

IX. EL ESTADO. ALGUNOS ASPECTOS DE ESTE

1) El territorio

El territorio es el pedazo de tierra que hemos recibido en herencia de nuestro pasado histórico.

El texto constitucional no hace un mayor desarrollo al respecto, pero sí se refiere al *espacio aéreo* y al *dominio marítimo*.

El problema del dominio marítimo es más conocido como el de las "doscientas millas", y ha ocasionado un gran debate nacional por los diversos enfoques y teorías que ha suscitado.

En un principio existía la concepción tradicional de que las doscientas millas eran *mar territorial*. Pero a ella se opuso otra que sostiene que en ese espacio lo que hay es soberanía modal, que se llama dominio marítimo.

En 1947, el Presidente José Luis Bustamante y Rivero firmó un Decreto Supremo donde no se hablaba de mar territorial, sino de una zona marítima de 200 millas sobre las que el Estado ejercía soberanía y jurisdicción para efectos de la explotación de las riquezas naturales.

Al intentar tipificar ese espacio marítimo es que surge la duda: unos entendieron de que se trataba de una zona de alta mar, con ciertos derechos; otros, pensaban que era mar territorial en sentido estricto.

(En el viejo Derecho Internacional se admitía la existencia de dos grandes espacios marítimos: "mar territorial" —con una extensión de tres millas, y en algunos casos, seis o doce—, y "alta mar", que correspondía a la zona restante, ilimitada).

Lo curioso es que los dos firmantes de aquel decreto de 1947, sostuvieron posteriormente interpretaciones opuestas acerca de la naturaleza de las 200 millas marítimas establecidas por el dispositivo que ambos sancionaron.

Mientras el ex-Presidente Bustamante y Rivero adoptó una posición "territorialista", su entonces Canciller, Enrique García Sayán, pensó que se trataba simplemente de una zona especial de explotación marítima pesquera.

Posteriormente, las Naciones Unidas, en los años '60, propicia la realización de una Conferencia Internacional sobre el Derecho del Mar.

La acción conjunta de los "países no alineados" —países de América Latina, Asia y Africa, fundamentalmente— permitió imponer un concepto de doscientas millas como "*mar patrimonial*", con vistas a la protección común y al aprovechamiento de sus ingentes recursos pesqueros, mineros y petrolíferos.

Más tarde se creó en sustitución el concepto de "*zona económica exclusiva*", el cual alcanzaría finalmente aceptación general en la comunidad internacional.

Cuando se produjo el debate en la Asamblea Constituyente (1979), las principales posiciones se neutralizaron, lo que motivó la redacción un poco ambigua de los artículos constitucionales sobre la materia.

El artículo 98 dice que "*El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley. En su dominio marítimo, el Perú ejerce soberanía y jurisdicción de acuerdo con la ley y los convenios internacionales ratificados por la República*".

(Esto último fue una concesión a fin de dejar abierta la posibilidad de ratificar la Convención sobre el Derecho del Mar).

Respecto a nuestro *espacio aéreo*, el artículo 99 de la Constitución alude al ejercicio sobre él, de *soberanía y jurisdicción* hasta el límite de las doscientas millas, por lo que se advierte un posible roce con lo que sostiene la Convención del Mar.

2) Símbolos patrios

Los símbolos patrios, en rigor, son tres: el himno, la bandera y el escudo nacional.

El himno nacional se crea en 1821 y son los autores de su letra y música, José Bernardo Alcedo y José de la Torre Ugarte, respectivamente. Esta versión original sufrió varias modificaciones.

La música fue arreglada en 1901, por Claudio Rebagliatti, sobre la base de instrucciones del propio Alcedo.

En este mismo año se convoca también a un concurso con el fin de elaborar un nuevo himno nacional. El poeta José Santos Chocano fue ungido ganador por un Jurado presidido por el célebre Ricardo Palma, introduciéndose como consecuencia cambios en algunas de sus estrofas.

