

# Estado sin ciudadanos: la ciudadanía política en las Constituciones políticas del Perú

JUAN CARLOS RUIZ MOLLEDA \*

*¿Quién le dio al Congreso Constituyente el derecho de privar de la ciudadanía a los hombres que ganan el pan con el sudor de su frente, a aquellos que con su fatiga alimentan tal vez a una falange de parásitos y charlatanes, que con el vientre lleno van a dictar leyes y decidir a su antojo de la suerte de la mayoría de la nación?*

*Toribio Pacheco. Cuestiones Constitucionales. 1854*

## SUMARIO

### INTRODUCCIÓN

1. PRECISIONES CONCEPTUALES
2. ANTECEDENTES DE LA CIUDADANÍA
3. EL DERECHO A ELEGIR EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS
4. LOS SISTEMAS DE SUFRAGIO
5. EL DERECHO DE SER ELEGIDO
6. LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ELECTORAL EN EL PERÚ

### CONCLUSIONES

## INTRODUCCIÓN

El rasgo que ha acompañado la formación y la construcción de la comunidad política en nuestro país es la «exclusión política»: en términos sociológicos, se diría la resistencia de las elites gobernantes de compartir y de distribuir el poder político. Nuestro país es aún un país en construcción, un país en el que vastos sectores fueron excluidos de la estructura política, lejos de los lugares donde se toman las decisiones políticas.

---

\* *Alumno de la Maestría con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.*

*Monografía presentada para el curso Temas de Ciencia Política en la Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú, con el Profesor Hugo Neira Samanez, en el ciclo 2003-2.*

Ciertamente, parte del problema es la ajenidad del ordenamiento jurídico para un vasto sector, sobre todo campesino e indígena, situado fundamentalmente en provincias del interior y en sectores rurales de nuestro país. En efecto, si partimos de la premisa de que el Estado es el garante del ordenamiento jurídico, su escasa o nula presencia en buena parte del territorio de la República supone la poca vigencia del ordenamiento jurídico. De lo que se trata en este trabajo, es de analizar en el campo de las ideas políticas la percepción y la concepción que las elites políticas dirigentes tenían de la noción de ciudadanía, para luego contrastarla con la realidad estadística accesible.

Una de las premisas de esta monografía es la afirmación acerca del incremento de la participación y del aumento de la ciudadanía, en nuestro país, de gruesos sectores populares primero y luego rurales, sobre los cuales no insistiremos. Para ello, basta leer a Sinesio López cuando señala que

Quizá el cambio más importante que ha vivido el Perú en este siglo ha sido el tránsito de una sociedad cerrada de señores a una sociedad de ciudadanos, a través de un proceso que todavía no ha concluido. El Perú ha experimentado, en efecto, una profunda revolución silenciosa en los últimos cincuenta años: la emergencia masiva de peruanos y peruanas con derechos de diverso tipo, más o menos reconocidos, aunque difícilmente garantizados. Gracias a este cambio inconcluso, los peruanos han dejado de ser objetos para transformarse en sujetos de derechos y de poder.<sup>1</sup>

Sin embargo, cuando se intenta explicar esta situación, se suele decir que había un divorcio entre la «norma ideal» y la «realidad concreta», que mientras la norma era muy democrática e inclusiva, esta se convertía en letra muerta, pues nunca se cumplía, dado que la realidad era sumamente excluyente.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> LÓPEZ, Sinesio. *Los ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuesta, 1997, p. 27.

<sup>2</sup> Tenemos, por ejemplo, al mismo Sinesio López quien señala que «esta transformación, sin embargo ha estado sometida, como todo proceso político, a la tensión entre una dimensión normativa e ideal y la experiencia concreta de las prácticas ciudadanas reales, entre una ciudadanía imaginada y otra real, entre el reconocimiento universal de los derechos y el ejercicio limitado de los mismos, así como a la falta de garantías institucionales para ejercerlos» (*ibidem*, p. 27).

Nos proponemos demostrar en la presenta monografía que el discurso formal, el discurso normativo constitucional sobre la ciudadanía, no era tan inclusivo como señala Sinesio López, sino excluyente. Esta exclusión se expresa por medio de la exigencia de un conjunto de requisitos sociales y económicos para el ejercicio de los derechos políticos (derecho a elegir, derecho a ser elegido y un sistema electoral sumamente indirecto), requisitos de difícil cumplimiento que, en los hechos, excluían a la mayoría de la población.

En otras palabras, nuestra hipótesis de partida es que no solo en la realidad concreta se excluía a la mayoría de la población del ejercicio pleno de derechos políticos, sino que el marco constitucional que regulaba el ejercicio de los derechos políticos era profundamente excluyente.

Obviamente, sabemos que la Constitución era, muchas veces, letra muerta, pues no siempre se cumplía lo que establecía. Sin embargo, que la Constitución se cumpliera o no es otra discusión que rebasa los objetivos de esta monografía. Lo que aquí interesa es analizar, a nivel formal y jurídico, qué tan inclusivo o excluyente era el acceso a la ciudadanía. Detrás del marco constitucional en cada carta política se esconde, no solo las concepciones políticas y democráticas de las elites gobernantes sino, sobre todo, la voluntad política de promover y dar cabida a la participación de todos los ciudadanos o la oposición de la misma.

Tres son las hipótesis que vertebrarán este trabajo y que guiarán el desarrollo del mismo. La primera idea es que las Constituciones Políticas expresan, con excepciones, una tendencia a excluir y, en otros casos, a limitar significativamente el derecho a la participación política de los nacionales peruanos, por medio del establecimiento de requisitos de elevada capacidad excluyente, los que apuntan a excluir, fundamentalmente, grupos sociales, antes que personas individuales.

Una segunda idea que queremos trabajar, es aquella que sostiene que, dado el carácter excluyente de la ciudadanía en el Perú, la población electoral ha sido pequeña, lo que a su vez ha traído como consecuencia la existencia de una comunidad política pequeña y precaria. Finalmente, sostenemos que existe una inocultable voluntad de excluir a sectores indígenas y mestizos y, para ser elegido, el constituyente es aún más excluyente y más elitista.

Por último, ¿por qué analizamos la ciudadanía en las diferentes Constituciones políticas?, ¿qué tipo de información podemos obtener de ellas para efectos de conocer la ciudadanía? Las constituciones políticas

no son otra cosa que pactos entre la diversas fuerzas políticas, formalmente representativas del conjunto de la sociedad; en otras palabras, pactos políticos de las *élites* gobernantes. Ellas reflejan la ideología de la clase gobernante, reflejan las concepciones y las «ideas políticas» de la gente que dirigía el país. En esa medida, su análisis es importante.

## 1. PRECISIONES CONCEPTUALES

Una cuestión previa al trabajo lo constituye la definición de ciudadanía, pues sobre ella gira la presente monografía. La noción de ciudadanía es un vocablo utilizado tanto por las ciencias jurídicas como por las ciencias sociales, y no siempre con el mismo sentido. Sin embargo, si bien no es privativo de las ciencias sociales, es en ese campo donde se le ha dedicado una profusa bibliografía, y donde más recurrentemente se le utiliza.

Sinesio López, en uno de los trabajos más completos sobre el tema, señala que no existe una única definición de ciudadanía porque no existe una concepción única de la ciudadanía y porque tampoco existe un solo tipo de ella en la historia. Precisa que existen tantos tipos de ciudadanía como tipos de comunidades políticas existen.<sup>3</sup>

Para este autor, más allá de las diversas concepciones de la ciudadanía moderna, esta supone un conjunto de derechos básicos que la definen. Agrega que sus elementos básicos son:<sup>4</sup>

1. La ciudadanía exige una sociedad de individuos o conjunto de individuos *independientes* y *autónomos* unos respecto de otros. La consecuencia es obvia, no puede haber ciudadanía en una sociedad de siervos o de esclavos.
2. El ciudadano es un individuo sujeto de derechos. Sinesio López señala tres conjuntos de derechos. Los derechos civiles, constituidos por las libertades básicas y los derechos a la propiedad y a la justicia; los derechos políticos, referidos a los derechos de elegir y ser elegido, para así participar de los órganos representativos de una sociedad. Finalmente, tenemos los derechos sociales, relacionados con el bienestar y la seguridad económica, que permiten a los ciu-

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 118-119.

- dadanos ejercer sus otros derechos, y que son asegurados por medio de un conjunto de servicios sociales.
3. El Estado debe reconocer el claro predominio de los derechos sobre las responsabilidades y ofrece una serie de garantías constitucionales, organizativas e institucionales, y recursos para concretarlos.
  4. La ciudadanía implica un sentido de pertenencia y membresía a una determinada comunidad política, entre cuyos miembros se establecen relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad.

Esta definición, nos brinda una perspectiva amplia, y nos permite ubicarnos dentro de la noción de ciudadanía. Sin embargo, nos interesa resaltar sobre todo la idea de sujeto, de un conjunto de derechos, y el sentido de pertenencia y membresía a una determinada comunidad política. La noción de comunidad política estará referida al conjunto de ciudadanos que se asocian, por medio del pacto político, y que individualmente son titulares del derecho de elegir y ser elegido, que en conjunto conforman el cuerpo electoral.

También es importante revisar la noción de nación y de nacionalidad y luego diferenciarla de la noción de ciudadanía, para así evitar confusiones e imprecisiones. Nación es una comunidad histórica, es decir, un grupo de hombres que vive en comunidad y tiene el mismo origen, lengua común, identidad de costumbres, y que comparten un legado cultural que los une. Por lo general una nacionalidad está representada en un Estado, sin embargo, un Estado puede albergar dos o más naciones. La nacionalidad, en consecuencia, no será otra cosa que la pertenencia a una nación: la condición y el carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación.

Un menor de edad podrá compartir con un adulto la nacionalidad peruana, pero aún no podrá compartir con un adulto la ciudadanía, derecho que adquirirá recién cuando sea mayor de edad. Todos los ciudadanos de un Estado comparten la nacionalidad, pero no todos los nacionales de un Estado comparten la ciudadanía.

En consecuencia, diferenciamos dos nociones, la *nación* y la *comunidad política*. La nacionalidad deriva del primero, la ciudadanía deriva del segundo. La primera está referida al conjunto de miembros de una nación y de una comunidad, los que pueden tener como elementos comunes un mismo pasado histórico, un mismo territorio, las mismas costumbres, las mismas tradiciones y las mismas ideas, entre otros. La noción de comunidad política está referida al conjunto de ciudadanos, los

cuales son titulares de derechos políticos, de los que destaca quizá el derecho a la participación política, es decir, el derecho de elegir y ser elegidos.

Uno de los contenidos fundamentales de la noción de ciudadanía que queremos resaltar es la noción de participación política. El derecho a la participación política se inscribe dentro de los derechos políticos y, junto con los derechos civiles, históricamente constituyen los derechos humanos de primera generación. Si bien están sumamente relacionados entre sí, la ciudadanía y el derecho a la participación política no son sinónimos. Todo derecho político es un componente de la ciudadanía, pero no todo derecho del ciudadano será un derecho político.

En efecto, uno de los elementos de la ciudadanía está constituido por el hecho de ser sujeto de un conjunto de derechos, entre los cuales se encuentran los derechos políticos; sin embargo, no son los únicos, pues al lado de estos se encuentran los derechos civiles, los derechos sociales y los derechos económicos, entre otros. En ese sentido, cuando hablamos de derechos políticos, nos estamos refiriendo en realidad a la ciudadanía política, es decir, al conjunto de derechos políticos.

El presente trabajo está centrado en la evolución histórica de los derechos políticos, concretamente, en el derecho a la participación política. Para ello recurrimos al artículo 2º inciso 17 de la Constitución Política actual, donde se señala que todos tienen derecho «A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum». Más adelante, el artículo 35º del Capítulo 3, denominado «De los derechos políticos y de los deberes», precisa que «Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica».

Sin embargo, será en los instrumentos de protección internacional de los derechos humanos donde encontraremos una noción más acabada y más completa sobre los derechos políticos y sobre el derecho a la participación política. Así, tenemos el artículo 23º, denominado de los Derechos Políticos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969), ubicado en el Capítulo 2, Derechos civiles y políticos, y a su vez dentro de la Parte I, denominada «Deberes de los Estados y Derechos Protegidos».

### Artículo 23.- Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Se aprecia cómo en la normatividad supranacional se desarrolla de una manera más clara y sistemática el derecho a la participación política, y destaca además el derecho de elegir y ser elegido, y el derecho a ocupar cargos públicos como uno de los elementos de los derechos políticos.

De la lectura de estos artículos, coleccionamos varias ideas, sobre las que desarrollaremos esta monografía. Primero, que la ciudadanía y la nacionalidad son dos nociones que hacen referencia a realidades distintas. La primera se refiere a la pertenencia a la comunidad política, la segunda se relaciona con la pertenencia a la nación. La noción de ciudadanía supone, entre otras cosas, ser sujeto de un conjunto de derechos de naturaleza distinta: civiles, políticos, económicos y sociales, entre otros. En consecuencia, los derechos políticos no agotan la noción de ciudadanía.

En segundo lugar, los derechos políticos están compuestos, a su vez, por un conjunto de derechos que van desde el derecho de elegir y ser elegido, hasta el derecho a revocar y remover autoridades, pasando por el derecho a participar en partidos políticos. En consecuencia, el derecho a elegir y ser elegido tampoco agota la noción de derechos políticos.

## 2. ANTECEDENTES DE LA CIUDADANÍA

### LA VECINDAD COMO NOCIÓN ANTERIOR A LA CIUDADANÍA<sup>5</sup>

La noción de ciudadanía es un producto histórico, es decir, una construcción histórica incubada a lo largo de la historia. En esta parte,

---

<sup>5</sup> Esta idea fue sugerida por el doctor José Francisco Gálvez, profesor de Derecho constitucional peruano, en clase.

importa ubicar sus antecedentes, sin pretensión de ser exhaustivos o a agotar el tema.

