

El derecho de sufragio en el Perú

Valentín Paniagua Corazao

INTRODUCCIÓN

Derecho de sufragio y participación política están, en teoría, íntimamente vinculados. Son o deberían ser, en cierto modo, directamente proporcionales. No ha sido ese el caso del Perú en los dos últimos siglos. La extensión del sufragio, por paradoja, redujo la participación popular y la libertad del elector. El voto de los analfabetos, lejos de permitirles una mayor participación en la vida política del país, aumentó el poder de los gamonales. La reducción del cuerpo electoral, por obra de las limitaciones impuestas a la participación popular (por ejemplo, voto capacitario, voto masculino o exclusión de ciertos sectores como el ejército, el clero, etc.) o a la forma de elección (sufragio indirecto), tampoco aseguró una mayor pulcritud y verdad en los comicios. No obstante el reducido cuerpo electoral constituido sólo por los alfabetos, con excepción de los indios —como se verá más adelante—, las elecciones fueron casi siempre fraudulentas durante los inicios de la República y, desde luego, en la República Aristocrática.¹ Lo fueron más todavía bajo el imperio de las autocracias tanto civiles (Leguía, Prado en su primera administración, y Fujimori) como militares (Benavides, en 1936 y 1939, y Odría en 1950 y 1956) ¿Cómo puede explicarse tal paradoja?

Ex presidente de la República y del Congreso del Perú. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala (2003).

1. Con excepción de las elecciones presidenciales de 1872 y 1895, todas las demás en el siglo pasado tuvieron vicios fundamentales, señala Basadre (1980). Las dos elecciones de Gamarra a mediados del siglo XIX, fueron una «imposición oficial». Castilla se «autoeligió» en 1845 y se reeligió en 1858 usando de su poder mediante «un proceso doble de seducción e intimidación»; del mismo modo impuso a sus sucesores: Echenique en 1851 y San Román en 1862. El coronel Balta «debía» ganar por ser militar, y Manuel Toribio Ureta «debía» perder «todavía» en 1868. Pardo pudo ganar en 1872 por su enorme prestigio político y económico y porque, finalmente, contó con el respaldo popular frente a la intentona militar que trató de impedirle la asunción del mando. Por su parte, Piérola era en 1895 el caudillo indisputable de la República.

La respuesta está, sin duda, en la situación de servidumbre a la que se hallaba sometida la raza indígena, en una legislación incoherente con la verdadera realidad del país y, por cierto, en unas «costumbres electorales» reñidas con el respeto a los más elementales principios éticos y democráticos. Es innegable que las primeras elecciones republicanas no correspondieron a la genuina voluntad popular. Si en un primer momento podían justificarse, por diversas circunstancias (ocupación del territorio por fuerzas externas, enfrentamientos de facciones, períodos de anarquía, etc.), no había ninguna excusa para tolerar los mismos vicios (suplantación o adulteración del voto popular, coacción e intimidación al elector, imposiciones oficiales, manipulación de los organismos electorales y, desde luego, la autocalificación electoral parlamentaria) en pleno siglo XX.

Cincuenta años después de la emancipación, Manuel Pardo creía que el sistema electoral estaba enteramente viciado. Hallaba que sus deficiencias comenzaban con la calificación misma de los ciudadanos (abuso en la formación del registro cívico y en la emisión de las cartas de ciudadanía), y seguían con la designación de «mesas instantáneas» por los primeros sufragantes que llegaban al acto electoral; constituir después las mesas receptoras de votos era causa no sólo de violencia sino de las más graves corruptelas. El sistema obligaba a que, en palabras de Manuel Pardo:

...los partidos procuren cerrar el paso a todo voto contrario o a abrírselo para emitirlo, naciendo allí, generalmente, la lucha. Desde 1851 [venimos contemplando que] el partido dueño de la mesa momentánea se defiende en ella con un grupo de la peor gente que pueda hallar a mano [...] y forma la mesa permanente como más conviene a sus intereses. (1871, 3)

Dos décadas después, la situación no se había modificado ni siquiera luego de la catástrofe que significó la agresión de Chile al Perú. Piérola decía en 1886: «Nos falta verdad en las leyes, verdad en las instituciones, verdad en todas partes. Traerla, combatiendo el engaño donde se presente es la necesidad suprema del Perú».² Tres años después, el Programa del Partido Demócrata proclamaba la necesidad de autenticidad en el sufragio. Su prédica resultó estéril. Fue necesario que, en 1895, se pusiera a la cabeza de sus montoneras para que el país comprendiera la necesidad de la verdad electoral si quería crear un «Estado en forma». Sin embargo, ni ese empeño ni

2. «Reportaje al Jefe del Partido Demócrata, señor Nicolás de Piérola», en *El Nacional*, Lima, 10 de mayo de 1886 (citado por Dulanto, 1947, 352).

otros que emprendió, modificando sustancialmente la legislación electoral, fueron suficientes.

Casi medio siglo después, Víctor Andrés Belaunde comprobaba, con amargura, que en el Perú no existía ni había habido jamás «verdad electoral» ni «sufragio libre» y que las elecciones habían sido siempre «una comedia» y «una imposición del gobierno y de la mayoría del Congreso» (1963, 71). Era verdad en 1914 y lo sería también hasta muy entrados los años sesenta.

Hasta 1992 era casi una verdad inconcusa que el Perú había conquistado por fin, en 1963, un régimen de genuina libertad electoral. Había la sensación de que nada retrotraería etapas superadas o comprometería el curso de un proceso que parecía irreversible. Esa convicción se fundaba en la experiencia vivida desde 1962 en que se depuró y reguló el Registro Electoral con mayor propiedad (decreto ley 14207) y se expidió una nueva ley de elecciones políticas (decreto ley 14250); y, posteriormente, ya en pleno régimen democrático (1963), se sancionó una nueva ley de elecciones municipales (ley 14669). Esa convicción estaba avalada, además, por la conducta de los gobiernos tanto democráticos como autocráticos en los procesos electorales celebrados entre 1963 y 1990. A todo ello se añadía una circunstancia singular. El Jurado Nacional de Elecciones, integrado por ilustres magistrados y juristas, había afianzado no sólo su autoridad sino también su autonomía, siempre discutida y avasallada antes de 1963. La quiebra del orden constitucional el 5 de abril de 1992 puso fin a esa etapa.

Las elecciones del llamado Congreso Constituyente Democrático (CCD) en 1992, el referendo ratificador del 31 de octubre de 1993, las elecciones generales de 1995, las elecciones municipales de 1998 y, sobre todo, las elecciones generales de 2000, resucitaron métodos y conductas que se suponía superados. Retornaron, con toda su indeseable secuela, la intromisión gubernativa a través de la participación de funcionarios y servidores públicos en actividades proselitistas y, desde luego, con el uso de los bienes y recursos estatales;³ la modificación sorpresiva e inopinada de la legislación electoral; el sometimiento

3. En el proceso electoral del año 2000 se denunciaron diversos actos de intromisión gubernamental. Por ejemplo, la Misión de Observación Electoral de la OEA, en su tercer *Boletín* del 23 de marzo, recomendó al gobierno: «Hacer efectiva la prohibición sobre el uso de fondos públicos para la campaña y el comportamiento proselitista de funcionarios públicos». Sin embargo, el gobierno hizo caso omiso a tal recomendación y usó las instituciones estatales, sobre todo las de carácter social (FONCODES, INFES, PETT, COFOPRI, PROMPYME, FONAHPU, PRONAA y PROFAM, entre otras), para sus fines «reeleccionistas» (Defensoría del Pueblo, 2000, 322).

