

# BICENTENARIO DE LA REPÚBLICA: CULTURA Y REFORMA CONSTITUCIONAL

*BICENTENNIAL OF THE REPUBLIC:  
CULTURE AND CONSTITUTIONAL REFORM*

Raúl Gutiérrez Canales\*

## **Resumen:**

A partir del bicentenario de la república del Perú y la discusión sobre la posibilidad de iniciar un proceso constituyente, se analiza si efectivamente existen las condiciones para garantizar un cambio de Constitución que responda a los fines del Estado constitucional de derecho. Para tal efecto, se desarrolla los alcances y relevancia de la cultura constitucional, identificando que en el ámbito nacional aun la misma configura un reto. En tal escenario, se precisan algunos elementos que aportan al impulso de acciones que aseguren su presencia en el Estado y en la sociedad, resaltando su consolidación como una política pública transversal que puede ayudar decididamente al fortalecimiento de la institucionalidad y la lealtad constitucional.

**Palabras clave:** Constitución, cultura constitucional, reforma constitucional, poder constituyente, proceso constituyente.

## **Abstract:**

*Starting with the bicentennial of the Republic of Peru and the discussion on the possibility of starting a constituent process, it is analyzed whether the conditions actually exist to guarantee a change to the Constitution that responds to the purposes of the constitutional rule of law. For this purpose, the scope and relevance of the constitutional culture is developed, identifying that at the national level even it constitutes a challenge. In such a scenario, some elements are needed that contribute to the promotion of actions that ensure its presence in the State and in society, highlighting its consolidation as a transversal public policy that can decisively help to strengthen institutionalism and constitutional loyalty.*

**Keywords:** Constitution, constitutional culture, constitutional reform, constituent power, constituent process.



---

\*Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derecho y Ciencia Política, y magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Máster en Derecho Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y asesor principal del Congreso de la República del Perú.

## 1. Introducción

Llegamos al año del bicentenario de la república del Perú y seguimos discutiendo sobre la necesidad de aprobar una nueva Constitución. Pese a haber tenido doce constituciones previas, no hemos podido consolidar un consenso deseable sobre la legitimidad de la carta política vigente a doscientos años de la independencia. Parece que nuestra historia constitucional no ha logrado adquirir una apreciable madurez que le permita hacer frente a propuestas de reformas en muchos casos inútiles, redundantes, improvisadas o con claros fines distintos al interés público o al compromiso de fortalecer un verdadero pacto social con plena integración y pluralidad.

No está mal discutir un cambio de Constitución, pero un asunto de tamaño relevancia debe contar con las condiciones adecuadas para formular y aprobar una propuesta viable en términos de eficacia. La Constitución es una norma política, cuyo valor jurídico supremo exige contar con una legitimidad reforzada, con un reconocimiento categórico del valor de su contenido e importancia para la vida y aspiraciones de una sociedad. En este sentido, la identificación de un momento constituyente no puede dejar de observar el nivel de cultura constitucional que existe en la población. Más aun, cuando se busca que la nueva carta política represente un cambio significativo que responda efectivamente a los intereses de todos los sectores del país con criterio de equidad.

Bajo tales ideas, en el presente trabajo se desarrolla la importancia de considerar la cultura constitucional en la oportunidad de la discusión sobre la reforma constitucional, visibilizando algunos aspectos indispensables que guardan relación con la teoría y el impostergable vínculo entre las políticas públicas y la realidad en que aquellas se desenvolverán para cumplir sus fines.

## 2. La cultura constitucional y la integración social

Qué duda cabe que la Constitución es parte de la cultura de una sociedad. En su propio fundamento se halla la idea imprescindible de que es consecuencia de la voluntad directa de aquella y que su continuidad descansa en la soberanía popular. No obstante, el régimen político que fija una Constitución no es una fórmula universal, es consecuencia de la atención de las características, necesidades y anhelos de la sociedad en la que tendrá vigencia. Como bien nos recuerda el profesor Peter Häberle:

“La Constitución no es solamente un orden jurídico para juristas que ellos interpretan según viejas y nuevas reglas; ella tiene una eficacia esencial también como guía para los no juristas: para los ciudadanos. La Constitución no es solamente un texto jurídico ni tampoco una acumulación de normas superiores, es también expresión de un estado de desarrollo cultu-

ral, un medio de autorrepresentación de un pueblo, un espejo de su herencia cultural y un fundamento de sus nuevas esperanzas”<sup>1</sup>.