Si uno revisa rápidamente el Acta de Fundación de Lima y luego revisa la Constitución de Cádiz, uno no puede dejar de encontrar un hilo conductor, a lo largo de la historia de nuestra República. Es la idea de vecino, de la cual deriva la idea de vecindado. En la noción de vecino se encuentra el antecedente histórico de la ciudadanía. Ambos no son simples documentos, sino parte del acervo documental histórico de nuestra República. Ambos documentos constituyen dos momentos casi extremos de nuestra etapa colonial.

Repasemos primero la noción de vecino. Según el diccionario,<sup>6</sup> la etimología del vocablo «vecino» proviene del latín *vicinus*, de *vicus*, barrio, lugar. La primera definición que aparece es: «Que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente». Una segunda definición precisa: «Que tiene casa y hogar en un pueblo y contribuye a las cargas o reparticiones, aunque actualmente no viva en él». Una tercera definición es también interesante: «Que ha ganado los derechos propios de la vecindad en un pueblo por haber habitado en él durante el tiempo determinado por la ley».

La idea que está presente en todas estas definiciones es vivir en un pueblo, puede ser este grande o pequeño, pero vivir en un espacio urbano. De ninguna manera se puede estar refiriendo a la vida en el campo, donde las casas no son vecinas, pues no son cercanas. Puede uno sentir cierta vinculación con la idea de ciudad usada por los griegos para sustentar la noción de ciudadanía.

#### ACTA DE FUNDACIÓN DE LIMA

Un documento que puede ser sugerente es el Acta de Fundación de la Ciudad de Lima.<sup>7</sup> El texto es amplío, pero para los propósitos, nos interesa resaltar: «luego repartió los solares a los *vecinos* del dicho pueblo segund pareciera por la traza que de dicha cibdad se hizo» (*sic*).

Los terrenos fueron entregados, no en calidad de soldados, de aborígenes, de simples individuos, sino en calidad de vecinos. Un segundo

<sup>6</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 21.ª ed. Tomo II. Madrid, 1992, p. 2064.

<sup>7</sup> Acta de fundación de la ciudad de Los Reyes. Ciudad de los Reyes, 18 de enero de 1535. Archivo del Cabildo Municipal de Lima, vitrina.

elemento es que no son simples vecinos aislados, sino que son vecinos *de un pueblo*. No puede en consecuencia haber vecinos sin un pueblo que los contenga y los agrupe. De igual manera, todo pueblo tiene vecinos. La suma de vecinos es el pueblo.

#### LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La Constitución de Cádiz fue no solo un esfuerzo por dotar a España y sus colonias de un nuevo ordenamiento jurídico más moderno, implementado instituciones más modernas y liberales, sin dejar de ser monárquico, sino que constituye uno de los antecedentes de las primeras constituciones políticas de nuestro país. De ahí su importancia en revisarla.

Más aún, la Constitución de Cádiz no solo constituye un interesante e insoslayable antecedente de las cartas políticas peruanas, sino que fue una norma que tuvo efectos jurídicos en el tiempo, concretamente en el Virreinato del Perú. Aun cuando fue fruto de un momento propicio, pues España estaba sometida a las fuerzas napoleónicas, constituye una interesante radiografía de las ideas que estaban circulando en aquella época, y que posteriormente serán retomadas y desarrolladas.

El capítulo II de dicho cuerpo normativo está dedicado a los españoles. Destaca, sin embargo, una idea que nos parece claramente relacionada con la idea de ciudadanía, nos referimos al concepto de «vecindad» o de «vecino». De ella derivará la noción de «avecindado». Nos encontramos en realidad en tiempos donde se hacía necesario anclar la noción de ciudadanía en algún fenómeno social más concreto, y este al parecer era la noción de vecino.

Nos interesan las normas contenidas en el capítulo IV denominado «De los ciudadanos españoles», del título II, en especial el artículo 18° y siguientes. El artículo 18° sanciona la ciudadanía para aquellos españoles «que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios». Sin embargo, nos interesa relevar la condición que agrega a la procedencia antes citada, «y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios».

La idea de avecindado no es aislada; ella se reitera en otros preceptos de este cuerpo normativo, pues expresa y constituye uno de los elementos que da contenido y fija la ciudadanía. Tenemos por ejemplo el artículo 5° de este cuerpo normativo que señala que «Son españoles: Primero: Todos los hombres libres nacidos y *avecindados* en los dominios de las Españas y los hijos de estos». Esta norma tiene la virtud de

ser general, y es de las que define quiénes son españoles; en el Perú se diría quiénes son peruanos.

En el artículo 5º del Capítulo II de la Constitución de Cádiz, se señala que «son españoles: [...]Primero: Todos los hombres libres nacidos y *avecindados* en los dominios de las Españas y los hijos de estos». Esta no es una referencia aislada, pues más adelante, en el mismo artículo, en el numeral tercero para ser más específico, se dice: «Tercero: Los que sin ella lleven diez años de *vecindad*, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía». La noción «avecindado» es sistemática. En el artículo 21º se repite la misma noción: «Son asimismo ciudadanos [...] se hayan *avecindado* en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil». Finalmente, en el artículo siguiente, es decir en el art. 22º, «las Cortes concederán carta de ciudadanos [...] y *avecindados* en los dominios de las Españas [...]».

En esa misma línea encontramos el artículo 35º que señala que «Las juntas electorales de parroquia se compondrán de todos los ciudadanos *avecindados* y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares».

En realidad, la noción de vecino no es el equivalente de la noción de ciudadanía, sino su antecedente, cosa que es muy distinta. Estamos ante un hecho sociológico, que puede constatarse físicamente, sobre el cual se busca imputar determinados derechos y obligaciones.

### 3. EL DERECHO A ELEGIR EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS

#### EL CIUDADANO COMO EL HOMBRE AVECINDADO. ANTECEDENTES EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

Cuando uno revisa la Constitución de Cádiz luego de haber leído las primeras constituciones políticas, se puede rastrear sin mucha dificultad cuáles son los antecedentes de las primeras cartas políticas nacionales peruanas. La referencia a esta Constitución de 1812 en algunas es algo más que evidente, pues se repiten no solo las instituciones, sino incluso la propia redacción.

Entrando en materia, podemos constatar que en la Constitución de Cádiz no queda clara la diferencia entre la nacionalidad española y la ciudadanía española. No se puede apreciar otro cosa de la comparación

entre el artículo 5º, que está referido a la nacionalidad, y el artículo 18º, referido a la ciudadanía.

De los españoles

ART. 5. Son españoles:

Primero: Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de estos.

De los ciudadanos españoles

ART. 18.

Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios.

En efecto, el artículo 18º exige, además de la condición de haber nacido y estar avecindado en los dominios de España, a la cual hace referencia el artículo 5º, estar avecindado en algún pueblo de estos (inciso primero), y olvidada exigir mayoría de edad. Se reitera de una manera poco sistemática la condición.

Existen un par de requisitos que están implícitos: el de género y el de la edad. En el primer caso, la Constitución habla de 21 años como edad mínima para acceder a la ciudadanía, para el caso de hijos legítimos de extranjeros, una vez cumplido con una serie de requisitos. El otro requisito es el ser varón, pues se habla de los españoles y no de las españolas.

En resumen, no queda claro si el constituyente de la Carta de Cádiz tenía clara la diferencia entre ciudadanía y nacionalidad; en todo caso, en los hechos, estamos ante una ciudadanía abierta, orientada hacia cierta universalidad —ciertamente para los varones— entre otros casos, de los derechos políticos en el caso de los ciudadanos españoles.

La restricción vendrá por el lado de los supuestos de pérdida o suspensión de la ciudadanía. Interesa observar el artículo 25º, que contiene supuestos de suspensión de la ciudadanía.

Artículo 25º.-

El ejercicio de los mismos derechos se suspende.

Primero: En virtud de interdicción judicial por incapacidad física ó moral.

Segundo: Por el estado de deudor quebrado, ó de deudor á los caudales públicos.

Tercero: Por el estado de sirviente doméstico.

Cuarto: Por no tener empleo, oficio ó modo de vivir conocido

Quinto: Por hallarse procesado criminalmente.

Sexto: Desde el año de mil ochocientos treinta deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Estos casos de suspensión contienen, entre líneas, requisitos adicionales para acceder a la ciudadanía, que hay que analizar en detalle. Encontramos los siguientes requisitos:

#### Requisitos económicos

- Ser un deudor exitoso o con suerte en los negocios, de tal manera que siempre cumpla y pague sus acreencias.
- Pagar sus impuestos y demás contribuciones al fisco.

#### Requisitos jurídicos

- No estar procesado criminalmente, sea la imputación por acción dolosa o culposa.
- No sufrir interdicción judicial por incapacidad física o moral. Es decir, privación de derechos determinado por la ley.

#### Requisitos sociales

- Tener trabajo independiente, asalariado, pero no ser sirviente doméstico.
- Tener empleo, oficio o modo de vivir conocido.
- Saber leer y escribir.

Teniendo en cuenta que estos son requisitos que deben cumplirse en su conjunto, y bastando el incumplimiento de uno de ellos para perder la ciudadanía, se aprecia cuál es el perfil de ciudadano que se encuentra detrás de ellos. Son requisitos de diferente naturaleza, y son relevantes para nuestro trabajo los requisitos sociales. En efecto, en el plano social se encuentran los requisitos con mayor capacidad de exclusión social. Estos requisitos son: ser un trabajador independiente o asalariado, que sepa leer y escribir y con modo de vida conocido.

En principio, la noción de vecindado nos recuerda que la ciudadanía, y en consecuencia el derecho a la elección, está reservado para los varones que viven en las ciudades y pueblos de una manera regular y periódica, pero privado para los que viven permanentemente en el campo, para la población rural; y bien sabemos que los que vivían en el

campo eran los campesinos y la población indígena en su gran mayoría. Resulta difícil exigir el requisito de modo de vida conocido para gente que vive en sector rural. Quizá sea el requisito de saber leer y escribir el que significaba mayor exclusión.

Una segunda conclusión que se puede extraer de estos requisitos, es que se referían a varones, con elevados niveles de integración en el plano económico, social y jurídico, es decir, integrados al mercado laboral y a los mercados económicos en general, y buenos sujetos de crédito y buenos contribuyentes. Asimismo, debían ser socialmente libres (pues jurídicamente todos lo eran) como consecuencia de ser trabajadores independientes o asalariados, conocidos por todos, pero que sepan leer y escribir, y jurídicamente, exhibir una conducta respetuosa de la normatividad; y, finalmente, no sufrir ningún tipo de discapacidad y ser moralmente honorable.

En resumen tenemos una ciudadanía aparentemente universalizante entre los varones, pero que luego deviene en restrictiva, en la medida con que se restringe para los varones que poseen elevados niveles de integración al sistema económico, social, jurídico, incluyendo el ser moralmente honorables. Es este el punto de partida de la ciudadanía en nuestro país.

Finalmente, si bien sabemos que la ciudadanía supone estar sujeto de un conjunto de derechos, entre ellos los derechos políticos, en los albores de la independencia política, la ciudadanía estaba restringida a derechos civiles y a derechos políticos, sobre todo, al derecho de elegir y ser elegido.

#### DOCUMENTOS POLÍTICOS TRANSITORIOS

Existe un conjunto de documentos, previos a la Constitución de 1823, que hacen una referencia superficial al tema de la ciudadanía, y que es interesante recoger. Tenemos el primer documento oficial que es el Reglamento Provisional de 1821, de fecha 12 de febrero de 1821. Aquí, en el artículo 4º, encontramos una interesante referencia a la noción de ciudadanía, que hay que saber interpretar: «4º: En adelante no se denominarán los aboríjenas, Indios o Naturales, ellos son hijos y ciudadanos del Perú, y con el nombre de Peruanos deben ser conocidos» (*sic*). Tal parece que la independencia encontró un país con elevados niveles de exclusión y de desprecio de lo indio o campesino. No por gusto San Martín se hubiera visto obligado a aprobar una norma como la mencionada. En todo caso, lo que queda claro es que aborígen y ciu-

dadano no eran sinónimos, sino términos para designar realidades totalmente opuestas.

Existen diversos documentos transitorios, pero destaca lo contenido en este Reglamento Provisional de 1821 en relación con la problemática del indígena. Lo categórico y firme de la declaración no hace sino evidenciar y sospechar la real exclusión y sometimiento en que se encontraba la población indígena rural campesina.

#### EL PROTECTOR DE LA LIBERTAD DEL PERÚ

Después que la razón y la justicia han recobrado sus derechos en el Perú, sería un crimen que los aborijenias (*sic*) permaneciesen sumidos en la degradación moral a que los tenía reducidos el gobierno español, y continuasen pagando la vergonzosa exacción que con el nombre de tributo fue impuesta por la tiranía como signo de señorío, Por tanto declaro:

[...] 4º En adelante no se denominarán los aborijenias (*sic*), Indios o Naturales, ellos son hijos y ciudadanos del Perú, y con el nombre de Peruanos deben ser conocidos.

Es interesante analizar este texto, que constituye una radiografía política de la situación del indio campesino en los inicios de la vida republicana, y que además nos puede dar luces sobre la participación y el grado de protagonismo político del indígena campesino en la lucha por la independencia. El texto arroja una situación muy clara, y era que los indígenas estaban alejados de la noción de ciudadanía, inmersos en una situación de exclusión política.

#### EL CIUDADANO COMO EL HONORABLE VARÓN, LETRADO Y PROPIETARIO

Una vez revisado lo que puede constituir los antecedentes de la noción de ciudadanía, sin excluir a otros documentos, pasemos a revisar las diferentes Cartas políticas de nuestro país, teniendo en cuenta el tema de la ciudadanía.

#### LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1823

Será en la Constitución de 1823 donde se diferenciará de una manera más clara la noción de ciudadanía de la de nacionalidad, importante a la hora de ejercer los derechos de participación política.

Artículo 10°.- Son Peruanos:

1.- Todos los hombres libres nacidos en el territorio del Perú [...]

Artículo 17°.- Para ser ciudadano es necesario:

1.- Ser peruano.

2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años.

3.- Saber leer y escribir, cuya calidad no se exigirá hasta después del año de 1840.

4.- Tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero.

Tiene que tenerse presente que todos estos requisitos deben ser cumplidos y observados, pues basta el incumplimiento de uno solo para ser privado de la ciudadanía.

Tenemos el requisito de saber leer y escribir, que luego será relativizado. La anotación de que este requisito será recién exigible en 1840 da cuenta de la gran cantidad de analfabetos que deben de haber existido en el país. Sin lugar a dudas, debió de haber sido un problema no solo complicado de solucionar, sino masivo, sobre todo con los mestizos y más aun con los indígenas.

Luego, el texto exige tener una propiedad, o ejercer cualquier profesión o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero. Estamos ante requisitos sociales, de elevada capacidad de exclusión. Tener propiedad, ejercer una profesión arte, título público o industria, son expresiones de cierto poder económico, del cual, sin lugar a duda, son expresiones poco disimuladas. Solo el que tiene poder económico puede acceder a la educación, tener industria, no estar sometido a otro; obviamente, con excepciones que no hacen otra cosa que confirmar la regla. Por ejemplo, el texto excluye de la ciudadanía a los jornaleros. Según el diccionario, jornalero es todo aquel que recibe un jornal, y jornal a su vez es «el estipendio que gana el trabajador por cada día de trabajo». No nos estamos refiriendo a los asalariados, a las personas sujetas a una relación laboral. También es preciso agregar una condición o requisito que, por muy evidente en la época, se daba por supuesto, y estaba tácito. Nos referimos al ser varón.

Sobre esa base de exclusión, se agregan los supuestos de suspensión de ciudadanía. Además de estos requisitos, existen otros que se deducen de los supuestos de suspensión de la ciudadanía:

Artículo 24º.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende únicamente:

- 1.- En los que por ineptitud física o moral no puedan obrar libremente.
- 2.- Por la condición de sirviente doméstico.
- 3.- Por la tacha de deudor quebrado, o deudor moroso al Tesoro Público.
- 4.- Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido.
- 5.- En los procesados criminalmente.
- 6.- En los casados que sin causa abandonen a sus mujeres, o que notoriamente falten a las obligaciones de familia.
- 7.- En los jugadores, ebrios, truhanes, y demás que con su vida escandalosa ofendan la moral pública.
- 8.- Por comerciar sufragio en las elecciones.

Si reunimos todos estos requisitos, tenemos que para ser ciudadano, según esta Constitución, se tenía tener las siguientes características: ser varón, casado o mayor de 25 años, saber leer y escribir, *tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil*, tener empleo, oficio o modo de vivir conocido, no ser ni sirviente, no ser jornalero, *no tener ninguna ineptitud física o moral que le impida obrar libremente*, ser un cumplido y oportuno contribuyente con el fisco, en caso de haber contraído deudas, no haber sido tachado por quebrado, no ser procesado criminalmente, no haber abandonado sin causa a su esposa o faltar a las obligaciones con la familia, no ser jugador, ebrio, truhán, no tener su vida escandalosa que ofenda la moral pública, y no haber comercializado el sufragio en las elecciones.

Es preciso analizar cada uno de los requisitos, y evaluar en cada uno de ellos su capacidad de exclusión de potenciales ciudadanos, con especial atención a los requisitos que establecen impedimentos que escapan de la voluntad de estos ciudadanos. De este análisis se puede apreciar a qué sectores sociales estaba destinada la ciudadanía, y en consecuencia los derechos de participación política. Los requisitos con mayor capacidad de exclusión son: ser varón, saber leer y escribir, tener empleo, pero no ser jornalero ni sirviente, tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil.

El modelo de ciudadano que aquí tenemos es el varón culto, propietario, buen contribuyente y socialmente honorable. En otras palabras el ciudadano será el honorable varón educado propietario. Comentando los requisitos que se establecen para la obtención de la ciudadanía en la

Carta de 1823, Toribio Pacheco<sup>8</sup> señala: «¿Quién le dio al Congreso Constituyente el derecho de privar de la ciudadanía a los hombres que ganan el pan con el sudor de su frente, a aquellos que con su fatiga alimentan tal vez a una falange de parásitos y charlatanes que con el vientre lleno van a dictar leyes y decidir a su antojo de la suerte de la mayoría de la nación?», El mismo Toribio Pacheco, testigo ocular de esos momentos, agrega que «¿se cree que serían muchos los que quedasen después de eliminar a los sirvientes y jornaleros?», y continúa Pacheco, «Muchos sí para ejercer un absurdo monopolio, pocos para que pudiesen llamarse verdaderos representantes de la soberanía nacional».

#### EL CIUDADANO COMO HOMBRE LETRADO ASALARIADO

##### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1826

También en esta Carta política, se diferencia las nociones de nacionalidad y de ciudadanía. Ello se desprende de la lectura de los artículos 11° y 14° del mencionado cuerpo normativo, sin embargo. Los requisitos para obtener la ciudadanía están en el artículo 14°. No debemos olvidar que el ser varón y libre son requisitos tácitos para ser ciudadano, y que, por ser tales, se omite su formulación.

Artículo 14°.- Para ser ciudadano es necesario:

- 1.- Ser peruano.
- 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años.
- 3.- Saber leer y escribir.
- 4.- Tener algún empleo o industria; o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico.

En relación con los supuestos de suspensión de ciudadanía, no encontramos un requisito que sea realmente excluyente de sectores significativos de la población, como aparecía en la Constitución anterior, al exigir empleo o modo de vivir conocido.

---

<sup>8</sup> PACHECO, Toribio. *Cuestiones Constitucionales*, 1854. Reimpreso en: *IUS et PRAXIS*. Lima, n.º 14, 1989, pp. 67 y 68.

Artículo 18º.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

- 1.- Por demencia.
- 2.- Por la tacha de deudor fraudulento.
- 3.- Por hallarse procesado criminalmente.
- 4.- Por ser notoriamente ebrio, jugador o mendigo.
- 5.- Por comprar o vender sufragios en las elecciones, o turbar el orden de ellas.

Quizá la principal diferencia está por el lado de la exclusión del requisito de no ser jornalero. El perfil del ciudadano es ser varón letrado y empleado. Si uno compara con los requisitos de la Constitución pasada, definitivamente hay un esfuerzo y una voluntad inclusiva de ensanchar la población electoral en el Perú. Se ha omitido la exigencia de ser propietario o tener profesión por la exigencia de ser empleado, es decir, asalariado. Asimismo, se han reducido los supuestos vinculados con la moral y con los deberes de familia.

#### EL CIUDADANO COMO EL HOMBRE HONORABLE

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA PERUANA 1828

La Constitución de 1828 retoma la confusión ente la nacionalidad peruana y la ciudadanía peruana. El artículo 4º, pese a que señala textualmente los supuestos de ciudadanía, en realidad está señalando supuestos para adquirir la nacionalidad.<sup>9</sup> Será el artículo 6º el que arroje luces sobre qué entender por ciudadanía:

<sup>9</sup> «Art. 4º.- Son ciudadanos de la Nación Peruana:

- 1.- Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República.
- 2.- Los hijos de padre o madre peruanos, nacidos fuera del territorio, desde que manifiesten legalmente su voluntad de domiciliarse en el Perú.
- 3.- Los extranjeros que hayan servido o sirvieren en el Ejército y Armada de la República.
- 4.- Los extranjeros avocindados en el República desde antes del año veinte, primero de la independencia, con tal que prueben, conforme a la ley, haber vivido pacíficamente en ella, y se inscriban en el registro nacional.
- 5.- Los extranjeros establecidos posteriormente en la República o que se establecieren, obteniendo carta de ciudadanía conforme a la ley.
- 6.- Los ciudadanos de las demás secciones de América, que desde antes del año veinte se hallan establecidos en el Perú, gozarán de la ciudadanía, con tal que se inscriban en el registro nacional, y los que en adelante se establecieren, con arreglo a las Convenciones recíprocas que se celebren».

Artículo. 6º.- Se suspende:

- 1.- Por no haber cumplido veintiún años de edad, no siendo casado.
- 2.- Por demencia.
- 3.- Por la naturalización en otro Estado.
- 4.- Por estar procesado criminalmente, y mandado prender de orden judicial expedida con arreglo a la ley.
- 5.- Por tacha de deudor quebrado, o deudor al Tesoro Público, que legalmente ejecutado no paga.
- 6.- Por la de notoriamente vago, jugador, ebrio, casado que sin causa abandona a su mujer, o estar divorciado por culpa suya.

De la lectura del artículo 6º se aprecia que el requisito para ser ciudadano, además de ser varón y ser libre, era ser mayor de veintiún años. Definitivamente, estamos ante una ciudadanía con vocación de universalidad siempre para los varones. Si tenemos en cuenta que en el artículo 6º se exigen algunos requisitos vinculado con la conducta moral pública, concluimos que el modelo de ciudadano contenido en esta Constitución es el ciudadano varón respetable. Ciertamente se trata en esta Constitución, al menos en el plano formal, de abrir la ciudadanía a todos los varones mayores de veintiún años, por encima de sus consideraciones patrimoniales o sociales, destinadas a ensanchar el cuerpo electoral en nuestro país.

Quizá debemos de comentar que una cosa son requisitos vinculados con la moral pública, con baja capacidad de exclusión, como los que aquí encontramos, y otra cosa, requisitos principalmente sociales, con una elevada capacidad de exclusión. En este caso, advertimos que el requisito de saber leer y escribir se ha omitido, al igual que el que señala no ser sirviente, o tener algún tipo de propiedad o patrimonio. Estas ausencias son las que nos hacen suponer que estamos ante una Carta política, que pretendía ensanchar la comunidad política.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA PERUANA DE 1834

En esta Carta política también se repite la confusión de la Constitución anterior, esto se aprecia de la lectura de los artículos 3º y 4º. Pese a que en el artículo 3º se dice que son ciudadanos, se está refiriendo en realidad a las personas de nacionalidad peruana.

Para efectos de analizar la ciudadanía, es preciso leer con atención el artículo 4º de dicha carta política:

Artículo 4º.- El ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía se suspende:

1. Por no haber cumplido veintiún años de edad no estando casado.
2. Por demencia.
3. Por naturalización en otro estado.
4. Por estar procesado criminalmente, y mandado prender de orden judicial expedida con arreglo a la ley.
5. Por tacha calificada de deudor quebrado, o deudor al Tesoro Público que legalmente ejecutado no paga.
6. Por la de notoriamente ebrio o jugador, o estar judicialmente divorciado por culpa suya.
7. Por la profesión religiosa, mientras no se obtenga la secularización conforme a la ley.

Salvo por el requisito de la profesión religiosa y por de la exigencia de la tacha «calificada», el tratamiento jurídico de la ciudadanía es idéntico al de la Carta política anterior. En consecuencia, los comentarios y las reflexiones formuladas con la anterior Carta política son también válidos para esta Constitución. En efecto, no advertimos requisitos sociales, con elevada capacidad de exclusión social. Advertimos, por el contrario, condiciones que están dentro del ámbito de la voluntad del propio individuo. Pareciera que a la inicial tendencia elitista de las primeras cartas políticas, sobrevino una tendencia democrática, de apertura y de inclusión de ciudadanos, diferente a la corriente inicial, todo ello en el plano ciertamente de la normatividad constitucional.

#### **EL CIUDADANO COMO EL HOMBRE LETRADO CONTRIBUYENTE: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1839**

Si tenemos en cuenta, que la ciudadanía tiene que ver con el efectivo ejercicio del derecho a la participación política, en la Carta de 1839 encontramos otra vez la misma confusión anterior, entre nacionalidad y ciudadanía, tal como se puede apreciar de la lectura de los artículos 7º y 8º de esta Carta, pues en el 7º se habla de ciudadanos refiriéndose a los de nacionalidad peruana y el 8º habla de los ciudadanos en ejercicio. Los requisitos para obtener la ciudadanía los encontramos en el artículo 8º:

- Artículo 8º.- Para ser ciudadano en ejercicio se requiere:
- 1.- Ser casado, o mayor de veinticinco años.

- 2.- Saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria.
- 3.- Pagar alguna contribución, no estando exceptuado por la ley.

De otra parte, los requisitos que se exigen para la suspensión de la ciudadanía están referidos a conductas sociales vinculadas con la moral pública y con conductas delictivas notorias, que lo descalifican para vivir en sociedad, las cuales, a nuestro criterio, poseen una baja capacidad de exclusión social:

Artículo. 9º.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende :

- 1.- Por ineptitud física o mental, que impida obrar libre y reflexivamente.
- 2.- Por tacha de deudor quebrado, o deudor al Tesoro Público, que legalmente ejecutado no paga.
- 3.- Por hallarse procesado criminalmente, y mandado prender con arreglo a la ley.
- 4.- Por notoriamente vago, jugador, ebrio o divorciado por culpa suya.

Si tenemos en cuenta que el requisito de saber leer y escribir, se exige a partir de 1844, y solo para indígenas y mestizos naturales de zonas donde no había instrucción primaria, advertimos que el requisito sustantivo era ser contribuyente. Apreciamos un esfuerzo explícito por relacionar la ciudadanía con la obligación de pagar impuestos, tema que es fundamental en la construcción de Estado moderno. Sin reforma tributaria, no existe Estado moderno. Lastimosamente, el texto no abunda más sobre el requisito de ser contribuyente. Asimismo, destaca la preocupación honesta de promover la educación, no en general, sino la educación de los indígenas y campesinos. No es una exigencia declarativa genérica, sino que hace un distingo. Si leemos entre líneas el inciso 2 del artículo 8º, nos damos cuenta de que los sectores donde se concentraba el analfabetismo eran, en primer lugar, los indígenas y los mestizos, es decir, en el campo y en los estratos pobres de la ciudad.

