Constitución Política del Estado: retos y posibilidades.

Rumbo a una efectiva política marítima integrada.



Contralmirante
JEAN JESU DOIG CAMINO

"[...] 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 también resulta inargüible el llamamiento a la consulta popular cuando, por causas incontrastables, la Constitución ya dictada se torna inoperable...". (Bustamante y Rivero, 1949)

Introducción

Este artículo aborda el aspecto de la estabilidad política presente en la figura de la sustitución de la Constitución, con un enfoque jurídico, motivado por la situación recurrente de acceder al cambio constitucional solo por la vía violenta del sistema jurídico, planteándose alternativamente la viabilidad democrática de la sustitución periódica de la norma fundamental del Estado.

Así mismo, motiva la sustitución periódica de la Constitución el resolver por norma fundamental 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 del país, esto es, orientados a contar con una efectiva política marítima de Estado.

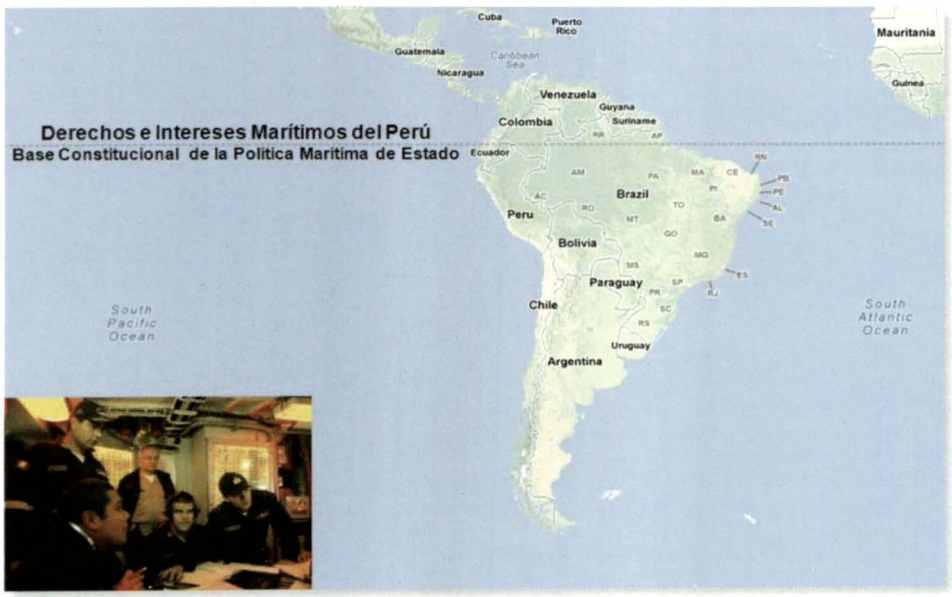
En una primera aproximación exploratoria, se analizan relaciones conceptuales y entre actores intervinientes; luego se revisan los elementos componentes del pensamiento jurídico en el supuesto de sustitución de la Constitución, para

finalmente 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, y así promover el desarrollo sostenible de los intereses marítimos nacionales.

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 la convocatoria de una Asamblea Constituyente cuando la Constitución vigente se torna inoperable.

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 solo se regula toda reforma y no la sustitución de la Constitución. Así, el Título VI "De la Reforma de la Constitución", en el Artículo 206º, establece los procedimientos para la reforma constitucional.



Un Centro de Información Marítima que contribuya a una eficiente Gobernanza Marítima en forma integrada y sistémica. Google Maps (América del Sur); MGP-DIMAR (Archivo Fotográfico).

Así mismo, el Artículo 32º norma sobre la reforma total o parcial de la Constitución como materia de referéndum, y el Artículo 57º fija 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 reglamentan las políticas nacionales de población (Art. 6º), de salud (Art. 9º), de educación (Art. 16º), de empleo (Art. 23º), de fronteras (Art. 44º), del ambiente (Art. 67º), de gobierno (Art. 118º.3), y exterior (Art. 118º.11). Sin embargo, se soslaya una política nacional en el ámbito marítimo, por ejercicio de soberanía y jurisdicción del Estado en su Dominio Marítimo (Art. 54º).

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 solo cabe dentro del marco de la Constitución en vigor, mientras que conceptualmente el término sustitución implica un nuevo marco jurídico de referencia, un 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 lugar a sustitución 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, aceptándose implícitamente la vía violenta del sistema jurídico nacional como única forma de cambio integral del texto constitucional.

"[...] subsiste la necesidad de reformas esenciales del Estado, pues está 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".

Por otro lado, subsiste la necesidad de reformas esenciales del Estado, pues está 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. Esta situación 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 km^2, que cobija en una longitud de costa de 3.426 km en una superficie de 136.232,8 km^2 (6%) a más de 14'973.264 de habitantes —más del 54% de la población nacional—; por ello se requiere de una norma constitucional que reconozca el deber del Estado de 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)

[...] se requiere de una norma constitucional que reconozca el deber del Estado de determinar una política marítima integrada...

Se concibe una política nacional del ámbito marítimo 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 por políticas públicas comparadas (Doig 2010), 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.

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 mismo 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)



Un Ordenamiento Territorial Marítimo que promueva el uso y control del mar, garantizando el desarrollo sostenible de los recursos marítimos. Ministerio del Ambiente, Perú.

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 solo por razones de fuerza mayor o quiebra irreparable es posible la sustitución de la Constitución?

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 agraviaría 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 de obsolescencia, periódicas revisiones completas de la Constitución para su cambio integral.

El acuerdo de la 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.

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 una 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. Segundo, 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.



Un Sistema de Coordinación de la Vigilancia Marítima que promueva la gestión eficiente de las actividades marítimas en la zona marino-costera y en los grandes ecosistemas marinos. Google Maps (Perú); O Mundo Militar (Satélites Brasileiros).

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 con 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)

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 del Estado, postergadas por el poder constituido, tales como el deber del Estado de determinar la política nacional marítima, evitando que solo 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.

Bibliografía

- Chanamé, José y otros (2009). Manual de Derecho Constitucional. Derecho, elementos e instituciones constitucionales. Arequipa: Adrus S.R.L.
- Constitución Política del Perú (CPP) (1993). Lima: Edición Oficial. Consulta 26/10/2012. http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE) (2012). Consulta 26/10/2012. www.rae.es/drae
- DOIG, Jean Jesu (2010). "Pensamiento Estratégico Marítimo: retos y posibilidades". Revista de Marina. Lima, 2010, Año 103, Número 1, pp. 67-87.
- (2012). "Gobernanza Marítima e Intereses Nacionales: políticas públicas comparadas rumbo a una eficaz política marítima de Estado". Revista de Marina. Lima, 2011, Año 104, Número 3, pp. 39-47.
- RUBIO, Marcial (1999). El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Octava Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