Ciertamente, si lo que se persigue es que la Constitución sea eficaz, es impostergable que los ciudadanos internalicen una pertenencia cotidiana a ella, lo que traspasa al puro formalismo de mirarla como una norma ajena en el desenvolvimiento regular y permanente de los miembros de la sociedad donde tiene vigor. Si la Constitución reconoce derechos o mecanismos de participación ciudadana para lograr transparencia en las decisiones públicas, pero los ciudadanos no conocen los mismos o no tienen mayor interés en su ejercicio, entonces, no habrá cultura constitucional.

Es verdad, como afirmó el profesor Konrad Hesse, que el contenido de una norma constitucional no se agota en las pretensiones del texto, menos cuando este es incompleto e indeterminado<sup>2</sup>. La norma requiere realizarse, lo que se logra con la consideración de las relaciones vitales de la sociedad donde rige, caso contrario, camina al fracaso. Ahora bien, aun cuando la mutación constitucional, que es necesaria para dichos fines, es dinámica y la interpretación cumple un papel decisivo en su reconocimiento, también es cierto que la atención de la cultura en el desempeño de la Constitución, debe involucrar un mínimo de incentivo para los ciudadanos respecto no solo de su cumplimiento, sino también de su defensa.

La cultura constitucional no se debe agotar en que su contenido refleje las prácticas y aspiraciones de una comunidad determinada, también es preciso que promueva en la sociedad la motivación de hacerla cumplir en su dimensión objetiva. Es decir, que no solo se recurra a ella como fundamento o de modo directo para reclamar intereses personales.

La cultura constitucional debe comprender la internalización de la población de ser parte activa en la defensa del contenido constitucional cuando medie el interés público, lo que tiene correlato en el mandato expreso del artículo 38 de la Constitución de 1993: “*Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución (...)*”, dispositivo que, además, con algunos matices, sigue un objetivo que se encuentra desde nuestra primera constitución republicana de 1823, cuyo artículo 15 definió que “*La fidelidad a la Constitución (...) compromete de tal manera la responsabilidad de todo peruano, que cualquiera violación en estos respectos lo hacen delincuente*”.

Tal identificación con la Constitución, que aspira a convertirse en lealtad, debe ser un elemento habilitante para discutir asuntos como un cambio de Constitución.

1 HÄBERLE, Peter, La Constitución como cultura, en: Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, N° 6, 2002, p. 194.

2 HESSE, Konrad, Escritos de Derecho Constitucional, traducción de Pedro Cruz Villalón, 2da. edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 27.



Se debe atender a que toda reforma requiere del apoyo indispensable de elementos complementarios para lograr su eficacia. La cultura constitucional requiere condiciones para tener practicidad, y si bien tendrá plenitud luego de un proceso secuencial, es necesario empezar a allanar el terreno.

La cultura constitucional es un asunto de preponderancia que no surge del azar, sino que exige un compromiso objetivo de forjarla mediante el impulso de gestos y acciones tangibles que construyan un cambio cierto, paulatino y sostenible. El impulso de políticas de cultura constitucional en la sociedad tendrá efecto directo en el trabajo y compromiso de los funcionarios, servidores o autoridades y, consecuentemente, en el fortalecimiento de la institucionalidad en la administración pública.

A ello, debemos sumar que en el bicentenario es menester entender que la historia constitucional peruana, como propósito de racionalizar el poder y garantizar las libertades ciudadanas, tiene sus fundamentos en el reclamo emancipador del sector de peruanos trasgredidos, que produjo una serie de levantamientos previos a la llegada de los denominados libertadores. Este entendimiento no solo es un asunto de objetividad y justicia, sino también de revaloración de la identidad nacional, no como un patriotismo vacío o de revancha, sino como la tarea de integración de las culturas originarias del país a las políticas públicas de desarrollo humano.