Se advierte una voluntad y una vocación realmente universalizante siempre entre los varones, y modernizante de la ciudadanía, una voluntad inclusiva de largo plazo, que tiene puesta su preocupación muy clara en la situación de los indígenas y mestizos. Finalmente, estamos sin lugar a dudas ante un quiebre en la noción de ciudadanía: estamos ante el ciudadano varón contribuyente, relativamente letrado.

## EL CIUDADANO COMO EL HOMBRE LETRADO

### CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA PERUANA DE 1856

En principio, esta Carta política diferencia bien la nacionalidad peruana de la ciudadanía peruana. Sin embargo, hace un distingo entre el ciudadano y el ciudadano con derecho a sufragio, de suma importancia para efectos prácticos. De otra parte, no nos queda clara la utilidad práctica de hacer la diferencia entre la ciudadanía y la ciudadanía en ejercicio. Esto, y no otra cosa, se aprecia de la lectura de los artículos 36º y 37º:

Artículo 36º.- Son ciudadanos o se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones mayores de veintiún años, y los casados, aunque no hayan llegado a esta edad.

Artículo 37º.- El sufragio popular es directo: lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada.

En relación con los supuestos de suspensión de la ciudadanía, que como sabemos introducen requisitos de manera indirecta, apreciamos que estos tienen un bajo nivel de exclusión, en la medida en que más que excluir sectores sociales, apuntan a excluir a personas que consideren antisociales. No encontramos un supuesto de suspensión de la ciudadanía de real y significativa exclusión social.

Artículo 39º.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

- 1.- Por incapacidad.
- 2.- Por tacha de deudor quebrado.
- 3.- Por hallarse procesado criminalmente y con mandamiento de prisión.
- 4.- Por ser notoriamente vago, jugador, ebrio o estar divorciado por culpa suya.

En relación con los requisitos para acceder a la ciudadanía, se puede apreciar que brotan de la lectura sistemática de ambos artículos, y estos están referidos a dos: ser mayores de veintiún años y saber leer y escribir, o ser jefes de taller, o tener una propiedad raíz, o haberse retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada.

Definitivamente, se elimina la excepción del requisito de saber leer y escribir de la Constitución pasada, para casos en los que no hay instrucción primaria, pues en la Carta de 1856 se exige como un requisito que no admite excepciones, excluyendo a las capas indígenas y a los mestizos, que al parecer eran analfabetos en su mayoría. Es esta condición la que mayor nivel de exclusión posee, y las que, sin lugar a dudas, más restricciones entraña.

Los otros requisitos para acceder a la ciudadanía en caso de ser alfabeto, tienen una elevada capacidad de exclusión social, pues el artículo 37° exige ser jefes de taller o tener una propiedad raíz. Ser jefe de taller o tener una propiedad inmueble no necesariamente era una condición accesible a todos los ciudadanos, sino a aquellos con cierto poder económico.

El único requisito que queda es el de ser retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada. En nuestro concepto este es un requisito de mediana exclusión, pues no estaba al alcance de todos el servicio militar, y menos aún en la armada. Por otra parte, se advierte la casi desaparición del requisito del ser contribuyente. En síntesis, estamos ante un modelo de ciudadano como el hombre letrado. La voluntad de exclusión del constituyente es evidente; en otras palabras, la ciudadanía continúa restringida.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1860

La Constitución de 1860, en lo relacionado con la ciudadanía, tiene una estructura similar a la Carta de 1856, incluso en el caso de los supuestos de suspensión de la ciudadanía. El único elemento distintivo es la posibilidad de acceder a la ciudadanía en caso de ser analfabeto, cuando se es contribuyente, cosa que resulta un poco inverosímil.

Artículo 37.- Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún años; y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad.

Artículo 38.- Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución. El ejercicio de este derecho será arreglado por una ley.

En el caso de la suspensión de la ciudadanía:

Artículo 40.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1. Por incapacidad, conforme a la ley.
2. Por hallarse sometido a juicio de quiebra.
3. Por hallarse procesado criminalmente, y con mandamiento de prisión.
4. Por ser notoriamente vago, jugador, ebrio, o estar divorciado por culpa suya.

La idea del ciudadano contribuyente contenida en el artículo 38º pierde fuerza, pues este requisito está recogido, de una manera poco sistemática, como un requisito más y no como una obligación general imperativa. En relación con los requisitos de suspensión de ciudadanía, apuntan a excluir personas individuales, que descalifican, pero no grupos sociales de manera significativa.

#### **EL CIUDADANO COMO TODO HOMBRE NACIDO EN EL TERRITORIO DEL PERÚ: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1867**

La Carta de 1867 diferencia, de una manera clara, la noción de ciudadanía y nacionalidad. De otro lado, estamos ante la primera Carta política que, en el terreno formal, establece la ciudadanía universal para el caso de los varones. Eso, y no otra cosa, se establece de la lectura de los siguientes artículos:

Artículo. 38º.- Son ciudadanos en ejercicio los peruanos mayores de veintiún años y los emancipados.

Artículo. 39º.- El sufragio popular es directo: gozan de este derecho todos los ciudadanos en ejercicio.

De otra parte, la suspensión de la ciudadanía solo está pensada en supuestos aislados, los mismos que plantean la exclusión de casos aislados, de individuos y no de grupos sociales grandes, sino por conductas reñidas contra la moral pública.

Artículo 41º.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

- 1.- Por incapacidad.
- 2.- Por obtener o ejercer la ciudadanía en otro Estado Republicano.
- 3.- Por hallarse sometido a juicio de quiebra.
- 4.- Por hallarse criminalmente y con mandamiento de prisión.
- 5.- Por ser notoriamente vago, jugador, ebrio, o estar divorciado por culpa suya.

La voluntad del constituyente es definitivamente incluyente, que busca ensanchar el cuerpo electoral en nuestro país definitivamente, pues no encontramos ningún requisito, en el plano formal constitucional, del derecho de elegir. Tenemos, entonces, que el modelo de ciudadano según esta Carta política, es todo hombre, y no mujer, nacido en el territorio peruano.

#### **EL CIUDADANO COMO EL HOMBRE ALFABETO CON REGISTRO MILITAR: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1920**

En el artículo 62° de la carta de 1920, se repite en grandes líneas un artículo similar de la Carta de 1867, el cual establece una ciudadanía universal general para el caso de los varones, en el terreno formal constitucional. Sin embargo, luego el artículo 66° establecerá requisitos para obtener ciudadanía, que contradicen lo señalado en el artículo anterior:

Artículo. 62°.- Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de 21 años y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad.

Artículo. 66°.- Gozan de derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir. No podrá ejercer el derecho de sufragio ni ser elegido Presidente de la República, Senador o Diputado, ningún ciudadano que no esté inscrito en el Registro Militar.

Se aprecian dos requisitos: saber leer y escribir, y estar inscrito en los registros militares, lo que no necesariamente implica haber prestado el servicio militar. Estos requisitos significan, sin lugar a dudas, un retroceso de los logros que se habían obtenido en las Cartas pasadas, en contradicción, además, con el espíritu de la Carta de 1920 que reconoce las garantías y los derechos sociales por primera vez.

De otro lado, la Carta de 1920 no solo disminuye los supuestos de suspensión de ciudadanía, sino que estos siguen estando orientados a excluir personas individuales por conductas personales moralmente reprochables:

Artículo 63°.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

- 1.- Por incapacidad conforme a la ley;
- 2.- Por hallarse procesado criminalmente y con mandamiento de prisión debidamente ejecutoriado;
- 3.- Por sentencia judicial que imponga esa pena, durante el tiempo de la condena.

En síntesis, estamos ante un modelo de ciudadano como el hombre letrado ex soldado, es decir, una ciudadanía que retoma la tradición excluyente, propia de la tradición política peruana.

Es necesario tener presente que no estamos hablando del derecho a ser elegido, sino del derecho a elegir, es decir, en el primer nivel, en el nivel más básico del derecho a la participación política. No obstante, el constituyente no puede ocultar la voluntad de exclusión.

### **EL CIUDADANO COMO EL HOMBRE Y LA MUJER ALFABETOS: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1933**

El derecho a la ciudadanía está regulado en los artículos 84º y 86º de la Carta política del 1933:

Artículo 84.- Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados.

Artículo 86.- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan llegado a su mayoría.

Las novedades de esta redacción son, en primer lugar, la reducción mínima de veintiún a dieciocho años para ser ciudadano. Esta modificación, en un país con una gran población juvenil, es sustancial en términos de población electoral. Sin embargo, mantiene la exigencia de saber leer y escribir como condiciones para ser ciudadano. Otra novedad de gran importancia es el derecho de sufragio para las mujeres en el caso de las elecciones municipales, avance que ya es un logro.

Los supuestos de suspensión de la ciudadanía se siguen reduciendo, y siguen siendo para excluir personas individuales.

Artículo 85.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1. Por incapacidad física o mental;
2. Por profesión religiosa; y
3. Por ejecución de sentencia que imponga pena privativa de la libertad.

El único requisito constitucional es saber leer y escribir en el caso de los varones, esto nos lleva a un modelo de ciudadano como el hombre y la mujer letrados. Se aprecia cómo, cada vez más, la voluntad excluyente va disminuyendo, se va reduciendo con el tiempo. Se amplía a

las mujeres el derecho de sufragio, pero vemos una tremenda resistencia a conceder el voto a los analfabetos.

#### **EL CIUDADANO COMO EL HOMBRE Y MUJER JÓVENES Y ADULTOS: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1979**

La Constitución Política de 1979, es una Carta elaborada con una técnica constitucional más elaborada y depurada. Tenemos, en primer lugar, el Capítulo VII denominado «De los derechos políticos». Dentro de él se encuentra el artículo 64º, el cual fija bien la clara relación entre la ciudadanía y el derecho a la participación política.

Artículo 64.- Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en comicios periódicos y de acuerdo con las condiciones determinadas por ley. Es nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación.

Posteriormente, encontramos el artículo 65º, que establece los requisitos para obtener la ciudadanía

Artículo 65.- Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad. En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley.

La Carta, sin embargo, se cuida de señalar el último peldaño que faltaría para arribar a una ciudadanía de carácter realmente universal: el voto de los militares.

Artículo 67.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales en servicio activo no pueden votar ni ser elegidos. No existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones.

Hemos recorrido las diferentes cartas políticas de nuestro país. Tenemos que tener presente que no estamos ante leyes parlamentarias aprobadas mediante trámites, muchas veces expeditivos, poco reflexio-

nados y debatidos, sino ante cartas políticas importantes al interior del sistema jurídico. En otras palabras, ante la ley de leyes, ante normas que se encuentran en la cima de la jerarquía de todo un conjunto de normas jurídicas.

Una segunda idea, es que sabemos que existe una costumbre y una tradición de incumplimiento de las normas constitucionales. No obstante, las cartas políticas constituyen fotografías del pensamiento político, de las ideas de las élites políticas sobre el poder, el Estado, la democracia, la participación política, y, sobre todo, sobre su interés y su voluntad en compartir el poder con el resto de sectores de la sociedad civil.

Una tercera idea tiene que ver con destacar las exclusiones tácitas, previas, como son la reducción de la ciudadanía a los varones, al mundo urbano, a los pueblos con parroquia. Tal pareciera que, mientras más lejos se vivía de los centros urbanos, de los pueblos, la ciudadanía y los derechos políticos se hacían más lejanos y distantes; pensemos en las comunidades campesinas, lejanas de los circuitos y de los corredores económicos, las que estaban internadas en el mundo rural.

A estas exclusiones de punto de partida también hay que agregar las barreras idiomáticas, las que tienen que ver con la exclusión existente como consecuencia de no manejar el idioma castellano y solo hablar el quechua como lengua materna. El castellano es el idioma de los «mistic», de los «llacta taytas», de los notables, es el idioma del Estado y de los tramites estatales. Difícilmente creemos que un quechua hablante podría ejercer su derecho a elegir.

También podemos agregar las exclusiones fruto no solo de las distancias, sino las que surgen como consecuencia de la falta de presencia del Estado y de todas sus instituciones, la exclusión consecuencia de la ignorancia y de la falta de conocimiento, tanto de las elecciones, como de las constituciones y de su contenido por parte de los mestizos, pero sobre todo de los campesinos y de la población indígena, exclusiones que todavía hoy día encontramos, y contra las cuales hoy todavía se lucha. Podemos agregar barreras económicas también. Finalmente, hay que tener presente que a los hacendados no les convenía que los indios, con los cuales tenían relaciones cuasi serviles, ejercieran sus derechos de ciudadano. Vemos, entonces, que existen un conjunto de exclusiones, entre invisibles y tácitas, a las que hay que agregar las exclusiones constitucionales. Todas estas exclusiones, podrían ser resumidas detrás del requisito de ser «avecindado», ser vecino. Pese a que se dejó de utilizar pronto, en los hechos, este requisito siguió operando en la realidad, pues la ciudadanía, la Constitución política, eran realidades que

solo existían en los pueblos donde existen vecinos, donde hay parroquias. Las propias elecciones se realizaban en las capitales de distritos, a donde se tenían que concurrir desde distancias lejanas.