dócil de los órganos electorales a la voluntad estatal, vía la corrupción de sus integrantes (ex miembros del JNE y ex jefe de la ONPE); el control de los medios de comunicación social y, en especial, radios y televisoras;⁴ la persecución y hostilización a los opositores; y hasta el uso fraudulento de la administración electoral, incluyendo los sistemas informáticos.⁵

La lucha por la libertad y la verdad electoral recobró plena actualidad. El Perú libró, en el curso del año 2000, una fiera campaña para reconquistar su derecho a elegir libremente. Esa lucha significó no sólo el triunfo de la verdad electoral sino el derrumbe del más corrupto y desaprensivo de los gobiernos que jamás haya tenido el Perú. Las elecciones del año 2001 —cuya limpieza y transparencia nadie se ha atrevido a cuestionar—⁶ abrieron, a no dudarlo, una nueva etapa en la historia política y constitucional del Perú y cerraron, también, una de fraude y adulteración de la voluntad popular que se inició, obviamente, con el golpe militar del 5 de abril de 1992 del que Fujimori fue cómplice y dócil instrumento. Puede decirse que la propia democracia, siempre precaria, y la libertad y la verdad electorales sufrieron los avatares de aquella a pesar de una legislación electoral que, aunque defectuosa, pudo permitir un desarrollo democrático más apropiado.

4. El Estado subvencionaba a la prensa denominada «chicha» (sensacionalista, pornográfica y de muy bajo precio), «...mediante tres mecanismos: (i) el pago directo por titulares contra la oposición, a cargo del SIN —estimado en US\$ 3.000 por titular—; (ii) la compra diaria de un numeroso volumen de ejemplares para ser repartidos gratuitamente en cuarteles y asentamientos humanos; y (iii) la compra de publicidad por parte de diversos ministerios y de las Fuerzas Armadas». Más aún, los canales de televisión 2 y 4 funcionaron como «apéndices informativos del Servicio de Inteligencia Nacional» y los «vídeos de la corrupción» permitieron «conocer cómo se había sobornado a los propietarios de los canales de televisión» (Ames *et al.*, 2001, 228-243).

5. La Defensoría del Pueblo y los organismos de observación electoral nacionales e internacionales denunciaron en el proceso electoral del año 2000 la sucesión de irregularidades en el cómputo de los votos (véase Paniagua, 2000, 38-42; Defensoría del Pueblo, 2000, 81-82; y Pease, 2003, 280-281).

6. La Misión de Observación Electoral de la OEA, encabezada por el ex canciller guatemalteco Eduardo Stein, destacó la imparcialidad del gobierno en las diversas etapas del proceso electoral. Así, antes de la realización de las elecciones, el informe de la MOE dice: «La MOE pudo comprobar *la estricta neutralidad que el Gobierno y el aparato del Estado* demostraron durante la campaña electoral, que le permitió a los entes electorales operar con completa independencia del Ejecutivo». Finalizadas las elecciones, las conclusiones generales son elocuentes: «En opinión de la MOE, las elecciones generales se desarrollaron en forma libre, justa y transparente. El Gobierno de transición cumplió con el compromiso de neutralidad y el estricto apego a la legalidad. Por su parte, las autoridades electorales desempeñaron cabalmente sus respectivas funciones» (OEA, 2002, 11 y 91). «Los resultados del 8 de abril y del 3 de junio fueron aceptados como legítimos por todas las partes de la contienda. El inmediato reconocimiento del triunfo de Alejandro Toledo por parte de su competidor, Alan García, sumado al testimonio de limpieza electoral ofrecido por todas las misiones internacionales de observación electoral (OEA, UE, NDI / Centro Carter) permitieron que *las elecciones del año 2001 fueran consideradas, dentro y fuera del país, como impecables y ejemplares*» (Ames *et al.*, op. cit., 141-142).

1. NACIONALIDAD Y SUFRAGIO

Gozan del derecho de sufragio, de acuerdo a todas nuestras constituciones, los peruanos por nacimiento y también por naturalización. Se consideran peruanos por nacimiento los nacidos en el Perú o en el extranjero, de padre o madre peruanos, a condición de estar inscritos en el registro respectivo o de optar por la nacionalidad peruana al llegar a la mayoría de edad. Los peruanos por naturalización alcanzan la nacionalidad luego del cumplimiento de requisitos específicos establecidos por la ley. Hasta la Constitución de 1839 se reconocía, prácticamente de forma automática, la condición de peruanos a los extranjeros residentes en el Perú oriundos de los países latinoamericanos y, en general, a los extranjeros que hubiesen participado en la guerra de emancipación. A partir de la Constitución de 1856 se optó por la fórmula ahora vigente, esto es, previo cumplimiento de algunas formalidades —que han variado en el tiempo— para lograr la nacionalización o la naturalización.

2. EDAD PARA EL SUFRAGIO

Desde 1978 son ciudadanos los mayores de 18 años, reconocimiento que se dio por vía legislativa. La Constitución de 1933 reconocía la ciudadanía a «...los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados» (art. 84). En apropiada interpretación y desarrollo legislativo, la Junta Militar, presidida por el general Francisco Morales Bermúdez, modificó, simplemente, el Código Civil reduciendo de 21 a 18 años la edad para lograr la capacidad civil,⁷ esto es, la mayoría de edad. La Constitución de 1979 —como la actualmente vigente— explicitó la norma y reconoció como ciudadanos a «los peruanos mayores de 18 años» (art. 65). Todas las constituciones precedentes, a partir de 1828, habían fijado en 21 años la edad para acceder a la ciudadanía, salvo para los casados. Las excepciones fueron las constituciones de 1823, 1826 y 1839 que exigían 25 años.

3. LIBERTAD Y OBLIGATORIEDAD DEL SUFRAGIO Y DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ELECTORAL

La inscripción y el voto son obligatorios por mandato de la Constitución, desde la Carta de 1933 (art. 88). La Carta de 1920 consagró, como una de las

7. El decreto ley 21994, de 15 de noviembre de 1977, modificó el artículo 8 del Código Civil de 1936 y otorgó la ciudadanía a los nacionales alfabetos desde los 18 años: «Son personas capaces de ejercer los derechos civiles los que han cumplido los 18 años de edad» (art. 1).

«bases» del sufragio el «Registro permanente de inscripción» (art. 67, inciso 1). En realidad, la Constitución de 1933 se limitó a sancionar, constitucionalmente, una norma que la legislación electoral había consagrado siempre. Lo hizo, en efecto, el Reglamento del Supremo Delegado (26 de abril de 1822) que, incluso, privaba «para lo sucesivo» del derecho de elegir y ser elegido al ciudadano que, habilitado del derecho de sufragar, «...se substraiga a intervenir y prestar su sufragio sin previa justificada excusa» (art. 5). La ley de 1828 dedicó cinco artículos al tema. Sancionaba a los omisos haciéndolos inelegibles, publicando sus nombres en la Gaceta Oficial y en los demás periódicos haciendo constar que habían incumplido su obligación «...por indiferencia al bien de la comunidad y en desprecio de su mismo derecho, pudiendo más en ellos una criminal indolencia que el amor a la patria». El Senado debía tener presente esa lista para calificar su patriotismo al tiempo de proponer ciudadanos para los empleos. La enfermedad y la ausencia anterior a las elecciones eran «las únicas causas» que legitimaban «la falta de sufragio» (art. 8 a 12).