Bajo dicho reto, la cultura constitucional comprende la premisa de que la inclusión debe respetar la pluriculturalidad del Perú y su complejidad. Las lenguas originarias, las costumbres comunales de tomas de decisiones, la protección del medio ambiente y la biodiversidad, la representación inclusiva mediante acciones afirmativas legislativas, entre otros, son aspectos sustanciales que requieren ser robustecidos. Los objetivos de las constituciones que dieron origen a nuestra república tenían el decisivo deber de integrar a la sociedad, respetando su diversidad y procurando alcanzar la igualdad material; pero estos cometidos solo se podían alcanzar con la interiorización de sus contenidos por parte de los actores sociales y del Estado.

Sin conocimiento de la trascendencia de la Constitución para la vida de todos, seguiremos cuestionando su legitimidad y, lo más preocupante, asumiendo la idea de que la carta política no ha tenido mayor utilidad para dar un salto cualitativo en la forja de un Estado democrático y objetivamente representativo.

Nunca tan oportuna la reflexión Pablo Macera y Jorge Basadre sobre el cumplimiento de los propósitos de la independencia:

“Basadre: La independencia terminó siendo una revolución no cumplida.  
Macera: Secuestrada, pienso yo (...) ¿Qué es lo que ocurre con hombres como Mariátegui, Sánchez Carrión; y otros más que verdaderamente hubieran podido radicalizar el proceso de independencia, o sea hacer que la

República cumpliera, no solamente los objetivos reformistas de algunos criollos, sino los objetivos revolucionarios que compartían las masas indígenas? ¿Qué ocurrió para que se vieran obligados a ceder su lugar a quienes exclusivamente querían un cambio político, terminar con el dominio español pero no cumplir ninguna de esas promesas (...), dejando así intacta la vieja estructura social interna?”<sup>3</sup>

### 3. La reforma constitucional y el nuevo contexto del poder constituyente

La controversia respecto de la legitimidad de origen se relaciona con la autoridad que representan las constituciones por su condición de convenio fundante de una colectividad política. En esta lógica, si la norma que define la organización del poder, las garantías de los derechos y las aspiraciones e identidad colectiva de los peruanos tuvo su nacimiento en el marco de un golpe de Estado y tiene el sello de un régimen político contrario a los valores democráticos, es más que razonable entender la discusión sobre su cambio, lo que, por supuesto, no es motivo determinante para iniciar el respectivo procedimiento de reforma.

La identificación de un nuevo momento constituyente no puede estar exento del más amplio y plural debate social, pero tal discusión requiere un mínimo de conocimiento sobre los alcances, valores y trascendencia de la carta política. Un debate que convoque a todos no es suficiente para garantizar un pacto que integre. Si el nivel de entendimiento (tanto de derechos como de límites) no es equivalente, no habrá un resultado que procure proporcionalidad o igualdad material y, por tanto, el resultado repetirá los problemas de legitimidad que, precisamente, se buscan corregir.

Y ello es así, porque el poder constituyente no es un concepto pétreo que esté al margen de su entorno. El poder constituyente, como lo entendió Sieyès a fines del siglo XVIII en ¿Qué es el Tercer Estado?, indudablemente, mantiene su esencia, pero, su ocurrencia no puede desconocer las características propias del tiempo y la realidad vigentes. Pensar en un poder ilimitado u originario en un modelo democrático con historia constitucional y siendo parte de una comunidad de Derecho Internacional es discutible.

La promoción de una eventual asamblea constituyente en el siglo XXI, que tendrá la tarea de elaborar y proponer una nueva Constitución, entenderá a esta última como una fuente de transformación antes que de creación. No nos encontramos en el supuesto de dotar de una Constitución a una sociedad cuyo Estado nace por primera vez, sino en la oportunidad de brindarle a una sociedad, que ya posee previamente una Constitución (una organización política), un cambio de la misma.

3 MACERA, Pablo, Conversaciones con Basadre, Mosca Azul editores, Lima, 1979.



Y no nos referimos a una reforma parcial formal, sino a la mirada objetiva de una nueva carta política, la que podrá ser formalmente nueva, pero, en los hechos, posee un contenido que toma en cuenta un porcentaje significativo de su antecesora o antecesoras.