A estas exclusiones «naturales», le agregamos otro conjunto de exclusiones «jurídicas», importantes. Dentro de ellas podemos advertir unas que vienen desde la moral pública, que buscan sancionar conductas morales consideradas escandalosas, y otras que buscan sancionar el simple hecho de pertenecer a sectores o «clases sociales» con elevados niveles de exclusión y marginación. Estas últimas deben ser leídas y analizadas con cuidado y atención, pues ellas definen el cuerpo electoral y la naturaleza universalizante o excluyente.

Asimismo, téngase presente que no estamos hablando del derecho de ser elegido, sino del derecho simplemente de elegir. Resulta exagerada, entonces, la cantidad de requisitos que se exigen, y los supuestos de exclusión que se establecen para ser ciudadano. La idea es clara, no compartir el poder, retenerlo entre pocas personas con poder económico, con propiedades, con patrimonio, con conocimientos. La consecuencia es clara: se trata, definitivamente, de alejar el poder de lo rural, de los mestizos y de los indígenas.

#### **4. LOS SISTEMAS DE SUFRAGIO**

No se trata de hacer un estudio en detalle acerca de los sistemas electorales a lo largo de la historia republicana, sino de intentar responder a la pregunta: ¿eran las formas de elegir a sus representantes y al Presidente de la República, directas o indirectas? Esto significa evaluar qué tanta distancia había entre el elector y sus representantes. De lo que se trata, entonces, es de evaluar si la voluntad de los electores podría ser tenida en cuenta, o qué tanto estábamos ante sistemas representativos o delegativos.

##### **ANTECEDENTES: LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CÁDIZ DE 1812**

Como se apreciará posteriormente, la Carta de Cádiz era un modelo y un paradigma para los constituyentes de las primeras cartas políticas republicanas. La Carta de Cádiz opta por un sistema de elección indirecto, por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincias.

La secuencia es la siguiente:

- 1.- Los ciudadanos se reúnen en Juntas de Parroquia y eligen a compromisarios
- 2.- Los compromisarios eligen electores parroquiales
- 3.- Los electores parroquiales eligen electores de partido en Juntas de Partido
- 4.- Los electores de partido eligen electores provinciales en Juntas de Partido.
- 5.- Los electorales provinciales eligen a los representantes a las Cortes en Juntas de provincia.

Según el artículo 34º de la Carta de Cádiz, las juntas electorales de parroquia, tal como lo señala el artículo 35º, se «compondrán de todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares».

El artículo 42º señala que la junta parroquial elegirá a pluralidad de votos once compromisarios, para que estos nombren el elector parroquial. El artículo 43º agrega que, si en la junta parroquial hubieren de nombrarse dos electores parroquiales, se elegirán veintiún compromisarios, y si tres, treinta y uno; sin que en ningún caso se pueda exceder de este número de compromisarios, a fin de evitar confusión.

El artículo 44º sanciona que «los compromisarios de las parroquias de las poblaciones pequeñas, así elegidos, se juntarán en el pueblo más á propósito, y en componiendo el número de once, ó á lo menos de nueve, nombrarán un elector parroquial [...]».

El artículo 59º sanciona que las Juntas Electorales de partido se compondrán de los electores parroquiales que se congregarán en la cabeza de cada partido, a fin de nombrar el elector o electores que han de concurrir a la capital de la provincia, para elegir los diputados de Cortes. «Partido» debe entenderse como una circunscripción equivalente a un distrito. El artículo 73º señala que «se procederá al nombramiento del elector o electores de partido, eligiéndolos de uno en uno».

Finalmente, llegamos a las juntas electorales de provincia, reguladas en el artículo 78º. Las juntas electorales de provincia se compondrán de los electores de todos los partidos de ella, que se congregarán en la capital a fin de nombrar los diputados que le correspondan para asistir a las Cortes, como representantes de la Nación.

Ciertamente, este sistema de elección no solamente es complejo, sino que, en nuestra opinión, con un alto contenido delegativo y débil contenido representativo. Estamos ante un sistema de cinco piso o nive-

les, en el que la voluntad original de los ciudadanos difícilmente podría ser transmitida con claridad.

## DOCUMENTOS TRANSITORIOS

De los documentos transitorios que, sin llegar a ser cartas políticas, constituyen documentos políticos constitutivos, tenemos referencias parciales pero sugerentes.

### ESTATUTO PROVISIONAL DE 1821

Encontramos en el artículo 2° de la sección sexta una referencia a elecciones directas, en los siguientes términos «Las elecciones de los miembros del cuerpo municipal desde el año venidero, se harán popularmente, conforme al Reglamento que se dará por separado [...]».

### BASES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA PERUANA DE 1822

También aquí encontramos una referencia a la elección de representantes en los siguientes términos: «Art. 7°.- Todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de sus Representantes en el modo que establezca la Constitución, siendo ésta la única función del Poder Nacional que se puede ejercitar sin delegarla». En ellas advertimos cierta voluntad inacabada de inclinarse por unas elecciones directas, sin embargo, no dejan de ser ambiguos estos textos.

## LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS REPUBLICANAS

### SISTEMA DE ELECCIÓN INDIRECTA: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1823

Como señala el artículo 32° de esta Carta, la elección de los diputados se hace por medio de Colegios Electorales de parroquia y de provincia.

Artículo 32°.- Constituyen los Colegios Electorales de parroquia, todos los vecinos residentes en ella que estuviesen en ejercicio de la ciudadanía, presididos por el Alcalde o Regidor que se designare, y asistencia del Secretario y Escrutadores que nombrará el Colegio de entre los concurrentes.

Artículo 36º.- Forman los Colegios Electorales de provincia todos los electores de parroquia reunidos en su capital, presididos por un ciudadano nombrado por ellos mismos, y asistencia del Secretario y Escrutadores que se elegirán de su seno.

Encontramos, entonces, los siguientes pasos:

1. Los ciudadanos reunidos en Juntas parroquiales eligen a los electores parroquiales.
2. Los electores parroquiales reunidos en Juntas provinciales eligen a los electores provinciales.
3. Los electores provinciales eligen a sus representantes o diputados.

En relación con la elección del Presidente y del Senado, según el artículo 60º, incisos 24 y 25, se establece lo siguiente:

Artículo 60º.- Son facultades exclusivas del Congreso

24.- Elegir el Presidente y Vice-presidente de la República de entre los individuos que le proponga el Senado.

25.- Designar por escrutinio los Senadores de cada departamento de entre los elegidos por las provincias, cuidando de que no salgan dos de una misma provincia.

Artículo 88º.- Cada provincia elegirá dos Senadores propietarios, y un Suplente, y remitirá las actas de su elección al Congreso.

Tenemos un sistema de tres pisos o etapas, para elegir los representantes o diputados y senadores tal como lo señala el artículo 88º. Luego, apreciamos cuatro niveles o pisos de elección para elegir al Presidente de la República. Apreciando el conjunto del sistema electoral, evaluamos que el componente delegativo eclipsa el componente representativo de una manera sustancial, es decir, la distancia entre el ciudadano y el representante o diputado es extensa.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1826

De conformidad con el artículo 23º, «El Cuerpo Electoral se compone de los Electores nombrados por los ciudadanos sufragantes». El artículo 26º, numeral 2, sanciona que los electores se reunirán para nombrar a los miembros de las Cámaras. Esta norma tiene su fundamento en el artículo 27º que señala que «El Poder Legislativo emana inmediatamente de los Cuerpos Electorales nombrados por el pueblo:

su ejercicio reside en tres Cámaras. Primera: de Tribunales. Segunda: de Senadores. Tercera: de Censores».

Tenemos, entonces, un proceso que tiene los siguientes pasos:

- 1.- Los ciudadanos sufragantes eligen a los electores, que en conjunto conforman el Cuerpo Electoral.
- 2.- El cuerpo electoral elige a los miembros de las Cámaras.
- 3.- Las Cámaras eligen al Presidente de la República y al Vicepresidente de la República.

No obstante que la distancia entre el ciudadano y sus elegidos ha disminuido, sigue siendo un sistema con un alto componente delegativo en perjuicio de la representación.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1828

El artículo 11° de la Carta de 1828 se señala que: «La Cámara de Diputados se compondrá de Representantes elegidos por medio de Colegios Electorales de Parroquia y de Provincia». Nos referimos al mismo sistema de la Constitución de 1823, en el que los colegios electorales parroquiales eligen a los electores parroquiales, los que a su vez se reunirán en colegios electorales provinciales y elegirán a los diputados, de conformidad con los artículos 12°, 14° y 15° de este cuerpo normativo.

Artículo 12°.- Los Colegios Electorales de parroquias se forman de todos los vecinos residentes en ella, que estuviesen en ejercicio de la ciudadanía, reunidos conforme a la ley.

Artículo 14°.- Los Colegios Electorales de provincia se formarán de la reunión de los electores parroquiales, conforme a la ley.

Artículo 15°.- Estos Colegios Electorales elegirán los Diputados a razón de uno por cada veinte mil habitantes, o por una fracción que pase de diez mil.

De otra parte, la elección de los senadores estará a cargo de las Juntas Departamentales, a propuesta de los Colegios Electorales de provincia.

Finalmente según el artículo 86°, «La elección de Presidente o Vicepresidente se hará por los Colegios Electorales de Provincia en el

tiempo y forma que prescriba la ley». Tenemos un sistema, con colegios electorales, donde también existe distancia entre el elector y los representantes.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1834

De conformidad con los artículos 11º y 12º de la Carta de 1834, los representantes de la cámara de Diputados son elegidos por medio de los Colegios Electorales de parroquia y de provincia:

Artículo 11º.- La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos por medio de Colegios Electorales de parroquia y de provincia.

Artículo 12º.- Los Colegios Electorales de parroquia se componen de todos los ciudadanos que gozan de sufragio en las elecciones parroquiales con arreglo a la ley.

Los senadores son elegidos por los mismos senadores a propuesta de los Colegios Electorales de Provincia, de conformidad con el artículo 26º de dicha carta. De igual manera, el Presidente de la República se hará por los Colegios Electorales de acuerdo con una ley específica, en consonancia con el artículo 69º.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1839

La referencia del artículo 25 de este cuerpo normativo es que «Los Diputados serán elegidos por Colegios Electorales que designará la ley». La Carta no es clara, se remite a una ley posterior, pero por una interpretación sistemática podemos deducir que será por el mismo método como son elegidos los diputados. El artículo 70º sanciona que serán los Colegios Electorales los que elijan al Presidente de la República.

Asimismo, se habla de los colegios electorales en plural; suponemos que son los Colegios Electorales de parroquia y de provincia.

#### SISTEMA DE ELECCIÓN DIRECTA: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1856

La Carta Política de 1856 se reviste de importancia, pues en ella se establece, por primera vez en el ámbito constitucional formal, la elección directa de los representantes de ambas Cámaras y del Congreso. El artículo 43º sanciona que «ejercen el Poder Legislativo los Represen-

tantes de la Nación reunidos en Congreso, compuesto de dos cámaras, una de senadores y otra de diputados».

A continuación el artículo 44° señala que «Los Representantes del pueblo son elegidos directamente a pluralidad respectiva por los ciudadanos en ejercicio, en la forma prescrita por la ley». Finalmente, el artículo 75° establece que «El Presidente será elegido por los pueblos en la forma que prescribe la ley».

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1860

La Carta de 1860 no brinda muchas luces sobre el método de elección de sus representantes y de su Presidente. Sin embargo, una lectura y una interpretación sistemática y de conjunto evidencian que estamos, definitivamente, ante un sistema de elección directo.

Artículo 45.- La elección de los Senadores y de los Diputados se hará conforme a la ley.

Artículo 46.- Se elegirá un Diputado propietario y un suplente por cada treinta mil habitantes, o por cada fracción que pase de quince mil habitantes, y por cada provincia, aunque su población no llegue a este número. Se fijará por una ley el número de Diputados que, según este artículo, corresponda a cada provincia; y no podrá aumentarse sino por disposición previa del congreso.

Artículo 48.- Se elegirán cuatro Senadores propietarios y cuatro suplentes, por cada departamento que tenga más de ocho provincias.

Artículo 80.- El Presidente de la República será elegido por los pueblos en la forma que prescriba la ley.

Artículo 81.- El Congreso hará la apertura de las actas electorales, las calificará, regulará los votos y proclamará Presidente al que hubiese obtenido mayoría absoluta.

Artículo 82.- Si del escrutinio no resultase dicha mayoría, el Congreso elegirá entre los dos que hubiesen obtenido mayor número de votos. Si dos o más tuviesen igual número de votos el Congreso elegirá entre todos ellos.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1867

El esquema seguido por la Carta de 1867 es similar al de la Carta de 1860, con la diferencia de que el Poder Legislativo tiene una sola Cámara, y las elecciones se hacen por provincias. Ello, y no otra cosa, se desprende las siguientes normas:

Artículo 46º.- La elección de los Representantes a Congreso se hará conforme a la ley.

Artículo 47º.- En todas las provincias se elegirá un representante Propietario y un Suplente, aunque la población no llegue a quince mil habitantes. Cuando el número de habitantes sea mayor, se elegirá un Representante por cada veinticinco mil habitantes y otros por las fracciones que pasen de quince mil.

### CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE 1920, 1933 Y DE 1979

La Carta de 1920, en este aspecto sigue la tradición anterior y establece en su artículo 67º que «El Sufragio, en las elecciones políticas, se ejercerá conforme a la Ley Electoral sobre las bases siguientes: [...] 2º.- Voto popular directo [...]».

La Carta de 1933, contiene dos normas que consagran la elección directa de la manera siguiente: «Artículo 89.- El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo y de un Senado Funcional». Luego: «Artículo 135.- El Presidente de la República es elegido por sufragio directo».

La Carta de 1979 también recoge el sistema de elección directa. Tenemos en principio el artículo 203º que señala que «El Presidente de la República es elegido por sufragio directo, y por más de la mitad de los votos validamente emitidos».