Esta nueva versión del himno fue cantada durante varios años, hasta que, durante la década de los años '10, surge un movimiento que busca restaurar el viejo himno nacional. Así se hizo por la ley 1801, de 1913, y es el que existe hasta ahora, aun cuando hay discusiones en cuanto a la autenticidad de la primera estrofa, que se considera apócrifa.

En cuanto a la bandera, podemos advertir una cierta evolución en las variedades que fue adoptando. Pero, en términos generales, la bandera se fija en 1825, y todos los proyectos o los diseños posteriores mantuvieron constantes los colores rojo y blanco.

(Al color rojo, se le llamó color *encarnado*, como una manera castiza de referirse a él).

Finalmente, en cuanto al escudo nacional, si bien ha tenido

diversas variantes, es en sustancia el aprobado en 1825, en época de Bolívar, al mismo tiempo que la bandera.

3) Intervención en la vida económica del país

Existe en la Constitución un apartado dedicado al *régimen económico*. Ha sido ésta la primera vez que un texto constitucional lo ha recogido. Afirma el derecho del Estado a intervenir activamente en la vida económica del país, a fin de orientar la economía, cubrir los servicios insuficientemente atendidos, complementar las inversiones de los particulares, etc.

Es, en términos generales, la afirmación de un "Estado asistencial o de bienestar", en oposición al antiguo "Estado liberal o abstencionista". Naturalmente, la modalidad de esta intervención puede variar según por donde soplen los vientos políticos.

4) Hacienda Pública

Debemos resaltar la importancia del Presupuesto, la tributación y el endeudamiento externo. Veamos algunos aspectos conexos con este tema.

El presupuesto es anual. Lo aprueba el Congreso, o en su caso, el Poder Ejecutivo, a través de un Decreto Legislativo.

La idea fundamental del presupuesto es que sea balanceado, equilibrado, financiado, y que se compensen egresos e ingresos.

En cuanto tal, debe ser un instrumento negociado entre el Ejecutivo y las Cámaras.

A partir de 1990, se han producido diversos desentendidos entre ambos, toda vez que el Ejecutivo carece de una mayoría parlamentaria. Esto ha llevado a excesos, como es el negar al Presidente de la República la capacidad de ejercer el derecho de observar la Ley del Presupuesto.

La tributación constituye un instrumento eficaz para que el Estado ejecute su política económica. Con los ingresos provenientes

de los tributos, se cubren los servicios públicos, las necesidades fiscales, el financiamiento de inversiones, la ejecución de obras públicas, etc.

Los tributos se establecen normalmente por ley, pero puede hacerse también a través de decretos legislativos, y aun por decretos de urgencia, pero sólo en determinadas circunstancias.

La Cuenta General de la República es el informe que envía el Poder Ejecutivo al Parlamento dando cuenta de cómo se ha ejecutado el presupuesto. Corresponde a éste aprobarlo en su oportunidad. Lamentablemente, el Parlamento no ha cumplido con esta atribución que le otorga la Constitución.

Endeudamiento externo: Es la facultad del Estado para proveerse de fondos a través de préstamos provenientes del mundo financiero internacional. El artículo 141 de la Constitución limita la garantía de la deuda pública a los préstamos contraídos por gobiernos constitucionales.

La Contraloría General es la cabeza del Sistema Nacional de Control. Vigila la administración de bienes y recursos públicos.

En otros países se confía esta labor a un Tribunal Mayor de Cuentas.

El Contralor General tiene facultades de control y de denunciar las irregularidades advertidas durante su labor de fiscalización. No tiene atribuciones para sancionar, aun cuando lo ha hecho en diversas oportunidades.

La actividad empresarial del Estado ha sido enmarcada en una ley que la regula. El Estado comenzó a ser empresario, ya desde los años '30, y cada vez ha sido más acentuada su intervención en la vida económica del país, concretamente a partir del primer período de gobierno de Fernando Belaunde Terry en la década del '60.