La primera Constitución peruana (1823) estableció la forma republicana de gobierno y eso se ha mantenido hasta la Constitución vigente (y luego de doce constituciones). Pero, además, esa primera Constitución reconoció el fundamento de la importancia de la soberanía y la nación; el principio de separación de poderes; la inviolabilidad de opinión de los parlamentarios; la competencia del presidente de promulgar las leyes y suscribir tratados; el principio de exclusividad de la función jurisdiccional; la organización territorial en departamentos y provincias; una autoridad electoral y el régimen representativo; los gobiernos locales (alcaldes y regidores); la competencia del Poder Ejecutivo en la formulación de la ley de presupuesto público anual; el reconocimiento y garantía de los derechos; la educación pública como derecho y servicio público esencial; entre otros asuntos que también permanecen hasta hoy.

Por supuesto, que desde la primera Constitución hasta la fecha ha habido cambios, pero, en general, estos han sido para fortalecer lo ya reconocido y corregir las inconsistencias con un régimen político republicano. Se ha avanzado en superar cuestiones como el impedimento del derecho de sufragio de la mujer, la exclusión del ejercicio de cualquier otra religión que no sea la católica o el requisito de tener una propiedad para ser ciudadano. Incluso, recientemente, se eliminó la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, que es una institución que ha estado presente desde el inicio de nuestra Constitución histórica.

Entonces, pretender afirmar que se va a escribir un texto original sin tomar en cuenta lo que se ha ido puliendo a lo largo de doscientos años de república es faltar a la verdad. Y esto es así, no solo porque las constituciones que se han producido desde 1823 hasta 1993 así lo evidencian, sino también porque la competencia para elaborar una nueva carta política no implica que hayan dejado de tener vigor otras fuentes de derecho de obligatoria observancia, como son, efectivamente, la legislación internacional o la jurisprudencia constitucional y supranacional.

En tal supuesto, por ejemplo, no se puede descuidar que el principio de progresividad, reconocido en acuerdos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, impone que los Estados adopten medidas legislativas para lograr paulatinamente la plena vigencia de los derechos. En contrapartida, cualquier retroceso en este sentido configurará la respectiva responsabilidad internacional.

Por su lado, la jurisprudencia constitucional y supranacional no solo ha ido definiendo el contenido y los alcances de los derechos fundamentales, sino, sobre todo, ha identificado y precisado las obligaciones de la administración pública para su defensa. En este trabajo se han formulado precedentes y doctrina jurisdic-

cial que han precisado la relación ineludible del deber estatal de protección de derechos humanos con la garantía del respeto a la institucionalidad de conceptos como democracia, soberanía popular, Estado constitucional de derecho, legalidad, razonabilidad, transparencia.

Entonces, la jurisprudencia constitucional y supranacional, inevitablemente, replantean la idea de un poder constituyente objetivamente prejurídico. El contexto de transformación antes que de creación, que mencionamos antes, nos permite ver que el punto de partida en el impulso de una nueva Constitución no se desenvuelve en una realidad exenta de la eficacia de otras fuentes de derecho válidas que también han logrado su desarrollo y fortalecimiento en el modelo democrático. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional y supranacional, así como los tratados internacionales actuarán como una guía orientadora ineludible que completamente y consolide los cambios que se buscan implementar.

Además de lo reseñado, ¿el poder constituyente debería estar al margen del procedimiento fijado por la Constitución para aprobar su reforma total? la crítica mayor a la aprobación de la Constitución de 1993 es que buscó legitimar un golpe de Estado. De hecho, para su impulso no se cumplió el procedimiento de reforma preexistente que estableció la Constitución de 1979; es más, esta Constitución imponía en su artículo 307 que no perdía su vigencia si no se cumplía el procedimiento regular de reforma.

Entonces, preguntamos: ¿eso que se criticó y que comprende uno de los fundamentos para considerar a la Constitución vigente como espuria debería ser un precedente a seguir en un nuevo escenario de cambio de Constitución? De ninguna manera. El planteamiento de una nueva Constitución desde la conformación de un poder constituyente implica que se producirá necesariamente un proceso constituyente, que tendrá etapas hasta la puesta para la aprobación final de una nueva carta política por parte de la población electoral. Y en este objetivo, el inicio del proceso debe estar dotado de la más alta legitimidad, sin cuestionamientos de arbitrariedad o de abuso de poder. Si el procedimiento seguido no responde a una fuente cierta y válida, no será posible lograr la legitimidad reforzada de origen que exige el nacimiento de una nueva Constitución. Y con ello, se repetirá, precisamente, lo que se pretendió enmendar.