La ley de 29 de agosto de 1834 permitía multar (4 a 12 pesos) a los ciudadanos electores que no concurrieran a los comicios en los «colegios provinciales», además de quedar en «suspensión de la ciudadanía por dos años» (art. 47), sanciones que la ley de 1849 repitió (art. 44). Los ciudadanos comunes podían ser multados (4 pesos) si rehusaban sufragar luego de ser conminados por el gobernador, caso en el que, además, sufrían suspensión de la ciudadanía por un año (art. 28). La ley de 1861 era igualmente drástica con los electores de los colegios de provincia (multas de 25 a 50 pesos según que se hallaren o no en el lugar de reunión del colegio —art. 38 y 39). Guardó silencio, en cambio, respecto de los ciudadanos omisos. Hizo lo propio la ley de 17 de diciembre de 1892 que fue la primera que tipificó los delitos «contra el ejercicio del derecho de sufragio» (art. 83 a 85). Era delito la inconcurrencia de los electores de provincia al respectivo colegio electoral (art. 83, inciso 11). Se penaba con multa de 25 a 100 pesos (art. 84) que era aplicada por el subprefecto a simple requerimiento del presidente del colegio en cuestión (art. 49). Comparando la ley de 1861 con la de 1892, Manuel Patiño Samudio expresaba:

La Ley del 61 sólo consignaba en diferentes partes actos prohibidos durante las elecciones, algunos delitos, y las penas consiguientes [...]. Pero todo esto no bastaba para garantizar el ejercicio de tan sagrado derecho, ni se conocía unidad y prontitud para intentar la acción correspondiente á fin de conseguir el castigo de los delincuentes [...]. Eso ha hecho la nueva ley.

Lo demás ya no está al alcance del legislador. La ley no puede quitar en los pueblos del Perú la perniciosa costumbre de olvidar los delitos electorarios, una vez que las elecciones pasan. (1893, 35-36)

La ley de 20 de noviembre de 1896 estableció que la inscripción en el Registro Electoral era «indispensable para ejercer el derecho de elegir y ser elegido» (art. 33). Pero no tipificó como delito o falta ni sancionó —como lo hacía la legislación precedente— la infracción del deber de sufragar. La ley de elecciones de 1915 (ley 2108) sancionaba «con multa administrativa» hasta de 10 libras la inconcurrencia de los miembros de las asambleas de contribuyentes, delegaciones o juntas (art. 72). El estatuto de 1931 modificó también en este aspecto la legislación precedente; todo elector estaba obligado a votar, salvo impedimento legítimo (decreto ley 7177, art. 99); el cumplimiento de la obligación se acreditaba con el sello y la firma del presidente de la mesa de sufragio en la libreta electoral. Ésta, a su turno, debía exhibirse en todo acto de trascendencia pública o privada (art. 11), de carecer de la certificación antes mencionada perdía validez (art. 156). La dispensa, en caso de omisión del deber, debía tramitarse ante el juez, previo pago de una multa equivalente a dos días de renta del solicitante. La dispensa sólo tenía vigencia anual (art. 9, 10 y 157). Tales normas son las que, con ligeras variantes, imperan hasta ahora.

Ha sido costumbre, a partir de 1945, «amnistiar» a los omisos al cabo de los procesos electorales, mediante leyes ad hoc. No fue una excepción el año previo al proceso electoral de 2000, aunque con una variante; mediante ley 27190, de 3 de noviembre de 1999, se rebajó el monto de las multas a los ciudadanos omisos a anteriores procesos electorales debido, en parte, a la presión de los organismos electorales que verían mermada una fuente de ingresos propios. Esa política legislativa se mantiene vigente hasta hoy. Es importante anotar que la omisión del sufragio o del pago de la multa respectiva no ha sido ni es óbice para que el infractor sea privado del derecho de sufragar.⁸ La sanción consiste, ahora, en impedirle la suscripción de documentos

8. En el irregular y fraudulento proceso electoral de 2000, la ONPE amenazó a aquellos ciudadanos que no concurrieran a sufragar, señalando que «...el documento electoral de las personas que no voten queda automáticamente INHABILITADO» para acreditar su *identidad y sufragar en elecciones políticas*, entre otras restricciones al ejercicio de los derechos civiles (Comunicado 008-2000-GIEE/ONPE, 21-5-2000). Este comunicado, a pesar de no tener carácter vinculante, estaba en contradicción con la ley 26497 que prescribe la vigencia del valor identificatorio del documento de identidad a pesar de la omisión y no haberse cancelado la multa respectiva (art. 29), y la resolución 620-2000-JNE (9-5-2000) que había precisado el no impedimento a sufragar a los ciudadanos omisos de la primera elección.

notariales o el ejercicio del derecho de contratar lo que, ciertamente, es inconstitucional pues implica, en la práctica, la suspensión de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, debido proceso, libertad contractual, derecho a realizar un trámite administrativo, derecho de seguridad social, y acceso a la función pública, además de significar una doble sanción.⁹

4. SEXO Y SUFRAGIO

El derecho de sufragio estuvo reservado a los peruanos varones hasta el 7 de setiembre de 1955 en que se extendió a las mujeres (ley 12391), las que, desde la dación de la Carta de 1933 (art. 86), gozaban de ese derecho de manera restringida. Las mujeres alfabetas, mayores de edad, casadas, o madres de familia, aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad, podían sufragar únicamente en las elecciones municipales (art. 86). Todavía en 1933 subsistían enormes prejuicios contra la mujer. Hasta la Comisión Villarán —llamada así por su presidente Manuel Vicente Villarán— creía que ésta no tenía independencia como para votar «con entera libertad»: «No se concede voto a las mujeres, porque sus condiciones no son propicias todavía al ejercicio de derechos políticos. La mujer peruana, en general, no se halla en posesión de suficiente independencia civil, social, económica, ni intelectual y religiosa, para votar con entera libertad» (Villarán, 1962a, 27). Los constituyentes de 1931 hicieron suyo el prejuicio, manteniendo una limitación francamente irracional.¹⁰ Hoy la legislación electoral obliga a incorporar, por el sistema de «cuotas de género», no menos del treinta por ciento de candidatos (mujeres o varones) al Congreso (ley 27387), al Consejo Regional¹¹ (ley 27683, art. 12) y al Concejo Municipal¹² (ley 27734, art. 1).

9. En mayo de 2000, la Defensoría del Pueblo dirigió a la Presidencia del Consejo de Ministros un documento en el que recordaba «...que la omisión a un deber ciudadano en ningún caso puede acarrear la suspensión de los derechos fundamentales de las personas» (Defensoría del Pueblo, 2000, 129-130).

10. El Congreso Constituyente de 1931 desechó el sufragio femenino. Roisida Aguilar afirma: «El rechazo a la aceptación del derecho de sufragio femenino pasaba por la concepción que se tenía del papel que desempeñaba la mujer en la sociedad y por la calificación de la actividad que ésta realizaba en el ámbito privado y público que debía ser reconocida y aceptada como trabajo. Los parlamentarios que querían seguir manteniendo el statu quo de la mujer en la sociedad no estaban de acuerdo con el voto femenino. Ellos le asignaban las actividades que la 'madre naturaleza' le había encomendado en el ámbito privado ser la conservadora de la especie, la protectora del hogar y de la familia bajo el amparo del varón quien debía protegerla y cuidarla, pese a que en última instancia aceptaron que interviniera en labores de beneficencia y de magisterio porque ambas actividades eran la prolongación de un proceso maternal» (Aguilar, 2002, 156).