Durante el régimen militar se desarrolló vigorosamente la política de creación y desarrollo de empresas estatales, que crecieron en gran número. Hoy, por el contrario, se está siguiendo una política opuesta, que busca privatizar gran parte del sector empresarial del Estado.

5) Responsabilidad del Estado

Es un punto importante que lo desarrolla mayormente el área administrativa, pero también es visto por el derecho constitucional. Hoy se admite, en general, que el Estado debe compensar a los particulares por los daños que les cause (incluso de orden patrimonial).

En un plano más específico, se ha reconocido y regulado la indemnización por los errores judiciales, así como por las detenciones arbitrarias y que supongan un perjuicio a los ciudadanos.

En cuanto a la defensa judicial del Estado, ésta se ejerce a través de los Procuradores Públicos.

6) Moneda y Banca

Al respecto resulta muy importante que se hayan consagrado dos instituciones fundamentales: Una de ellas es el Banco Central de Reserva, fundado en los años '20, y que está encargado, principalmente, de regular los intereses y el crédito, así como de la política monetaria (art. 148 y ss).

Otra es la Superintendencia de Banca y Seguros (art. 155), creada en los años '30, que se encarga de vigilar a las empresas bancarias, financieras y de seguros, que operan con fondos del público. Dentro de este esquema, ha participado en la intervención y liquidación de algunos bancos y entidades financieras.

La Superintendencia vigila la estabilidad del sistema financiero: otorga y retira licencias para captar fondos del público. Una ley regula al detalle sus facultades.

7) Mercado y pluralismo

Hay también en nuestra Carta Política la consagración de un modelo de *economía social de mercado* (art. 115), que supone un reconocimiento del mercado como regulador natural de la economía, pero se acepta una actuación del Estado a fin de garantizar una función social del mercado y propiciar un desarrollo armónico de la economía, buscando frenar eventuales desequilibrios.

El pluralismo económico (art. 112), significa la presencia de fuerzas económicas de diferente naturaleza. Intervienen fundamentalmente los sectores privado, estatal, autogestionario y cooperativo. También se reconoce implícitamente al sector de propiedad social, que fuera impulsado con vigor durante el gobierno militar.

La planificación corre a cargo del Estado, con el objeto de prever y disponer en forma ordenada los proyectos y actividades a desarrollarse a corto, mediano y largo plazo (art. 111).

Nuestra Constitución propicia una planificación *concertada e indicativa*, es decir, una planificación democrática, opuesta a la planificación central, propia de regímenes totalitarios.

8) Antártida

En el texto final de la actual Constitución hay una Declaración sobre los derechos del Perú respecto a la Antártida.

No se trata de una reivindicación territorial, ni de un lugar de ocupación y explotación. Es, más bien, una zona geopolítica estratégica, a la cual el país tiene acceso por su condición de ser un Estado que pertenece al hemisferio austral. Indirectamente existen, como es fácil advertir, intereses económicos en juego.

9) La función pública

La Constitución establece diversas normas referentes a la *función pública* (arts. 58 a 63).

Es importante el artículo 61, pues reconoce los derechos de sindicalización y huelga de los servidores públicos, en concordancia con la decimoséptima disposición general y transitoria, por la que se ratifica el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo sobre protección del derecho de sindicación y negociación colectiva en la administración pública.

El artículo 59 establece la carrera administrativa de los servidores públicos, regidos por un sistema único homologado de remuneraciones, bonificaciones y pensiones (Decreto Legislativo 276).

La responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos está normada por ley. Además, como quiera que la administración debe ser controlada en sus decisiones, la Constitución ha previsto la *acción contencioso-administrativa* contra los actos o resoluciones de la administración que causen estado, tal como lo dispone el artículo 240. Esta importante normativa no ha sido reglamentada todavía.

Se establece además:

a) Declaración jurada de bienes y rentas, en los casos que lo determina la ley; y

b) Jurar el cumplimiento de la Constitución para todo aquel que ejerce funciones públicas.