Así las cosas, el poder constituyente, creemos, tampoco puede estar exceptuado de observar el procedimiento de reforma constitucional vigente al momento del inicio del proceso constituyente, y esto es consecuencia de lo que venimos afirmando: el punto de partida tiene antecedentes y un contexto actual (nacional e internacional) que la nueva propuesta no debería desatender. La asamblea, la convención o el congreso constituyente cumplirán una función de representación temporal y, por tanto, persiste la necesidad de respetar las valoraciones sociales que predominan en el respectivo momento constituyente, porque no debe permitirse, en ningún supuesto que se violente la voluntad de la población respecto de contenidos mínimos o no negociables, como son la vigencia de los derechos.



Finalmente, en el planteamiento de que un poder constituyente en el siglo XXI debe adaptar sus características de poder originario, ilimitado o prejurídico, se vislumbra un asunto objetivo: las dificultades o la complejidad de la representación efectiva de toda la población en la respectiva asamblea constituyente. Sin duda, el concepto de población que comprende el poder constituyente es una ficción, porque en la práctica es imposible identificar el sentido de su voluntad unívoca y más en sociedades tan heterogéneas, como es el caso del Perú. Ciertamente, el reto de la integración de todos los sectores del país en el debate constituyente es un ideal y hacia ello se deben dirigir los esfuerzos, pero no se debe descuidar que una discusión amplia y plural requiere condiciones que garanticen un avance y, más aún, un nivel de representación garantista de los intereses colectivos de la población; lo que, por supuesto, se logra de mejor manera con las consideraciones antes anotadas, pues el poder constituyente se realiza mediante seres humanos falibles.

#### 4. La propuesta de nueva Constitución y su legitimidad

Luego de presentar las ideas previas, pasemos al tema recurrente de la propuesta de una nueva Constitución en el actual escenario nacional. Lo primero es identificar si nos encontramos en un contexto de solvencia para afirmar que el nuevo pacto social tendrá la deseable legitimidad social que justifique su dación ¿podemos afirmar que hoy existe una deseable cultura constitucional en el Perú, que garantice que todos los sectores sociales sean conscientes de la importancia, alcances y efectos de un nuevo proceso constituyente?

No es suficiente que los candidatos a una asamblea constituyente y una posterior propuesta de Constitución se voten (obligatoriamente) para que haya conciencia sobre su contenido y relevancia. La Constitución vigente fue la única votada en referéndum y hasta la fecha es muy cuestionada, desde expresidentes de la República que juraron al cargo por una Constitución dejada sin efecto hasta la existencia de partidos políticos que propugnan su derogatoria. Pero, estos cuestionamientos no bastan para plantear nuestra Constitución número trece, pues mientras no haya cultura constitucional repetiremos los mismos problemas y sentiremos que la Constitución no refleja las aspiraciones de todos con equidad.

Actualmente, varias organizaciones políticas anuncian el cambio de Constitución con ligereza manifiesta, como si su aprobación solucionará inmediatamente las brechas sociales, los problemas de la economía, la falta de acceso a derechos con plenitud e igualdad, o las prácticas de corrupción. Y eso no es así. Si la Constitución sigue siendo contradictoria con la realidad, solo terminará debilitándose o, incluso, retrocediendo en el camino hacia el Estado constitucional. Es válido exigir una legitimidad reforzada de la Constitución, que todos, la sociedad y el Estado, reconozcan su autoridad en el curso regular y en el rumbo de las políticas públicas, pero primero es necesario involucrar objetivamente a la comunidad en su discusión. Mientras la sociedad no tenga interés ni conocimiento sobre la importancia del contenido y cumplimiento de los postulados esenciales de la Constitución, la legitimidad de esta seguirá siendo un asunto de pocos y no se

habrá cumplido el objetivo de haber aprobado un real acuerdo social de carácter nacional y con pluralidad.