11. Véase la resolución 185-2002-JNE que define el número de candidatos varones o mujeres para las elecciones regionales (ONPE, 2002, 471-473).

12. Resolución 186-2002-JNE que define el número de candidatos varones o mujeres para las elecciones municipales (ib., 473-474).



Elecciones generales de 1956.

5. EXTENSIÓN DEL SUFRAGIO

Sufragio y cultura

La Constitución de 1979, en fórmula que ha repetido la vigente (art. 30), sólo impone a los mayores de 18 años un requisito para acceder a la ciudadanía: inscribirse en el Registro Electoral (art. 65). De ese modo, estableció formalmente el sufragio universal, incluyendo, desde luego, el voto de los analfabetos. Se ponía así punto final a un debate histórico. Todas las constituciones, hasta la de 1979, exigían saber leer y escribir para ejercer el derecho de sufragio. El requisito, sin embargo, tuvo un tratamiento sui géneris a lo largo de nuestra historia.

El Perú —a diferencia, incluso, de países europeos— tuvo sufragio universal prácticamente durante todo el siglo XIX. Las constituciones de 1823, 1828, 1856 y 1860 lo reconocían a quienes acreditaban sea saber leer y escribir, una propiedad raíz, el ejercicio de un arte, industria u oficio, o la condición de jefe de taller. La Carta de 1856 lo extendió también a quienes habían servido en el Ejército o en la Armada (art. 37). La ley de 29 de agosto de 1834, a pesar del silencio de la Constitución de ese año, introdujo un nuevo requisito: ser contribuyente (art. 5, inciso 3), calidad que exigirían después las constituciones de 1839 (art. 8, inciso 3) y de 1860 (art. 38). Contrariamente a lo que podía suponerse, las normas en cuestión estaban dirigidas, en realidad, a asegurar el sufragio indígena.

Las constituciones del siglo XIX garantizaron, en efecto, el voto indígena. Establecieron requisitos alternativos a los de saber leer y escribir o crearon regímenes de excepción en su beneficio. Así, la Constitución de 1823 exceptuó a los indios de aquel requisito hasta 1840 (art. 17, inciso 3). La de 1839 (art. 8, inciso 2) no lo hacía exigible hasta 1844, plazo que se prorrogó, en 1849, hasta 1860; al cabo del histórico debate entre Bartolomé Herrera, abanderado de la soberanía de la inteligencia y, por ende, opuesto al sufragio indígena, y Pedro Gálvez que fue su más apasionado defensor.¹³ Los indígenas que eran propietarios o contribuyentes estaban legitimados para sufragar con arreglo a la Constitución de 1860. Puede decirse por ello que hasta 1895 hubo, en la práctica, sufragio universal masculino.

La ley de 12 de noviembre de 1895,¹⁴ al modificar la Constitución de 1860, reservó el sufragio sólo a «los ciudadanos en ejercicio que sepan leer y escribir» (art. 38), norma que reprodujeron las constituciones de 1920 (art. 66) y de 1933 (art. 86). La innovación era, en apariencia, fundamental. En teoría, el cuerpo electoral (y también la participación popular) se reducirían drásticamente. En 1963 —época en que había disminuido ya en forma considerable el analfabetismo— sólo la mitad de las personas en edad de sufragar tenían derecho de voto. En esos comicios hubo dos millones de sufragantes frente a cinco millones de personas mayores de 21 años. En el papel, cuando menos, los analfabetos, en su mayoría indígenas, fueron privados de un derecho del que nunca gozaron. No habrían tenido la oportunidad de hacerlo en tanto subsistiera el régimen de servidumbre al que estaban sujetos. No faltaba razón a la Comisión Villarán cuando sostenía que los analfabetos —a los que identificaba con los indios— no debían votar porque «no saben votar» y eligen a sus dominadores y porque la cuestión del indio entonces no era política sino «de derecho civil, agrario y pedagógico» (Villarán, l. cit.).

13. Véase el interesante debate entre Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez sobre el sufragio de los indios en el que la votación fue favorable a la doctrina de Gálvez por 46 contra 19 votos (Congreso de la República —CP—, 1849, sesiones del 6 y 7 de noviembre de 1849). Un resumen del mismo, aunque con un error en el resultado de la votación —96 contra 19— (Basadre, 1983, III, 245-247).

14. La reforma del artículo 38 de la Constitución se debatió y aprobó en la Legislatura Ordinaria de 1890. El 13 de agosto de 1891 se emitió el dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados pidiendo ratificar la modificación. Sin embargo, recién en la legislatura ordinaria de 1895 se eleva el expediente de la reforma para su ratificación en la Cámara de Diputados. Puesta en debate, no suscitó mayor oposición salvo de Modesto Basadre; en consecuencia, se aprobó el dictamen ratificadorio el 25 de octubre de 1895 (CP, 1890, 1101 y ss; y CP, 1895, II, 289-290).

La Constitución de 1933, como se ha visto, reconoció el derecho de sufragio a las mujeres sólo en las elecciones municipales, en las que podían sufragar las mujeres alfabetas, mayores de edad, casadas o madres de familia aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad (art. 86). La norma fue letra muerta. Las primeras elecciones municipales, después de 1912, se celebraron en 1963, ocho años después de que se modificara la Carta de 1933 y de que las mujeres alfabetas mayores de 21 años adquirieran la plenitud de sus derechos políticos en 1955.¹⁵

La consagración del sufragio universal, es decir en favor de los analfabetos, suscitó algunas pequeñas reticencias pero no provocó debate alguno de trascendencia, lo que es explicable: en 1979, como ahora, los analfabetos no representaban un volumen significativo de la población electoral. A pesar de ello, la consagración del sufragio universal en la Carta de 1979 fue un importante avance en el proceso de democratización de la sociedad peruana aunque no afectó —como muchos creían— ni el equilibrio ni las tendencias de las fuerzas políticas en el panorama electoral.

Sufragio y tributación

En rigor, en el Perú no hubo sufragio censitario. El componente restrictivo del censo, entendido como determinado nivel de riqueza o capacidad contributiva para ejercer el sufragio, no existió. Por el contrario, la tributación implicó la ampliación del cuerpo electoral. Hasta mediados del siglo XIX los indios eran contribuyentes. Eliminado el tributo indígena en 1854, fue restablecido posteriormente bajo el nombre de *contribución personal*. Fue, en realidad, una de las vías que permitió legitimar el sufragio indígena, mas no debe llevar al equívoco de otorgar un carácter excluyente al sistema, pues estaba afecto a la contribución personal todo varón mayor de 21 años y menor de 60, debiendo pagarla a razón de un sol de plata por semestre en la sierra y dos soles en la costa.¹⁶ En consecuencia, el ejercicio del sufragio era prácticamente universal.

