una laguna de Derecho recurrente cada vez que se sustituía la Constitución anterior.

La opción del legislador constituyente —implícita, no razonada ni sustentada— de regular toda reforma con la intención de imposibilitar jurídicamente el supuesto de cambio íntegro de la Constitución objeto de su creación, pese al origen de sus atribuciones y potestades en la sustitución de la Constitución anterior y a la realidad jurídica de eventuales cambios que se repiten en la historia del Derecho, replantea

el tema de resolver una laguna del Derecho de acuerdo a las atribuciones otorgadas constitucionalmente a los poderes democráticos.

Una forma de resolver esta laguna del Derecho constitucional es aplicando el método de integración jurídica, mediante la creación de la norma apropiada al caso, toda vez que no hay norma jurídica aplicable y se considera que se debe producir una respuesta jurídica a la situación presentada, recurriendo a los principios generales del Derecho nacional, porque en un caso de ausencia de norma, en una laguna del Derecho cabe integrar principios, pero no así en un vacío del Derecho donde no cabe integración alguna.

El poder constituyente que emana del pueblo y la democracia representativa que lo consolida son principios generales del Derecho en el sistema jurídico nacional que legitiman y posibilitan crear la norma de respuesta jurídica a la laguna de Derecho presentada, toda vez que:

[...] un principio de consolidación indiscutible en la teoría del Derecho es el carácter dirimente y legítimo que tiene el Poder Constituyente del pueblo para solucionar los problemas graves de su organización política en el Estado; por lo tanto, es legítimo encontrar como normatividad que resuelva el problema, la convocatoria a una elección de Asamblea Constituyente [...] (Rubio 1999: 312).

2.6 CONCLUSIÓN

El Presidente de la República está facultado desde un enfoque jurídico integrado por principios del Derecho nacional a convocar una elección de Asamblea Constituyente para regular la sustitución periódica de la Constitución Política del Estado, con la finalidad de abordar reformas estructurales postergadas por el poder constituido, tales como el deber del Estado a determinar la política nacional marítima en forma integrada y cohesionada con otros espacios del territorio nacional en los cuales el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, evitando que sólo se produzca la sustitución eventual de la Constitución por razones de fuerza mayor en forma aleatoria y con consecuencias impredecibles en agravio al Estado de Derecho, así como se sigan postergando reformas estructurales de eficiencia espacial que demanda la Nación.