Es imperioso comprender que, antes de plantear una nueva Constitución, es necesario generar la suficiente cultura constitucional en la población y en la administración pública para tener certeza de si realmente la necesitamos o solo se requiere una reforma parcial. No debe olvidarse, como hemos referido antes que, desde la primera Constitución hasta la actual, tenemos contenidos orgánicos centrales que no han cambiado. Difícilmente, estos aspectos van a variar en una nueva Constitución y se terminarán repitiendo o parafraseando.

Asuntos como la bicameralidad o modificaciones a la regulación de la vacancia presidencial, el voto de confianza, la censura, el veto del presidente a las autógrafas del Congreso, entre otros, que son los temas que se encuentran en debate, pueden materializarse con una reforma parcial<sup>4</sup>. Asimismo, ya existe una reforma política en marcha que ha logrado en el ámbito parlamentario la no reelección inmediata, la paridad en las listas presidenciales y congresales, la eliminación de la inmunidad parlamentaria, así como avances en la regulación electoral y en el fortalecimiento de la administración de justicia con el establecimiento de la Junta Nacional de Justicia.

Por otro lado, las reformas en materia tributaria, laboral, pensionaria, agraria, de justicia, del régimen policial, de seguridad ciudadana, de impulso a las pequeñas empresas, entre otros, son asuntos que corresponden hacerse desde la fuente legislativa y no constitucional. Incluso, asuntos de permanente controversia moral, como el matrimonio entre personas del mismo sexo, la despenalización de la eutanasia y el aborto, y la flexibilización de las condiciones para adoptar, son aspectos que corresponden a la normativa de rango legal.

Ahora bien, el fortalecimiento de los derechos sociales y su vinculación con el régimen económico constitucional son desafíos aún, pero volvemos a lo mismo: si no hay condiciones para la garantía de derechos, el cambio de Constitución no hará la diferencia. En el período parlamentario 2016-2021 se ha incluido expresamente en la Constitución el derecho de acceso al agua potable y, en primera votación, los derechos a la vivienda y acceso internet y, francamente, de una norma declarativa no hay certeza de una repercusión práctica ni siquiera en el mediano plazo.

Solo en la exposición de la Ley de Presupuesto Público de 2022, el ministro de Salud indicó que la brecha en el sector es de doce mil millones de soles, lo que implica que el año siguiente a nuestro bicentenario las personas seguirán sin suficientes centros de salud para atenderse y no habrá suficiente personal, equipos e infraestructura para los pacientes ¿esta situación se puede revertir con un cambio de Constitución formal? Indudablemente, no. Si no se pueden asegurar los me-

<sup>4</sup> En el período parlamentario 2016-2021 se aprobó el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento (proyecto de ley 1869 y otros) que prevé estas modificaciones de modo parcial.



canismos prácticos para que la Constitución, al menos en su parte dogmática, se cumpla, podemos tener, incluso, una Constitución aún más deslegitimada, considerando la apreciable expectativa que puede generar el establecimiento de una asamblea constituyente.

Ahora bien, si hay un asunto visible que se apela de forma recurrente para proponer un cambio de Constitución, ese es la reforma del régimen económico. Sin embargo, dicha modificación, desde una mira jurídica, solo requiere una reforma parcial. Esto, por cuanto, la Constitución no se agota en su sentido literal, pues comprende también la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional. Entonces, tanto su aplicación como su posible reforma deben tomar en consideración los alcances delineados por la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

En este punto, es oportuno recordar que la economía social de mercado prevista en la Constitución ha sido definida por el Tribunal Constitucional<sup>5</sup> con criterios que hacen ver que eventuales cambios literales no serán contradictorios con la interpretación constitucional aplicable a la fecha.

Así, el supremo colegiado ha esbozado premisas que comprenden el régimen de la economía social de mercado como las siguientes: “la recomposición de las desigualdades sociales y económicas no debe quedar librada a la supuesta eficiencia de un mercado”, “toda economía colectiva debe cumplir mínimos supuestos de justicia”, “la economía social de mercado se trata del Estado de la integración social”, “la iniciativa privada es libre en tanto no colisione los intereses generales de la comunidad”, “el bien común permite reconocer la función social de la propiedad” y “el modelo económico social de mercado impone límites a la libertad de empresa”.