En cambio, debían ser mayores contribuyentes o propietarios los miembros de los colegios electorales o quienes aspiraban a acceder a cualesquiera otras funciones electivas. Conforme a la ley de 1896 y las que rigieron hasta 1919, era derecho de los mayores contribuyentes designar o integrar

15. Modificación introducida por ley 12391 de 7 de setiembre de 1955.

16. Derogado por ley de 24 de diciembre de 1895.

los órganos electorales. Fue éste hasta 1912 un derecho ilusorio. En la gran mayoría de provincias no era suficiente su número para constituir la asamblea de mayores contribuyentes (25 en total) y, por cierto, para integrar los órganos electorales. Por ello mismo, las leyes 1777 y 2108 permitieron incluir, para el caso de las provincias en las que no se alcanzase tal mínimo, a cualquier persona que abonara cualquier cuota como contribución. Más aún, si no se lograba completar el número con este procedimiento, permitía la ley de 1915 incluir a los mayores propietarios.¹⁷

La tributación, desde luego, no podía ser requisito exclusivo para el ejercicio del derecho de sufragio. La legislación sobre la materia fue perfectamente consciente de ese hecho como lo revela un ligero análisis. El derecho de sufragio —con arreglo a la Constitución de 1823— implicaba saber leer y escribir y tener una propiedad o ejercer cualquier profesión o arte u ocuparse en una industria útil «sin sujeción a otro en la clase de sirviente o jornalero» (art. 17, incisos 3 y 4). En la Constitución de 1828 ser propietario era requisito para el goce del derecho de sufragio pasivo, más específicamente para ser elegido miembro de un colegio electoral. La ley de elecciones de 29 de agosto de 1834 estableció que pagar «alguna contribución» era una alternativa al ejercicio de una profesión, industria, etc. (art. 5, inciso 3). La Constitución de 1839, en cambio, convirtió el pago de «alguna contribución» en uno de los requisitos para ser ciudadano en ejercicio (art. 8, inciso 3). Por decreto supremo de 28 de julio de 1866 se estableció: «Todo ciudadano al tiempo de ejercer el derecho de sufragio, debe acreditar haber pagado la contribución personal con el recibo del receptor» (art. 20). Decía José María Quimper, secretario de Estado en el despacho de Gobierno:

Obvia es la razón de esta medida. El que no contribuye a sobrellevar las cargas de la sociedad tampoco debe gozar de los beneficios que ella concede a sus miembros. Todo derecho es correlativo de una obligación. Por razones de moralidad y de justicia, solo deben intervenir en los actos electorales los buenos ciudadanos, y seguramente, no es un buen ciudadano el que le niega al estado, en sus momentos de apuro, una parte demasiado pequeña de su trabajo personal.¹⁸

17. El proyecto original de la ley de elecciones de 1912 —señala Alberto Ulloa— pretendió ampliar la base de los miembros de la asamblea de contribuyentes, formándola democráticamente con contribuyentes que pagasen una cuota reducida o baja. Sin embargo, intereses «particulares» desecharon la propuesta y dieron una conformación plutocrática de las listas de mayores contribuyentes (CP, 1917, 323, sesión de 19 de noviembre; y Villarán, 1998, 593-594).

18. José María Quimper: «Extracto de la Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Gobierno, Policía y Obras Públicas, presenta al Congreso Constituyente de 1867» (García, 1954, XII, 77).



Elecciones presidenciales de 1908.

Precisamente por la generalidad de la norma, la contribución personal no llegó a configurar, en rigor, un voto censitario. Para ello habría sido necesario que los electores fueran sólo algunos de los contribuyentes (por ejemplo, los de mayor cuota). En el Perú todos estaban obligados por igual, lo que por cierto privilegiaba, tributariamente, a los más ricos.

La Carta de 1860 restableció el pago de una contribución como requisito alternativo y rectificó, de ese modo, a la Constitución de 1856 que lo había suprimido. Tal norma rigió naturalmente hasta 1895, año en que se estableció el sufragio capacitario. Ninguna de ellas, sin embargo, hizo de la contribución el requisito o la contrapartida del derecho de sufragio. Por ello puede sostenerse que en el Perú no hubo, en verdad, sufragio censitario. En todo caso, lo que existió no sirvió para excluir sino más bien para ampliar el derecho de sufragio. Favorecía, en apariencia, a los indígenas. Distinto ha sido el caso de los funcionarios políticos, judiciales, militares y policiales.

Sufragio y función pública

Todas nuestras constituciones previeron, hasta la de 1920, causales de pérdida de la ciudadanía. Subsisten ahora las normas que, desde 1828, establecen los

casos en los que cabe la suspensión «del ejercicio de la ciudadanía», por cierto siempre por mandato judicial (interdicción judicial, privación de la libertad y suspensión de derechos políticos). Excepción hecha de la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1825, de la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1828 y del Reglamento del Plebiscito de 1919, todas nuestras leyes de elecciones negaron derecho de sufragio a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales. La Constitución de 1933 (art. 87) formalizó tal limitación. Las constituciones de 1979 (art. 67) y de 1993 (art. 34) han convertido la restricción así impuesta en una «inhabilitación», lo que es absurdo.

La ley de elecciones de 29 de agosto de 1834 fue la primera que negó derecho de sufragio a los comandantes generales y jefes de guarnición «en los lugares donde estén designados» así como a los soldados, cabos y sargentos del Ejército y de la Armada (art. 6, incisos 1 y 2). La ley de 1849 comprendió dentro de la restricción a quienes eran inelegibles (art. 3). Es decir, a todos los funcionarios políticos, además de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales. La de 1861 mantuvo la prohibición¹⁹ (art. 2, inciso 2, y art. 3 y 4) en texto que se reprodujo, literalmente, por las leyes de 1892 (art. 2, incisos 2, 4 y 5) y de 1896 (art. 2, incisos 2, 3 y 4), la que extendió la prohibición a los funcionarios judiciales. La ley 2108 (1915) acuñó una fórmula escueta que negaba el derecho de sufragio a las autoridades políticas, militares, y policiales y, en general, a los militares en actividad²⁰ (art. 2, incisos 1 y 2). El Estatuto de Elecciones de 1931, por un lado, redujo la restricción sólo a las Fuerzas Armadas y Policiales y, por el otro, la amplió al clero, optando por una fórmula distinta pues prohibió su inscripción en el Registro Electoral. La Constitución de 1933 no sólo hizo inelegibles a los miembros del clero (art. 100), lo que era discriminatorio, sino que también les suspendió el ejercicio de la ciudadanía (art. 85, inciso 2), y prohibió el sufragio de los miembros de las FF. AA. y FF. PP., tal como acontece hoy mismo.

19. Al debatirse el artículo 2 del proyecto de la ley de elecciones de 1861, se consideró innecesaria la privación del sufragio a las autoridades políticas, ya que de todas formas influirían en las elecciones; no obstante, primó el criterio general de negarles el sufragio. De esa forma no coaccionarían directamente en el proceso electoral (CP, 1861, 192-194, sesión de 13 de diciembre).

20. Al debatirse el proyecto de ley electoral de 1915, Wenceslao Varela, senador, recordaba que nuestra legislación electoral había consagrado el principio de la exclusión del sufragio a «los individuos de la fuerza armada»; lo que significaba «no tener intervención alguna en las elecciones políticas». Sin embargo, el uso del Registro de la Conscripción Militar como «base para las elecciones políticas» implicaba contradecir tal principio, con lo que se desnaturalizaban las elecciones políticas y, desde luego, la importantísima institución del servicio militar obligatorio (CP, 1917, 125-126, sesión de 11 de noviembre).