Como se puede advertir, existen dos sistemas de sufragio dentro de las diferentes políticas, el sufragio indirecto y el sufragio directo, aparecidos en ese mismo orden cronológico.

Asimismo, se puede advertir que las cartas con mayor vocación de exclusión, mediante la sanción de un conjunto de requisitos y de supuestos de suspensión, coincide con el establecimiento de sistemas de sufragio indirectos, con distancia entre elegidos y electores; mientras que el sufragio directo va de la mano con cartas políticas de tendencia más inclusiva y universalizante. Los sistemas de sufragio presentan no solo niveles de complejidad, sino que, al establecer diversos pisos y etapas, diluyen el vínculo entre representante y representado, creando una distancia que dificulta las posibilidades de relación y diálogo entre ellas, hasta el punto de hacerlas impersonales. En otras palabras, los elegidos, los diputados y senadores, antes que representantes de sus electores, devienen en delegados de los representados y de los electores, sin posibilidad ni siquiera de contacto físico o de relación personal.

Encontramos, al igual que cuando analizamos los requisitos para acceder a la ciudadanía, la misma actitud, los mismos temores, el mismo afán de exclusión de la población, de tenerla lo más alejada posible. De alguna manera, nos confirma lo sostenido en el capítulo anterior: no estamos ante una actitud aislada, sino frente a una voluntad política, premeditada y deliberada, de no compartir el poder.

Las consecuencias pueden ser múltiples, pues cuando hay predominancia de este componente delegativo, los elegidos, los representantes, pueden sentirse autorizados a gobernar como crean conveniente, en la medida en que solo están restringidos por la limitación constitucional del término de su mandato. De ahí la importancia, de no debilitar la necesaria relación entre representante y representado.

Dentro de este esquema, las posibilidades de los representantes de ser puente entre la sociedad civil y el Estado serán menores; en cambio, el Presidente será considerado la encarnación de la nación y el principal interprete y guardián de sus intereses.

Ciertamente, las posibilidades de control, fiscalización y participación ciudadana serán escasas. También las posibilidades de exigir el cumplimiento de las promesas y ofertas electorales serán muy débiles, más aún si se tienen presentes las barreras geográficas, económicas, sociales, lingüísticas y hasta de género. De igual manera, luego de las elecciones, los electores vuelven a ser una audiencia pasiva y complaciente de lo que hacen sus representantes.

Nos preguntamos si era necesario, en el caso de los sistemas de sufragio indirecto, elaborar un sistema tan complicado y de tantas etapas.

## **5. EL DERECHO DE SER ELEGIDO**

Una vez analizados los requisitos para elegir, y luego de analizar los sistemas de elección, queremos en el presente capítulo analizar los requisitos que las diferentes cartas sancionan para aquellos que aspiran a ser representantes de sus electores, en sus distintos cargos políticos. Se trata, en realidad, de evaluar su grado de apertura y de accesibilidad.

Hasta ahora, encontramos como hilo conductor, en ambos casos, la voluntad del constituyente de excluir de este derecho a sectores sociales antes que a personas. Ciertamente, excluir es otra manera de concentrar el poder. Hay que tener presente que los potenciales elegibles son ciudadanos, es decir, personas que han logrado reunir un conjunto de requisitos que las cartas políticas exigen para ser ciudadanos. Estamos,

sin lugar a dudas, ante un pequeño grupo de personas que han logrado reunir requisitos, y que ahora enfrentan otro conjunto de requisitos. El punto no son los requisitos en sí mismos, pues si estos apuntaran a evaluar los méritos o la capacidad, no habría ningún problema. El problema es que los requisitos están dirigidos a excluir, antes que a personas por sus cualidades y capacidades, a grupos sociales, a segmentos de la población desfavorecidos económica y socialmente. El problema es que este diseño apunta a reforzar la concentración del poder, la elitización de la política, la política de los señores.

El punto es la arbitrariedad de estos requisitos, pues no responden a criterios «meritocráticos», sino a criterios de exclusión de sectores sociales, limitando y haciendo de la ciudadanía una ilusión. Existe un conjunto de cargos, unos en calidad de electores provisionales, y otros en calidad de representantes, todos los cuales deben reunir calidades especiales, diferentes del poblador común. Tenemos, por ejemplo, requisitos para ser elegido elector parroquial, requisitos para ser elegido elector provincial, requisitos para ser elegido representantes o diputado, requisitos para ser elegido senador y requisitos para ser elegido Presidente de la República.

#### **ANTECEDENTES: LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CÁDIZ DE 1812**

La Carta de Cádiz no exige mayor requisito para ser elector de parroquia y de partido que el que se exige para votar. Sin embargo, sí exigirá un patrimonio para ser elegido Diputado de las Cortes. Tenemos así que, para ser nombrado elector parroquial, se requiere ser ciudadano, mayor de veinticinco años, vecino y residente en la parroquia. Posteriormente precisa que, para ser elector de partido, se requiere ser ciudadano y hallarse en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y vecino y residente en el partido.

El problema viene con los requisitos para ser diputado para la Corte. El artículo 91º señala que «se requiere ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que haya nacido en la provincia, o esté vecindado en ella con residencia a lo menos de siete años, bien sea el estado seglar, ó del eclesiástico secular, pudiendo recaer la elección en os ciudadanos que componen la junta, ó en los de fuera de ella». Luego agrega en el artículo 92º «Se requiere además, para ser elegido de Cortes, tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios».

En síntesis, encontramos en esta carta política una significativa voluntad de exclusión para el cargo de representante de las Cortes.

## LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS REPUBLICANAS

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1823

La Carta de 1823 es una radiografía del país que se independiza. En ella se puede advertir que a los requisitos que ya se exigían para ser ciudadano, se añaden otros más para ser elector parroquial o provincial, y se agregan más requisitos aún para acceder al cargo de representante y/o Presidente de la República.

Sin embargo destaca un requisito de sobremanera por su elevada capacidad excluyente. Nos referimos al requisito adicional de poseer un patrimonio significativo:

Artículo 34º.- Para ser elector parroquial se exige:

- 1.- Ser ciudadano en ejercicio
- 2.- Ser vecino y residente en la parroquia
- 3.- Tener una propiedad que produzca *trescientos pesos* cuando menos, o ejercer cualquiera arte, u oficio, o estar ocupado en alguna industria útil *que los rinda anualmente*, o ser profesor público de alguna ciencia.

Artículo 43º.- Para el grave encargo de representante es necesario.

- 1.- Ser ciudadano en ejercicio.
- 2.- Ser mayor de 25 años.
- 3.- Tener una propiedad o renta de *ochocientos pesos* cuando menos, o ejercer cualquiera industria que los rinda anualmente, o ser profesor público de alguna ciencia.
- 4.- Haber nacido en la provincia, o estar vecindado en ella diez años antes de su elección, pudiendo recaer ésta en individuos del Colegio Electoral.

Artículo 75º.- Para ser Presidente se requiere:

- 1.- Ser ciudadano del Perú por nacimiento.
- 2.- Reunir las mismas calidades que para ser Diputado. Supone además, esta magistratura la aptitud de Dirigir vigorosa, prudente y liberadamente una República.

Es el «patrimonio personal» el criterio predominante que otorga ciudadanía, sin lugar a dudas, y se puede sortear este requisito por medio de la docencia de la ciencia, es decir, el criterio académico. El constituyente, en consecuencia, ha optado por encargar y reservar la

función de gobierno a las personas con fortuna económica, con poder económico. La conclusión es clara: definitivamente los mestizos y los indígenas jamás podrían acceder a estos cargos por la vía constitucional. El perfil del gobernante es la clase acomodada.

Transcribimos a continuación las palabras del mismo Toribio Pacheco, que nos relevan de mayores comentarios acerca de la Carta de 1823, que en realidad es el modelo de otras cartas posteriores:

A pesar de que la Constitución parece reconocer la legitimidad del sufragio universal que todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de sus representantes, sin embargo, establece la elección a dos grados y determina cualidades especiales que debían tener los electores como las de ser ciudadano, ser vecino y residente en la parroquia, y tener una propiedad o profesar alguna industria que produzca trescientos pesos cuando menos. Pero más absurdas y extravagantes son las condiciones que se exigen para el grave cargo de diputado; tales son: ser ciudadano en ejercicio, ser mayor de 25 años, tener una propiedad o ejercer una industria que produzca cuando menos 800 pesos de renta, haber nacido en la Provincia o estar vecindado en ella diez años antes de su elección.

En relación con el Senado, señala Toribio Pacheco:

Eran condiciones para ser Senador: tener cuarenta años de edad ser ciudadano en ejercicio; haber nacido en el departamento que lo elegía o tener una residencia de diez años, poseer una propiedad que exceda el valor de 10,000 pesos o una renta de dos mil, o ser profesor público de alguna ciencia; gozar del concepto de una probidad incorruptible y ser de conocida ilustración en algún ramo de pública utilidad. PLATON no había exigido más para su República.

La conclusión de Pacheco no podría ser otra que: «Según estas disposiciones, puede calcularse que sería muy corto el número de individuos aptos para ejercer las funciones de diputado».<sup>10</sup>

A diferencia de la Constitución de Cádiz, que mostraba una voluntad incluyente, tenemos en la Carta de 1823 una ciudadanía restringida, con voluntad de exclusión, de gruesos sectores de la población.

<sup>10</sup> PACHECO, *op. cit.* p. 68.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1826

La Carta de 1826 no hace referencia a requisitos adicionales para ser elector del que se exige para ser ciudadano. Téngase en cuenta que, según esta carta, será el Cuerpo Elector el que elegirá de acuerdo a un procedimiento específico. Tampoco encontramos el requisito del patrimonio presente en la Constitución pasada, en gran medida excluyente. Así, lo que vamos a encontrar en esta Carta es una voluntad por abrir estos cargos a mayor cantidad de ciudadanos, pero por otro lado, al establecer un mínimo de edad, se vuelve a incurrir en cierto nivel de exclusión, aunque ya no en razón del patrimonio personal. Eso se desprende de la lectura de los preceptos pertinentes:

Artículo 42°.- Para ser Tribuno es preciso:

- 1.- Ser ciudadano en ejercicio.
- 2.- Tener la edad de *veinticinco años*.
- 3.- No haber sido condenado, jamás, en causa criminal.

Artículo 46°.- Para ser Senador se necesita:

- 1.- Las cualidades requeridas para elector.
- 2.- La edad de *treinta y cinco años* cumplidos.
- 3.- No haber sido jamás, condenado en causa criminal.

Artículo 50°.- Para ser Censor se necesita:

- 1.- Las cualidades requeridas para Senador.
- 2.- Tener *cuarenta años* cumplidos.
- 3.- No haber sido jamás condenado ni por faltas leves.

Otro elemento que destaca para el caso de la Presidencia de la República es «Haber hecho servicios importantes a la República»; no se puede dejar de sospechar que esto pueda hacer referencia a algún militar que haya participado en la lucha por la independencia.

Artículo. 79°.- Para ser Nombrado Presidente de la República se requiere:

- 1.- Ser ciudadano en ejercicio, y nativo del Perú.
- 2.- Tener más de *treinta años* de edad.
- 3.- *Haber hecho servicios importantes a la República.*
- 4.- Tener talentos conocidos en la administración del Estado.
- 5.- No haber sido condenado jamás por los Tribunales, ni aún por faltas leves.

En todo caso, los límites por años cumplidos contienen menos capacidad de exclusión que la exigencia de un patrimonio económico, requisito con el cual, de una manera muy sutil, se excluye a la población campesino indígena. El perfil de los llamados a ejercer la función de gobierno será la edad, suponemos por la experiencia de los años transcurridos, a diferencia de la carta anterior, donde el criterio patrimonial era definitorio.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1828

En la Carta de 1828 también encontramos un conjunto de requisitos adicionales a los que se exigía para ser ciudadanos, sin embargo, destaca otra vez la exigencia de un ingreso o patrimonio mínimo. Téngase en cuenta que son requisitos conjuntivos, no disyuntivos.

En el caso del Presidente de la República, se exigen los mismos que se exigen para ser Senador:

Artículo 13º.- Por cada doscientos individuos de la parroquia se elegirá un elector parroquial que tenga las calidades:

- 1.- De ciudadano en ejercicio.
- 2.- Vecino y residente en la parroquia.
- 3.- Tener una propiedad raíz, o un capital que produzca *trescientos pesos al año*, o ser maestro de algún arte u oficio, o profesor de alguna ciencia.
- 4.- Saber leer y escribir, excepto por ahora los indígenas con arreglo a lo que prevenga la ley de elecciones.

Artículo 19º.- Para ser Diputado se requiere:

- 1.- Ser ciudadano en ejercicio
- 2.- Tener veintiséis años de edad.
- 3.- Tener una propiedad raíz, que rinda *quinientos pesos* de producto líquido al año, o un capital que los produzca anualmente, o una renta igual, o ser profesor público de alguna ciencia.
- 4.- Haber nacido en la provincia, o al menos en el departamento a que ella corresponde; o tener en la provincia siete años de vecindad, siendo nacido en el territorio del Perú.
- 5.- Los hijos de padre o madre peruanos no nacidos en el Perú; además de diez años de vecindad, deben ser casados o viudos, o eclesiásticos; y tener una propiedad raíz del valor de doce mil pesos, o un capital que produzca mil pesos al año.

Artículo 29º.- Para ser Senador se requiere:

- 1.- Ser ciudadano en ejercicio.
- 2.- La edad de cuarenta años en ejercicio.
- 3.- Tener una propiedad territorial que rinda *mil pesos de producto líquido al año*, o un capital que produzca anualmente un mil pesos, o una renta de igual cantidad, o ser profesor público de alguna ciencia.
- 4.- No haber sido condenado legalmente en causa criminal que traiga consigo pena corporal o infamante.