Al respecto, es importante traer a colación que la esencia de la Constitución se encuentra, como recordó Karl Loewenstein, en su deber principal: limitar el poder político, porque sin Constitución no hay límites y sin límites no hay derechos. Entonces, esta idea elemental tiene correlato, cómo no, en la realidad actual, donde hay un poder económico que se desenvuelve en el marco constitucional y, consecuentemente, no puede ser ilimitado. Entonces, en el campo en el que se desarrollan las libertades económicas individuales el límite que otorga nuestra Constitución es el fin social, el interés público; el carácter social de nuestro régimen es, precisamente, el límite a la economía de mercado.

Bajo tal entendimiento, es impostergable un rol más proactivo del Estado en la desaparición de las brechas sociales que afectan la dignidad de las personas. Se puede discutir el cambio de reglas del régimen económico constitucional, pero de ningún modo se puede validar que el Estado se encuentre cruzado de brazos frente a la desigualdad o frente a la carencia de garantías en la protección de los derechos ciudadanos, porque eso es un deber que se desprende del primer artículo

de la Constitución y de la propia naturaleza que justifica la existencia de la administración pública. Las reglas y los alcances del régimen económico constitucional comprenden también los alcances fijados en la jurisprudencia constitucional y, al mismo tiempo, su aplicación no puede desconocer su complementariedad con los derechos y los fines constitucionales que posee la Constitución en su contenido integral.

La Constitución no se resume en su contenido expreso o formal, tiene también un contenido implícito basado en principios constitucionales, muchos de los cuales han sido identificados y definidos en la jurisprudencia constitucional. Cualquier reforma seria debe observar la integridad de las fuentes de derecho de la Constitución, sobre todo, el trabajo de interpretación y uniformización temática del Tribunal Constitucional que, valgan verdades, es el órgano que tiene el mérito de haber empezado y promovido la senda por el posicionamiento de la Constitución en el ejercicio del poder público y en el cumplimiento de los derechos y deberes de las personas.

## 5. La cultura constitucional como política pública transversal

A tenor de lo descrito, podemos decir que no es correcto oponerse *per se* a una reforma constitucional. Es legítimo impulsar un proceso constituyente, pero el inicio del mismo debe involucrar la certeza de que la cultura constitucional en la sociedad sea lo suficientemente real para afirmar que existen las condiciones efectivas para llevar a cabo un verdadero pacto social que sea consecuencia de una discusión con plena libertad, pero también con el suficiente interés social sobre su importancia y resguardo. No puede concebirse un momento constituyente con una población ajena al debate constitucional, con desidia sobre la influencia de la Constitución en la vida de todos.

Para tales efectos, no ayuda una posición pasiva del Estado, es indispensable priorizar desde las políticas públicas el fomento de cultura constitucional, lo que trasciende al objetivo mismo de un proceso constituyente, pues la cultura constitucional debería ser una política prioritaria, pero, además, sostenible y coherente en el tiempo. Ya, en su oportunidad, la Constitución de 1979 estableció expresamente: “La enseñanza sistemática de la Constitución y de los derechos humanos es obligatoria en los centros de educación civiles y militares y en todos sus niveles”, lo que es una muestra de que la cultura constitucional puede configurar un fin constitucional explícito. Sin embargo, lejos de avanzar en ese rumbo, la Constitución de 1993 excluyó tal artículo de su texto, lo que refleja un retroceso injustificado.

En todo caso, la cultura constitucional es necesaria, no solo para iniciar un proceso constituyente sino para consolidar un efectivo Estado constitucional de derecho. Es imprescindible generar las respectivas condiciones, como la implementación en la currícula escolar de materias sobre Constitución y Derechos Humanos con un enfoque accesible, antes que jurídico. Esto debe involucrar medidas integrales,



<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú 008-2003-AI/TC.

como la capacitación docente y la formación superior en el mismo sentido. Igualmente, acciones de difusión masivas e inclusivas. Ya el Tribunal Constitucional tiene interesantes experiencias que bien pueden ser tomadas en cuenta, como programas para niños sobre el contenido de la Constitución o iniciativas de socialización de su trabajo en idiomas nativos.