6. FORMA Y OPORTUNIDAD DEL SUFRAGIO

Sufragio directo e indirecto

La Constitución de Cádiz —que inspiró la Carta de 1823— influyó en forma duradera sobre nuestro régimen electoral. La Carta gaditana y los primeros documentos hispanoamericanos, a excepción del Estado de Buenos Aires,²¹ previeron elecciones indirectas, en tres o dos grados. De ella y no de Estados Unidos —según cree Basadre— tomamos el sufragio indirecto que rigió durante todo el siglo pasado. Los constituyentes de 1823 habrían preferido, al parecer, la elección directa. Ésta era, a su juicio, «la única que puede llamarse esencialmente libre». Creían, sin embargo, que exigía «...ilustración en la masa general del pueblo, y cierta comodidad combinable con la multiplicidad de las poblaciones en un estendido territorio», lo que por supuesto no ocurría en el Perú. La Comisión de Constitución justificaba el sufragio indirecto aduciendo que la «calificación de las aptitudes de un representante» no podía ser «obra de puro instinto» y que debía reservarse a los hombres «menos vulgares».²²

Por su parte, el sufragio directo, incorporado luego de la modificación del artículo 38 de la Constitución de 1860,²³ tampoco era en 1895 novedad absoluta. Por sufragio directo se eligió a nuestros primeros constituyentes en 1823, en cumplimiento del Reglamento de Elecciones de 26 de abril de 1822.²⁴ Por

21. La ley de elecciones del Estado de Buenos Aires de 14 del agosto de 1821 estableció dos principios: «Artículo 1. Será directa la elección de los Representantes que deban completar la Representación Extraordinaria y Constituyente; Artículo 2. Todo hombre libre, natural del país o avecindado en él, desde la edad de 20 años, y antes si fuera emancipado, será hábil para elegir». Para mayor información sobre las elecciones bajo este sistema véase Ternavasio, 1995, 65 y ss.

22. «Segunda parte del Discurso Preliminar del Proyecto de Constitución de 1823» (CP, 1823, 6).

23. El informe de la Comisión de Constitución, al presentar el proyecto de Constitución de 1860, expresaba: «Hemos reservado para la legislación orgánica el ejercicio del sufragio y otras disposiciones, que siendo por su naturaleza muy variables, no deben formar parte de la Constitución del Estado [...]. En nuestro concepto, una Constitución no está destinada a reglamentar los derechos políticos, sino a establecer los principios en que se fundan todas las Leyes secundarias» (CP, 1860, 75, sesión de 24 de agosto).

24. El reglamento electoral de 1822 que creó, sin duda, el régimen electoral peruano, consagró de inicio el sufragio directo y casi universal. El texto del reglamento, en la práctica, era una adaptación de las normas electorales de la Constitución de Cádiz (art. 35 a 103). A diferencia de aquella, sin embargo, estableció el sufragio directo y, por consiguiente, introdujo el uso de dos urnas con la finalidad de que, en una, se depositasen los votos para diputados propietarios y, en la otra, los de los suplentes (art. 21). Asimismo debió arbitrar un órgano de competencia departamental para el cómputo de los votos, dado que optó por el distrito departamental. No obstante no haber regido a plenitud, este reglamento influyó de modo decisivo. Excepción hecha del sufragio directo, casi todas sus instituciones prevalecieron posteriormente en la legislación peruana. El sufragio indirecto obligó a modificar el número de los órganos electorales y su forma de integración así como el procedimiento de votación, pero subsistieron, en esencia, la gran mayoría de sus disposiciones (véase Paniagua en prensa).

sufragio directo también se eligió a la Convención Nacional de 1855 (reglamento de elecciones de 5 de febrero de 1855), al Congreso de 1858, a los representantes para el Congreso de 1860 que reformó la Constitución de 1856 (ley de elecciones de 20 de febrero de 1857), y a los representantes al Congreso Constituyente de 1867 (decreto supremo de 28 de julio de 1866). Del mismo modo se ungieron presidentes Ramón Castilla, en 1858, y Mariano Ignacio Prado, en 1867. El primero en cumplimiento de la ley de elecciones de 20 de febrero de 1857, que desarrolló la Constitución de 1856 (art. 37). El segundo, en conformidad con el decreto supremo de 28 de julio de 1866 (art. 2).

Sufragio directo o indirecto fue, desde luego, tema de controversia entre liberales y conservadores. Lo revela el texto de la ley de 4 de abril de 1861 con la que los conservadores no sólo derogaron la ley de elecciones de 1857 sino que pretendieron estigmatizar el sufragio directo, consagrado en la Carta de 1856. Decía el artículo 4 de la ley: «La elección de presidente y vice-presidente, representantes de la Nación y funcionarios municipales *no podrá hacerse directamente por el pueblo* sino por medio de electores reunidos en colegio». Cuarenta años más tarde, se derogó tan terminante disposición en medio de apasionados debates parlamentarios sin suscitar, en cambio, ninguna reacción popular. Seguramente porque, en 1896, el voto directo favorecía únicamente a los alfabetos (ley de elecciones de 20 de noviembre de 1896, art. 1) que eran entonces una muy insignificante minoría, como seguirían siéndolo hasta bien entrada la década del cincuenta del presente siglo.

La modificación guardaba estricta correspondencia con el pensamiento político de Piérola. El presidente —según el programa del Partido Demócrata— debía cumplir una función moderadora que, a su turno, requería un poder incontestable que sólo podía derivar de un inequívoco respaldo popular. Piérola reclamaba «...un poder presidencial [que garantice la] relación entre los diversos Poderes públicos, que asegure la función regular de éstos y que, representando a la Nación en el exterior, sirva permanentemente de elemento conservador del régimen interno» (Partido Demócrata, 1912, 31-32). La elección directa del presidente sintonizaba, sin duda, con las tendencias caudillistas de nuestra idiosincrasia política. «El pueblo [decía la Comisión Villarán en 1931] no se resigna a no tener candidato. No se fía de nadie para que elija por él» (Villarán, op. cit., 42). Los colegios electorales²⁵ eran

25. En 1890, el escrutinio de la Cámara de Diputados respecto a 40 actas de los colegios electorales dio a Morales Bermúdez 1.842 votos y 161 a Francisco Rosas, mientras que el Senado —escrutando otras 27 actas— reconoció 929 votos a favor de Rosas y sólo 282 para Morales Bermúdez («Dictamen de la Comisión de Cómputo, 2 de agosto de 1890», CP, 1890, 52-53; y Basadre, 1980, 41-42).

expresión de un régimen inauténtico y artificioso en el que las cámaras suplantaban, en verdad, la voluntad incluso de aquellos. Villarán, haciendo un juicio crítico de las costumbres electorales antes de 1896, señalaba:

Las cámaras calificaban las credenciales de sus miembros. Todos los Congresos, unos más que los otros, abusaron de esa prerrogativa. Son conocidas las escenas de la incorporación, que se realizaban en juntas preparatorias. Los candidatos ordinariamente duales, presentaban sus actas, que pasaban a la Comisión de poderes. El personal de la Comisión era formado de sujetos seguros que daban dictamen favorable al candidato favorecido por la mayoría de la junta [...]. La víspera de la elección, en locales ubicados en las cercanías de las plazas públicas, se reunían bandas de plebe asalariada. Allí pasaban toda la noche; se les armaba y embriagaba, y al despuntar el día se lanzaban frenéticas unas contra otras a disputarse a viva fuerza las ánforas y mesas [...]. Quien tenía las mesas había ganado la elección. Para conseguirla se necesitaba entonces golpes y tiros. Se necesitaba expulsar de la plaza al bando contrario, para que el personal de la mesa arreglara tranquilo los papeles que simulaban la elección. El tumulto, los disparos, la sangre formaban parte obligada del procedimiento tradicional.²⁶

La ley de elecciones de 1896 intentó pues fundar sobre base firme el régimen representativo y, al consagrar el sufragio directo, aportó una de las piezas maestras del régimen político peruano que se funda en una acentuada personalización del poder.