Artículo 85°.- Para ser Presidente o Vicepresidente se requiere haber nacido en el territorio del Perú, treinta años de edad, y las demás calidades que exige esta Constitución para Senador.

Obsérvese que los montos son 300 pesos para ser elector, 500 para ser diputado y 1000 pesos para ser Senador. Otra vez, el legislador opta por establecer requisitos de patrimonio, con elevadísimos niveles de exclusión política, y los primeros en ser excluidos serán la población indígena campesina y la población mestiza.

El perfil del gobernante, del que puede ejercer el derecho a ser elegido, es el patrimonio económico. Aquel que no lo tenga, será excluido de dicho derecho, indefectiblemente.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1834

La Carta de 1834 continua la tradición de sus predecesoras, al retomar el criterio del patrimonio como criterio para ejercer el derecho a ser elegido. Sin embargo, es interesante notar cómo no es tan severa en los requisitos con el cargo de Presidente de la República.

De igual manera, al lado del criterio patrimonial, deja abierta una ventana, la cual es la docencia de alguna ciencia. De esa manera, antes que relativizar el rigor de criterio del patrimonio, lo que hace es reforzarlo. Sin embargo, si constatamos que el acceso a los estudios universitarios era restringido, concluiremos que devienen también en excluyentes.

Artículo 19°.- Para ser Diputado se requiere:

- 1°.- Ser ciudadano en ejercicio.
- 2°.- Tener veinticinco años de edad.
- 3°.- Tener una propiedad raíz que rinda *quinientos pesos de producto líquido al año*, o ser profesor público de alguna ciencia en actual ejercicio.

4º.- Haber nacido en la provincia, o al menos en el departamento a que ella corresponde, o tener en la provincia siete años de domicilio siendo nacido en el territorio de la República.

Artículo 30º.- Para ser Senador se requiere:

1º.- Ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.

2º.- La edad de cuarenta años cumplidos.

3º.- Tener propiedad raíz que rinda *mil pesos de producto líquido al año*, o un capital que produzca anualmente un mil pesos, o una renta de igual cantidad, o ser profesor público de alguna ciencia en actual ejercicio.

4º.- No haber sido condenado legalmente en causa criminal que traiga consigo pena corporal o infamante.

Artículo 68º.- Para ser Presidente se requiere treinta años de edad, y las demás calidades que exige esta Constitución para Senador.

Se opta otra vez, por reducir el universo de ciudadanos, ya de por sí restringido, que pueden acceder a cargos de representación política. Sin duda, estamos ante un sistema de filtros que impedía la universalidad efectiva de la ciudadanía, tanto por el lado del derecho a elegir como por el derecho a ser elegido. El perfil del representante es fundamentalmente patrimonial, y sigue la costumbre de las cartas anteriores.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1839

Más allá de los montos económicos que se exigen, estamos ante un sistema político, reiterativo, que se resiste con el paso del tiempo, a ensanchar no solo la población electoral, sino la comunidad política en nuestro país. Esto se deduce del articulado siguiente:

Artículo 32º.- Para ser Diputado se requiere:

1.- Ser peruano de nacimiento.

2.- Ciudadano en ejercicio.

3.- Tener treinta años cumplidos de edad.

4.- Tener *setecientos pesos de renta comprobada* con los documentos que señale la ley de elecciones.

5.- Haber nacido en la provincia, o en el departamento a que ésta pertenece, o tener en ella tres años de residencia.

6.- No haber sido condenado a pena infamante, aun cuando se haya alcanzado la rehabilitación de los derechos políticos.

Artículo 38°.- Para ser Senador se requiere:

- 1.- Ser peruano de nacimiento.
- 2.- Ciudadano en ejercicio.
- 3.- Tener cuarenta años cumplidos de edad.
- 4.- Tener una renta de *setecientos pesos procedente de bienes raíces, o una entrada de mil pesos al año*, comprobada con los documentos que señale la ley de elecciones.

Artículo 97°.- Para ser Consejero de Estado, se necesitan las mismas cantidades que para Senador.

La diferencia con la Carta de 1839 es que la posibilidad de acceder a un cargo de representación política, por medio de la docencia de alguna ciencia, desaparece. Estamos ante un criterio patrimonialista descarnado, cerrado y explícito. En consecuencia, el derecho a ser elegido solo podría ser ejercido por los que tenían fortuna económica, en montos que varían según su jerarquía.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1856

Con la Carta de 1856 se comienza a dar un cambio en la concepción de la ciudadanía en nuestro país. Pese a que continúa la exigencia de un patrimonio calificado, en el caso del Presidente se intenta democratizar un poco el acceso a este puesto.

Artículo 46°.- Para ser Representante se requiere: ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener veintiocho años de edad, y cinco de domicilio en la República, y una renta de *quinientos pesos o ser profesor de alguna ciencia*.

Artículo 74°.- Para ser Presidente se requiere: ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y treinta y cinco años de edad y diez de domicilio en la República.

Aun cuando los montos al parecer disminuyen, todavía el criterio patrimonial es el criterio que define el derecho a la participación política. Curiosamente, este criterio no se exige para los postulantes a la Presidencia de la República. Asimismo, se retoma la posibilidad de los que enseñan una ciencia, para ser elegidos a un cargo público.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1860

Continúa la tendencia de reducir los requisitos para el caso del Presidente de la República, pero se exige una calificación patrimonial de los miembros del Congreso.

Artículo 47.- Para ser Diputado se requiere:

1. Ser peruano de nacimiento.
2. Ciudadano en ejercicio
3. Tener veinticinco años de edad.
4. Ser natural del departamento a que la provincia pertenezca, o tener en él tres años de residencia.
5. Tener una renta de *quinientos pesos*, o ser profesor de alguna ciencia.

Artículo 49.- Para ser Senador se requiere:

1. Ser peruano de nacimiento.
2. Ciudadano en ejercicio.
3. Tener treinta y cinco años de edad.
4. Una renta de *mil pesos anuales*, o ser profesor de alguna ciencia.

Artículo 79.- Para ser Presidente de la República se requiere:

1. Ser peruano de nacimiento.
2. Ciudadano en ejercicio.
3. Tener treinta y cinco años de edad y diez de domicilio en la República.

No existe modificación, en relación con la Carta anterior, pues se continúa con el requisito del patrimonio, dejándose también la posibilidad de acceder a la representación política a los que enseñan una docencia. Es necesario, también, subrayar un requisito que podría estar pasando por inadvertido, y es el relacionado con los años mínimos que se exige. El perfil del llamado a desempeñar cargos de representación política es, además del patrimonial, la edad, que depende fundamentalmente de la jerarquía del cargo.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1867

La Carta de 1867 logra democratizar el derecho a ser elegido, pues deja de exigir los requisitos relacionados con el patrimonio, lo que marca un quiebre:

Artículo 48°.- Para ser Representante se requiere: haber nacido en el Perú; ser ciudadano en ejercicio, y natural del departamento, o tener en la provincia dos años de residencia.

Artículo 71°.- Para ser Presidente de la República se requiere:

1°.- Ser nacido en el Perú.

2°.- Ser ciudadano en ejercicio

3°.- Tener treinta y cinco años de edad, cuando menos, y diez de domicilio en la República.

El perfil del candidato a ocupar un cargo en la representación política es abierto, sin restricciones que no sean exigibles a todo ciudadano. El criterio patrimonial, al menos al nivel formal constitucional, logró ser derogado, y se abre la representación política a un conjunto mayor de ciudadanos no necesariamente poseedores de fortuna económica o de estudios de ciencia. Es curioso que ya estamos ante una Carta que optó por el sistema de sufragio directo.

Estamos ante un constituyente que decidió universalizar en los ciudadanos varones el derecho a ser elegido, liberándolos de una serie de exigencias y requisitos fuera de su alcance. De otra parte, continúa el requisito de la edad, que es una barrera no condicionada a la posesión de patrimonio.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1920

La Carta de 1920, siguiendo la Carta anterior, continúa con la voluntad de apertura y de universalización del derecho a la participación política. *Definitivamente, en el terreno formal, el criterio patrimonial como condición para el acceso al derecho a ser elegido quedó derogado, tal como se desprende de la normatividad pertinente:*

Artículo 74°.- Para ser Diputado Nacional o Regional se requiere:

1°.- Ser peruano de nacimiento;

2°.- Ciudadano en ejercicio;

3°.- Tener veinticinco años de edad;

4°.- Ser natural del departamento a que la provincia pertenezca o tener en él dos años de residencia debidamente comprobada.

Artículo 75°.- Para ser Senador se requiere:

1°.- Ser peruano de nacimiento;

2°.- Ciudadano en ejercicio;

3°.- Tener veinticinco años de edad.

Artículo 112°.- Para ser Presidente de la República se requiere:

- 1º.- Ser peruano de nacimiento;
- 2º.- Ciudadano en ejercicio;
- 3º.- Tener 35 años de edad y diez de domicilio en la República.

Solo queda el criterio de la edad que, como ya hemos señalado, está dirigido a seleccionar personas de mayor experiencia, pero que tiene menor capacidad de exclusión. Fuera de este criterio, el derecho a ser elegido se encuentra al alcance de todos los ciudadanos.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1933

Similares características a la Carta de 1920, nos presenta la Carta de 1933. El derecho a ser elegido, al menos en el plano constitucional, ha sido abierto al conjunto de la población.

Artículo 98.- Para ser diputado se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio, haber cumplido 25 años de edad y ser natural del departamento a que pertenece la respectiva circunscripción electoral o tener en él tres años de residencia continua. Para ser senador se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido 35 años de edad.

Artículo 136.- Para ser elegido Presidente de la República, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio, haber cumplido treinticinco años de edad y haber residido diez años continuos en el territorio de la República.

Esta derogación de los requisitos patrimoniales para ser candidato coincide con la derogación de los rígidos y excluyentes requisitos que las diferentes cartas exigían para ser ciudadano.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1979

Finalmente, llegamos a la Carta de 1979, la cual sigue la misma tradición, y consagra la voluntad universalizante de las últimas cartas.

Artículo 171.- Para ser Senador o Diputado se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido por lo menos 35 años en el primer caso, y 25 en el segundo.

Artículo 202.- Para ser elegido Presidente y Vice-Presidente de la República, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio, y tener mas de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación.

Si el criterio fundamental para discriminar y excluir en el caso del derecho a elegir era fundamentalmente «social», en el caso del derecho a ser elegido, el criterio discriminante, es sobre, todo «patrimonial». La razón es muy sencilla, los criterios sociales ya no serían útiles, pues estos han sido superados por los elegibles. Encontramos también, detrás de estos extensos listados de requisitos, recelo y temor por parte de los constituyentes, que provienen de los prominentes líderes de los partidos políticos de la época; una voluntad de exclusión y a la vez de concentración del poder. Es decir, son los propios partidos políticos los que deberían abrir el Estado a la sociedad civil, y sin embargo son los primeros empeñados en excluir a la sociedad civil de la participación en el Estado. Encontramos una actitud y una conciencia de sentirse propietario, dueño del Estado.

Lo encontrado en este capítulo refuerza lo hallado en los capítulos anteriores: estamos ante Estados y sistemas formalmente democráticos, pero con pocos ciudadanos a consecuencia de constituciones excluyentes de sectores indígenas y mestizos. Ello significa que estamos ante una comunidad política sumamente pequeña, en manos de unos pocos, con resistencia a compartir el poder a toda costa. No debe de extrañarnos la cantidad de golpes militares e interrupciones de los gobiernos constitucionales, durante la época republicana.

## **6. LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ELECTORAL EN EL PERÚ**

Se trata, en esta parte, de intentar confrontar las distintas ideas desarrolladas en los capítulos anteriores, con la información empírica disponible acerca de la real evolución de la población electoral en nuestro país, desde los inicios de la República hasta la fecha. Sin embargo, la información estadística sobre población en nuestro país es reciente; lo que tenemos es aproximaciones estadísticas, las cuales utilizaremos, sobre todo, para buscar información de población en los primeros cincuenta años de vida republicana.

Somos conscientes de que, mientras más atrás retrocedamos en el tiempo, más dificultades encontraremos para hallar información. Incluso, solo se cuenta con información de 1867 hacia delante. En todo caso, mientras más reciente es esta información, es más detallada, y mientras más antigua es, menos procesada se encuentra. Quizá habría que profundizar las investigaciones sobre la evolución electoral de nuestro país, tarea que escapa a los fines de la presente monografía.

Para evaluar la evolución del cuerpo electoral o de la población electoral, hemos elaborado un cuadro en el que se ha tratado de encontrar la evolución de la relación entre población total nacional y votos realmente emitidos. A partir del análisis de este cuadro, reflexionamos y extraemos un conjunto de consecuencias importantes que no hacen más que ratificar las reflexiones en torno a la ciudadanía política en las diferentes cartas políticas.

Lo primero es señalar la tendencia de gradual ensanchamiento del cuerpo electoral, con el paso de tiempo. Es decir, cada vez los que eligen a sus gobernantes son más, no solo en términos absolutos, sino porcentualmente en relación con el total de la población.

Así, vemos que en el año de 1876, el 0.15% de la población elegía, a diferencia del año 2000, donde los votos emitidos son cerca de 47% de la población. Ello marca una tendencia y una racionalidad perfectamente coherente con la gradual derogación de los requisitos para ser ciudadano, o ciudadano en ejercicio, como algunas indican.

Una segunda idea es señalar lo extremadamente pequeño que era la comunidad política en los inicios de la república. No tenemos información estadística antes de 1876, y calculamos que era inferior, pero en las Elecciones Generales de un total de 2'699,000 habitantes a nivel nacional, en todo el territorio de la República, solo votaron 4,290, es decir apenas el 0.15% del total de población. Equivaldría en el Perú, a que de los 28'000,000 de peruanos, solo voten 42,000 personas, es decir el 0.15% de la población.