Además, los servidores públicos en su conjunto, sobre todo los que tienen contacto con la ciudadanía, deben contar con los conocimientos básicos del contenido constitucional, con énfasis en su parte dogmática. Las facultades de Derecho deben tener un rol activo en la difusión interna como en la respectiva proyección social; para cumplir esta finalidad se pueden crear alianzas estratégicas con el sector privado y el Estado.

Cuando hablamos de Estado y sus políticas públicas, debemos apelar a su concepción en sentido amplio. Es necesario que todos los sectores se encuentren comprometidos con este fin. Hoy, por ejemplo, el acuerdo nacional y las políticas públicas que lo conforman no prevén el fomento de cultura constitucional.

Es necesario que en un foro como este, que integra a las principales autoridades públicas y actores políticos, se incluya la agenda sobre las acciones coordinadas y transversales en materia de implementación y sostenibilidad de la cultura constitucional a nivel nacional, con los respectivos monitoreo y medición de metas.

Una mención especial a los medios de comunicación. La Constitución, cuando regula el servicio y derecho a la educación, establece que “los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural” (artículo 14). La Ley de Radio y Televisión reconoce como principio de la prestación del servicio, el fomento de la educación y la formación integral de los niños y adolescentes (artículo II). Lamentablemente, todos estos años el incumplimiento de la regulación en esta materia ha sido tolerado por el Estado y los ministerios responsables no han trabajado por efectivizar el mandato constitucional. Es tiempo de iniciar el cambio en la gestión pública escolar y su incidencia en los medios de comunicación, donde la cultura constitucional debería tener un espacio significativo.

Podríamos plantear y discutir muchas más iniciativas, sin embargo, las descritas nos bastan para esclarecer que sí es posible el fomento de la cultura constitucional y en este objetivo es forzoso contar con el rol promotor del Estado. Mientras ello no se concrete formal y materialmente, estaremos lejos de cumplir los fines de un proceso constituyente y del fortalecimiento de un Estado de derecho verdaderamente constitucional. La Constitución y su defensa son aspectos que deben estar presentes en el ideario común de las personas de modo continuo. Si esto se expresa en la implementación progresiva de una política estatal firme, todo lo demás caerá por su propio peso, desde el fortalecimiento de los partidos políticos (entidades centrales en la democracia) hasta la lucha contra la corrupción.

## 6. A modo de conclusión

En la Constitución están las aspiraciones de la República y el camino para su efectiva socialización está en el emprendimiento de la cultura constitucional, como política central. Difícilmente podemos reflexionar sobre el bicentenario sin observar los valores y los fines constitucionales presentes en la construcción de la nación. Solo así comprenderemos las exigencias que enfrentamos si ansiamos definir un Estado constitucional o una reforma legítima de la Constitución que integre ciudadanos conscientes de la importancia del ejercicio de sus derechos y del resguardo del interés público y el régimen democrático. El afianzamiento de la cultura constitucional es un proceso, pero debe empezar ya, y el primer responsable en este campo es el Estado.

Una democracia sin cultura constitucional consolidada no tiene bases sólidas para la vigencia plena de la institucionalidad y el Estado de derecho. La Constitución no es un plan de gobierno, es una norma suprema que contiene principios y valores cívicos, políticos y éticos reconocidos por la sociedad, la que aspira a que los mismos tengan eficacia. En este sentido, el trabajo estatal sectorial debe considerar el establecimiento de una política pública transversal, que es el fomento y consolidación de la cultura constitucional. Es bajo esta mirada con la que se debe entender el ámbito de operación de un proceso constituyente y del Estado de derecho constitucional en sí mismo. Sin cultura constitucional no habrá lealtad constitucional.

## 7. Bibliografía

- Häberle, P. (2002). La Constitución como cultura. En: Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional, N° 6, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Hesse, K. (1992). Escritos de Derecho Constitucional, traducción de Pedro Cruz Villalón, 2da. ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Macera, P. (1979). Conversaciones con Basadre. Lima: Mosca Azul editores.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2003). STC Exp. N° 008-2003-AI/TC (Caso inconstitucionalidad del artículo 4 del Decreto de Urgencia 140-2001).