El voto popular directo se convirtió en una de las «bases del sufragio» en la Carta de 1920 (art. 67, inciso 2). Se afianzó definitivamente, no obstante que la Constitución de 1933 lo reconoció de modo indirecto al regular la forma de elección del presidente y de los representantes del Congreso (art. 89 y 135). La Constitución de 1979 introdujo el término «voto personal» (art. 65) en lugar de sufragio directo. La fórmula —propuesta por el APRA— no es feliz: el sufragio siempre es personal pero no siempre directo. Debió preservarse el término que califica una modalidad de sufragio universalmente reconocida, así como por la Constitución histórica del Perú. La Carta de 1993 se ha limitado a repetir el término (art. 31), lo que no le ha impedido usar la expresión «sufragio directo» al disciplinar la elección del presidente (art. 111); en tanto que establece, en forma absurda, que el Congreso se elige

26. M. V. Villarán. «Costumbres electorales», en *Mercurio Peruano*, 1, Lima, 1918, p. 11 y ss, reproducido en *Páginas escogidas*, 1962b, 197-198. Además véase *Lecciones de Derecho Constitucional*, 1998, 582 y ss.

«mediante un proceso electoral organizado conforme a la Ley» (art. 90). Subsiste pues el sufragio directo con prescindencia de toda otra posibilidad de integración funcional o gremial que permitía la Carta de 1979 en el caso de las asambleas regionales. La Constitución de 1933 previó originalmente un senado funcional que nunca llegó a constituirse.²⁷ Esa misma Constitución permitió la representación corporativa de las comunidades indígenas en las municipalidades, a través de un personero designado por ellas (art. 205).

Secreto o publicidad del sufragio

La reserva del voto parecía, hacia 1895, una institución definitivamente consolidada. La Constitución de 1823 declaraba que «...los sufragios serán secretos registrándose después su resultado en los libros correspondientes» (art. 46), norma que no se reprodujo posteriormente. Sólo un siglo más tarde el secreto del voto sería tema constitucional inevitable. Las leyes electorales, sin consagrarlo en forma expresa, regularon el uso de cédulas de sufragio para asegurar la reserva del voto. Su racionalidad era sin duda indiscutible.

¿Por qué razón la ley de elecciones políticas de 1896 se apartó de la tradición y estableció el sufragio público y en doble cédula? (20 de noviembre de 1896, art. 6). Hay algunas razones que, en su día, se tuvieron en consideración. El elector disponía, aparentemente, de un comprobante formal del sentido de su voto. Se permitía, en apariencia también, el control público de los resultados.²⁸ A cambio de todo ello, es indudable que se facilitaba también un medio eficaz para la coacción y el cohecho,²⁹ aunque, paradójicamente, se esperaba una mayor transparencia y veracidad. Se intentaba impedir que los órganos electorales, como lo hicieran antes las cámaras, suplantarán la

27. El artículo 89 de la Constitución de 1933 estableció que el Congreso estaba compuesto por una Cámara de Diputados, elegida en sufragio directo y un *Senado Funcional*. El proyecto de reforma constitucional de Bartolomé Herrera presentado al Congreso de 1860 ya había previsto la composición funcional y corporativa de la Cámara de Senadores (art. 59) —«Proyecto de reforma constitucional de Bartolomé Herrera», en Pareja, 1954, 845-880.

28. Similar ensayo pretendió realizar la ONPE en el proceso electoral general de 9 de abril de 2000, introduciendo dos solapas troqueladas en la cédula de sufragio (resolución jefatural 078-2000-J/ONPE, 12 de febrero de 2000).

29. El sufragio público suscitó ciertos temores en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados en 1895. Así, en su dictamen en minoría señalaba que el voto público coactaría la independencia del sufragante, estimularía el cohecho y, desde luego, garantizaría la compra de votos; en consecuencia, era necesario suprimirlo (CP, 1896, II, 557).

voluntad popular. No fue así. Lo testimonia la experiencia de la República Aristocrática. Según M. V. Villarán, el voto público dividió a los electores en tres clases: «...los que votaban ciegos por consigna; los que vendían su voto al que les daba más y los que —y estos eran casi todos— se alejaban de las ánforas con explicable horror» (1962b, 228).

La Constitución de 1920 reconoció «el voto popular directo» como una de las «bases» del sufragio (art. 67). Implícitamente quedó subsistente el voto público. Tanto el Reglamento de Elecciones de julio de 1919 como la ley de elecciones 4028 consagraron el voto público y en doble cédula. Con arreglo a esas normas se eligió la Asamblea Nacional en 1919, se reeligió a Leguía y se renovó el Congreso en 1924 y en 1929. Naturalmente, en medio de procesos electorales fraudulentos.

El texto de la Constitución de 1920 establecía únicamente el sufragio directo. La reserva o publicidad del voto eran materia de regulación legal. Por ello mismo, el estatuto de 1931 pudo restablecer el voto secreto sin necesidad de modificar «las bases del sufragio» (art. 100). No obstante haber existido en la legislación anterior a 1896, la restauración del voto secreto por el Estatuto Electoral de 1931 tuvo todos los visos de una genuina innovación. No sólo porque el decreto ley 7111 se cuidó de asegurar la libertad del elector o porque se crearon garantías para la emisión del voto (cámara secreta, emisión personal del voto en sobre cerrado, etc.); sino, sobre todo, porque se creó la cédula «oficial» de sufragio. Una cédula que, reuniendo las características físicas que la ley señalaba (art. 108), debía imprimirse por los partidos o candidatos, previa aprobación del Jurado Nacional o departamental de elecciones, para su entrega a los electores por el personal de las mesas receptoras de sufragio (art. 109 a 112). El sistema implicaba sin duda un gran avance, pues libraba al elector de cualquier presión externa; pero, a pesar de ello, poseía algunos inconvenientes.

La cédula «múltiple» privilegiaba a los partidos y candidatos con recursos económicos o que gozaban del favor oficial frente a los que no disfrutaban de tales facilidades. Sólo aquellos estaban en condiciones de hacer llegar o distribuir oportunamente sus cédulas a todas las mesas de sufragio. Esa circunstancia tuvo una enorme repercusión. En 1963, y al cabo de una intensa batalla, librada en especial por Fernando Belaunde Terry —cuya elección en 1956 se entorpeció por el simple expediente de no inscribir su candidatura y de no aprobar oportunamente sus cédulas de sufragio—, el Perú optó por el

modelo «australiano» esto es, por la *cédula única de sufragio*. Con ello se aseguró eficazmente el secreto del sufragio, se eliminó de modo efectivo la amenaza del cohecho o de la coacción, y se garantizó también a todas las candidaturas la posibilidad de llegar a todas las mesas de sufragio y, por tanto, de competir en igualdad de condiciones frente a los electores.