Suponemos, que si retrocedemos en el tiempo, este porcentaje disminuye, pues debemos tener presente que este porcentaje era luego de 50 años de vida republicana independiente. Para tratar de seguir entendiendo, esto significa que, si en uno de esos innumerables pueblos interandinos había 2,000 habitantes, solo votaban tres personas. En un pueblo más grande, casi capital de departamento o de provincia, con aproximadamente 30,000 personas de población total, solo votaban 45 personas, en total. Las cantidades son desproporcionadamente mínimas y pequeñas.

Veinte años después, por el año de 1899, el cuadro nos indica que era el 1.5% de la población total la que ejercía el derecho al voto. Esto significa que si estamos en un pueblo con 2,000 personas, población típica de una capital de distrito, solo votarían 30 personas, no más. Y en caso que nos encontremos en un pueblo de 30,000 habitantes, típica población de provincia, solo votarían 450 personas.

Año	Elecciones	Población nacional <sup>11</sup>	Votos emitidos <sup>12</sup>	Porcentaje	Ciudadanos que votarían en un pueblo de 2000 habitantes
1800		2'000,000 <sup>13</sup>	2'000,000	¿?	¿?
1823	Asamblea Constituyente	¿?	¿?	-	
1826	Asamblea Constituyente	¿?	¿?	-	
1834	Asamblea Constituyente	¿?	¿?	-	
1839	Asamblea Constituyente	¿?	¿?	-	
1856	Asamblea Constituyente	¿?	¿?	-	
1867	Asamblea Constituyente	¿?	¿?	-	
1876	Elecciones Generales	2'699,000	4,290 <sup>14</sup>	0.15%	3
1890	Elecciones Generales	¿?	4,290	-	
1894	Elecciones Generales	¿?	4,541	-	
1895	Elecciones Generales	¿?	4,310	-	
1899	Elecciones Generales	3'760,000 <sup>15</sup>	58,285	1.55%	31
1903	Elecciones Generales	¿?	93,778	-	
1904	Elecciones Generales	¿?	97,719	-	
1908	Elecciones Generales	¿?	184,386	-	
1912	Elecciones Generales	4'210,000 <sup>16</sup>	162,440	3.85%	77
1919	Elecciones Generales	4'850,000 <sup>17</sup>	196,877	4.05%	81
1931	Congreso Constituyentes	5'900,000 <sup>18</sup>	323,645	5.48%	109
1939	Elecciones Generales	6'080,313	597,182	9.82%	196
1945	Elecciones Generales	6'857,538	776,572	11.3%	226
1950	Elecciones Generales	7'632,460	550,779	7.21%	144
1956	Elecciones Generales	8'904,874	1'324,229	14.87	297
1962	Elecciones Generales	10'516,473	1'969,288	18.72%	374
1963	Elecciones Generales	10'826,000	1'954,284	18.05%	361
1963	Elecciones Municipales	10'825,832	1'832,943	16.93%	338
1966	Elecciones Municipales	11'796,000	1'948,974	16.52%	330

continúa...

<sup>11</sup> WEBB, Richard. *Estimaciones de Anuario Estadístico. Perú en números 2000*. Lima: Cuánto, 2000, p. 221.

<sup>12</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Perú Político en cifras 1821-2001*. 3.ª edición corregida y aumentada. Lima: Fundación Friederich Ebert Stiftung, 2001.

<sup>13</sup> WEBB, *op. cit.* p. 221.

<sup>14</sup> Suponiendo que esta cantidad, que es de 1890, también sea la misma de 1876, aunque sabemos que era menor.

<sup>15</sup> WEBB, *op. cit.*, era del año 1900.

<sup>16</sup> *Ibidem*, era del año 1910.

<sup>17</sup> *Ibidem*, era del año 1920.

<sup>18</sup> *Ibidem*, era del año 1930.

Año	Elecciones	Población nacional <sup>11</sup>	Votos emitidos <sup>12</sup>	Porcentaje	Ciudadanos que votarían en un pueblo de 2000 habitantes
1978	Asamblea Constituyente	16'414,402	4'172,962	25.42%	508
1980	Elecciones Generales	17'295,274	5'121,328	29.61%	592
1980	Elecciones Municipales	17'324,000	4'549,683	26.26%	525
1983	Elecciones Municipales	18'631,000	4'799,391	25.76%	515
1985	Elecciones Generales	19'697,549	7'544,836	38.30%	766
1986	Elecciones Municipales	19'915,000	6'803,868	34.16%	683
1989	Elecciones Municipales	21'163,000	6'349,244	30.00%	600
1990	Elecciones Generales	22'332,100	7'837,116	35.09%	701
1992	Congreso Constituyente	22'354,000	8'086,312	36.17%	723
1993	Elecciones Municipales	22'740,000	7'322,176	32.19%	643
1993	Referéndum Const. Política	22'740,000	8'178,742	35.96%	719
1995	Elecciones Generales	23'532,000	8'803,049	37.40%	748
1998	Elecciones Municipales	24'801,000	10'610,115	42.78%	855
2000	Elecciones Generales	25'662,000	12'066,229	47.01%	940

Siguiendo la argumentación, diríamos que si estuviéramos en 1899 y el Perú tuviera los 28'000,000 de habitantes que tiene actualmente, solo votarían 420,000 personas. En esa misma reflexión, avanzando en el tiempo, encontramos que en 1950, hace cerca de 50 años, en un pueblo de 2,000 personas solo hubieran votado 144 personas. Si estuviéramos en un pueblo de 3,000 habitantes, solo votarían 216; y si estuviésemos en una ciudad de 30,000 personas, solo votarían 2,163 personas. Siguiendo en el año de 1950, si la población hubiese sido 28'000,000, solo habrían votado 2'018,000 personas. Definitivamente, estamos ante una minoría de la población que tiene acceso al derecho a la participación política

Finalmente, encontramos que en 1990, el 35% de la población vota. Esto quiere decir que en un pueblo de 2,000 habitantes, solo votan 700. En un pueblo de 30,000 personas solo votarían 10,000 personas; y en un país con 28'000,000 habitantes, solo votarían 9'800,000 personas, lo cual nos acerca más y definitivamente, a la idea de ciudadanía universal.

Hay que tener en cuenta que así como mientras más avanzamos en el tiempo, el porcentaje de participación aumenta llegando a 47 en el año 2000, mientras más retrocedamos en el tiempo, el porcentaje dismi-

nuye ostensiblemente llegando en el año de 1867 a 0.15%. Esto quiere decir que entre 1822 y 1876, dicho porcentaje era mucho menor, lo cual es sorprendente, y a la vez, explica bastante la precariedad del sistema político posterior a la independencia política.

La pregunta que surge inmediatamente es si existía comunidad política en el Perú, en los hechos, ya no en las constituciones. Consideramos que ya no se trata de la existencia de una comunidad política pequeña y reducida, de lo que se trata es de un país que estaba en manos de un pequeño y reducido número de personas. Se trata, en el caso de 1876, en un pueblo de 2,000 habitantes, de una oligarquía de tres personas, que eligen por el resto del pueblo de 2,000 habitantes.

Esto nos lleva a adelantar una conclusión, y es que, si bien constitucionalmente estábamos en una democracia, electoralmente estábamos en una oligarquía, donde el derecho a la participación política estaba muy concentrado en poquísimas manos. Asimismo, esto lleva a cuestionar los niveles de legitimidad y representatividad de los sistemas políticos, y contribuye a explicar los elevados niveles de inestabilidad política, y de golpes militares tan recurrentes. Eran, sin duda, gobiernos con poquísimas base social y política, que antes que representar al conjunto de la población, o siquiera a facciones pequeñas, representaban castas definitivamente oligárquicas.

Sin embargo, señalábamos anteriormente que si se era excluyente en el caso de los que tienen derecho a elegir, más excluyente se era en el caso de las personas que tenían derecho a ser elegidos, pues los requisitos eran aún más estrictos, sobre todo los que exigían contar con un patrimonio mayor mínimo. Todo ello nos sugiere, que el universo de personas susceptibles de ser elegidas era aún menor. Pero aún menor de tres personas es o dos, o uno.

Otra conclusión que podemos extraer de estos cuadros es que el derecho a la participación política es casi una novedad en nuestra tradición política y en la vida política de nuestro país. De igual manera, recién nos encontramos en los inicios de nuestra comunidad política. Consideramos, también, que esta idea de la comunidad política pequeña, y que recién comienza a expandirse y a desarrollarse en las dos últimas décadas, puede tener, y tiene, una gran fuerza explicativa a la hora de entender la naturaleza y complejidad del proceso político, de los niveles de representatividad y del vacío de representación y legitimidad, tan consustanciales al Estado peruano. Si partimos de la noción de que democracia significa, entre otras cosas, repartir poder, descentralizarlo, no podemos dejar de reconocer y de aceptar que nuestro país,

estaba muy lejos de ser materialmente democrático. Un país donde el poder político estaba tan concentrado (recordemos que el 0.15% votaba en el año de 1876) será formalmente una república democrática, pero en la realidad, era una oligarquía.

Ciertamente, estas cifras son generales, y deberían ser desagregadas en función de un conjunto de variables, como son género, ciudad y campo, edades, geografía, entre otros. Sin embargo, si bien se carece de información con la cual cruzarla y contrastarla, la información disponible es útil para los propósitos, pues permite hacernos una idea general de cómo funcionaban las cosas, en aquellas épocas.

También deberían analizarse las condiciones en que se dieron estas elecciones, la convocatoria, la difusión, la infraestructura, la voluntad política del gobierno de la época, la existencia de candidatos y el sistema de elección, directo o indirecto. En un sistema de elección indirecto, se hace más complicado contar con la cantidad de personas que sufragaron.

## CONCLUSIONES

El tema es amplio, y se puede seguir profundizando en él desde diferentes ángulos; sin embargo, podemos extraer como conclusión del trabajo lo siguiente:

- La noción de «vecindad» en tanto realidad sociológica, es la base sobre la cual se apoya la noción de ciudadanía y el derecho a elegir, constituyéndose en el antecedente de la noción moderna de ciudadanía en nuestro país.
- Si tenemos en cuenta que una de las condiciones que se exigía para ser ciudadano era el ser avecindado, concluiremos que hablar de ciudadanía es hablar de un fenómeno que «crece» con más facilidad en las ciudades, por más pequeñas que estas sean, que en el campo.
- Existe una sistemática confusión entre la noción de nacionalidad y la noción ciudadanía, manejada por el constituyente, en las primeras cartas políticas del Estado peruano. La primera hace referencia a la titularidad de un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, destacando los derechos políticos. El segundo vocablo hace referencia a la pertenencia, a una comunidad nacional, caracterizada por compartir sus miembros un conjunto de vínculos históricos, culturales, sociales.

- El sistema de exclusión de la ciudadanía tuvo tres componentes: los requisitos para ejercer el derecho a elegir, los requisitos para ser elegido y un sistema de elección indirecta con un alto componente delegativo antes que representativo
- Las diferentes cartas políticas establecían un conjunto de requisitos para ser ciudadano, o en otros casos para ejercer los derechos políticos que en los hechos excluían a la casi totalidad de la población. En los hechos, la ciudadanía fue propiedad de una pequeña élite, que excluyó a la mayoría de la población. Ello motivo que, por ejemplo, sean más los requisitos que se exigen a la población mestiza e indígena para acceder a la ciudadanía, que los que se exigen a los extranjeros.
- Si partimos de la premisa de que no hay democracia o Estado democrático sin ciudadanos, podemos concluir que en nuestro país el Estado democrático era débil y frágil, como consecuencia de la ausencia de ciudadanos en términos absolutos y en términos proporcionales.
- Existen diferentes tipos de requisitos, unos de naturaleza más moral, que apuntan a excluir antes que a grupos sociales, a personas aisladas, por conductas consideradas en la época ofensivas a la moral pública; y otros requisitos «sociales», que están orientados a excluir grupos sociales, es decir, buscan sancionar ya no conductas individuales, sino la pertenencia a determinados grupos, ajenos a la voluntad de los excluidos. Ciertamente, es evidente la arbitrariedad de estos requisitos, pues no responden a criterios democráticos, de inclusión política, sino a criterios de exclusión de sectores sociales.
- Se puede advertir que las cartas con mayor vocación de exclusión, mediante la sanción de un conjunto de requisitos y de supuestos de suspensión, coincide con el establecimiento de sistemas de sufragio indirectos; mientras que el sufragio directo va de la mano con cartas políticas, con tendencia más inclusiva y universalizante. Los sistemas de sufragio presentan no solo niveles de complejidad, sino que, al establecer diversos pisos y etapas, diluyen el vínculo entre representante y representado, y crean una distancia que dificulta las posibilidades de relación y diálogo entre ellas, hasta el punto de hacerlas impersonales.
- En relación con los requisitos para ejercer un cargo público, se puede apreciar que es el «patrimonio personal» el criterio predominante que otorga ciudadanía sin lugar a dudas, aunque podía sortearse este requisito por medio de otras calidades personales

como la docencia o las artes, sobre todo en las primeras cartas políticas. El constituyente, en consecuencia, ha optado por encargar y reservar la función de gobierno a las personas con poder económico. La conclusión es clara: definitivamente los mestizos y los indígenas jamás podrían acceder a estos cargos, por la vía constitucional. El perfil del gobernante es la clase acomodada.

- Si el criterio fundamental para discriminar y excluir en el caso del derecho a elegir era fundamentalmente «social», en el caso del derecho a ser elegido, el criterio discriminante es, sobre todo, «patrimonial».
- Asimismo, se puede advertir que las cartas con mayor vocación de exclusión, por medio de la sanción de un conjunto de requisitos y de supuestos de suspensión, coincide con el establecimiento de sistemas de sufragio indirecto; mientras que el sufragio directo va de la mano con cartas políticas con tendencias más inclusivas y universalizantes.