«El voto es secreto» decía escuetamente el artículo 88 de la Constitución de 1933. La de 1979, al regular los derechos políticos, consignó el secreto como uno de los rasgos distintivos del voto (personal, libre, igual —art. 65), declaración que la Constitución de 1993 ha reproducido textualmente (art. 31). Tales declaraciones constitucionales, sin embargo, no eran novedad. Todas nuestras leyes electorales, excepto la de 1896 y sus modificatorias, previeron el sufragio secreto. Inclusive las leyes de 1857 (art. 49) y de 1861 (art. 89) regularon, de manera específica, la forma de las cédulas de sufragio. La ley de 1896, en ese sentido, marchó a contrapelo de nuestra tradición legislativa; lo hizo, sin duda, porque la reserva del voto contribuyó a facilitar la falsificación de la voluntad popular por obra de las cámaras legislativas. La publicidad que la reforma estableció perseguía evitar una experiencia análoga con los nuevos órganos electorales contando con que la fiscalización pública se convirtiera en un freno frente a tales riesgos. Su propósito, a todas luces plausible, fue frustrado por completo a partir de las elecciones municipales de 1900 en las que, dicho sea de paso, Piérola —creador del sistema— fue desembozadamente burlado por los civilistas que controlaban los órganos electorales en Lima.³⁰

7. LA CÉDULA DE SUFRAGIO

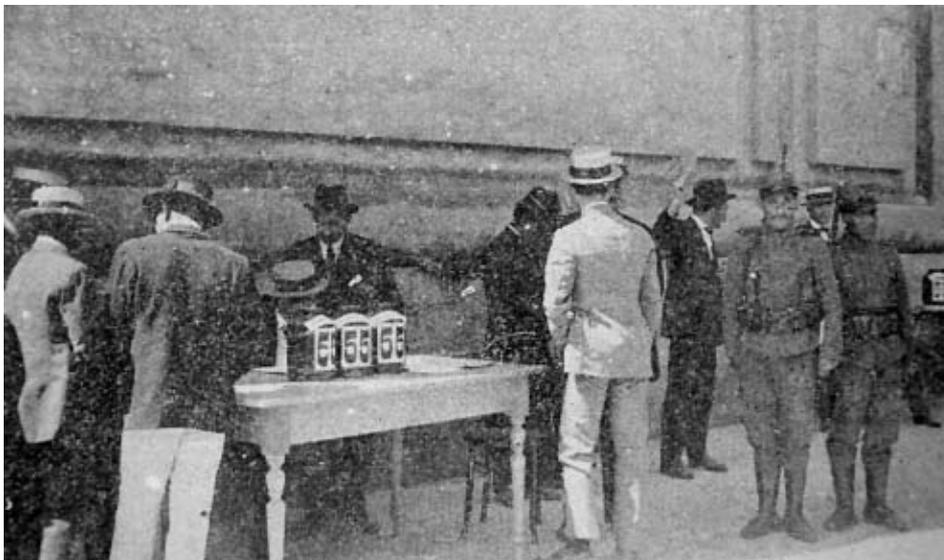
Desde el Reglamento de Elecciones de 1822 se propuso la utilización de cédulas de sufragio. Éstas consistían en cualquier hoja en la que pudiera escribirse los nombres del candidato o candidatos de preferencia del ciudadano. Según nuestra primera ley electoral, cada sufragante depositaba las correspondientes cédulas en las dos urnas destinadas a ese efecto (diputados propietarios y diputados suplentes), «papeletas» en las que iría escrito «...un número de personas, igual al de los Diputados asignados a todo el departamento a que pertenece la parroquia» (art. 21).

30. La ley de elecciones de 1896 consagró como órgano electoral supremo a la Junta Electoral Nacional, la misma que tenía nueve miembros: dos elegidos por la Cámara de Senadores, dos por la de Diputados, cuatro por el Poder Judicial y uno designado por el Poder Ejecutivo. El Partido Civil llegó a monopolizar, desde 1899, a la Junta Electoral porque manejó los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Teniendo como antecedente las elecciones populares durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, el sufragio mediante cédulas llevaba implícita la imposición y el cohecho. Según relato de Riva-Agüero, Manuel Antonio Colmenares, elegido diputado al Congreso Constituyente por Huancavelica, departamento ocupado por las tropas realistas: «...tomó seis o siete indios de los que cargan las espuestas de comestibles, en la plaza del mercado; los traje consigo al lugar en que se hacían las célebres elecciones de diputados suplentes; les proveyó allí de cédulas escritas por él mismo para que le votaran y a los compañeros que él quiso darse, para diputados, y con ocho o nueve individuos que se reunieron, y de estos solamente tres de Huancavelica, resultó él elegido diputado, y así los otros» (1824, 130-131).

Las leyes de 1825 (art. 19) y de 1828 (art. 23) ratificaron la utilización de cédulas en las asambleas electorales parroquiales, permitiendo que el ciudadano entregara «la lista o cédula comprensiva del número de electores» o que se hiciera escribir por uno de los secretarios los nombres de los candidatos de su preferencia. Se prohibía sufragar por sí mismo. «Las cédulas [decía el artículo 24 de la ley de 1828] se entregarán dobladas al Presidente, quien las depositará en una urna que debe estar sobre la mesa». Por el contrario, las leyes electorales de 1834, 1839, 1849 y 1851, si bien no hacían mención expresa del procedimiento de votación mediante cédulas, continuaron con la práctica electoral de utilización de las mismas. El reglamento electoral de 1855 volvió a señalar en la ley la forma de votación mediante cédulas: los ciudadanos votarían «...en una sola cédula, para el Diputado o los Diputados propietarios y suplentes que corresponden a la provincia» (art. 33); si no supieran escribir, votarían «de palabra» y el secretario escribiría en una cédula los nombres que aquellos indicaran (art. 26).

La ley de 1857 (que reguló elecciones por voto directo) intentó, en cambio, especificar las características de la cédula y la forma de votación: el 10 de diciembre de cada año se iniciarían las elecciones en todos los pueblos de la República, siendo simultáneas las elecciones para municipios, juntas departamentales y Congreso (art. 18). Por esa razón dispuso que «...el voto será escrito en un octavo de pliego de papel blanco, y se entregará doblado en cuatro, sin que contenga dentro ni fuera contraseña alguna» (art. 19). Para evitar confusiones, cada cédula, ya doblada, llevaría un número que identificase el tipo de elección para la cual se emitía el voto; el número 1 si se trataba de elección municipal, el 2 si la elección era para juntas departamentales, y el 3 si se trataba de elección del Congreso (art. 20). Así, habría en las



Elecciones de 1919.

mesas receptoras tres ánforas distintas, numeradas según el tipo de elección. Al momento de la elección el sufragante se acercaba a la mesa «por el lado derecho del Presidente» y entregaba a éste las cédulas conteniendo su voto, de acuerdo al orden establecido según el tipo de elección. El presidente recibía la cédula, pronunciaba «en alta voz» el número de la misma y el tipo de elección, depositaba el voto en el ánfora correspondiente y, así sucesivamente, con las otras cédulas (art. 21). En caso de realizarse una o dos elecciones, se colocaban las ánforas que correspondieran según su clasificación numérica (art. 22).

De modo análogo, la ley de 1861, al prescribir que los sufragantes de los colegios parroquiales efectuarían la votación de los electores «por medio de cédulas» (art. 15), establecía que éstas debían ser «de papel común, sin color especial, ni marca de ninguna especie» (art. 89). Disposición que no recogió el decreto supremo de 28 de julio de 1866 que, más bien, retomó lo prescrito por la ley de 1857 así como el voto directo. La mesa receptora de sufragios, «suficientemente espaciosa», tendría dos ánforas identificadas con los números 1 y 2 (art. 23). Los ciudadanos emitirían su voto en «dos cédulas del tamaño de un octavo de pliego de papel blanco cada una». La primera contendría el nombre de un candidato para presidente de la República, llevando en el reverso el número 1. La segunda contendría tantos nombres como representantes

propietarios y suplentes correspondieran a la provincia, llevando en el reverso el número 2 (art. 24). Si el ciudadano era alfabeto escribiría «personalmente los votos que emita», si era analfabeto sus votos serían escritos por «el miembro de la mesa que él determine» (art. 25). Cédulas «de papel común y sin marca de especie alguna» debían usarse en el acto electoral según el artículo 28 de la ley de 1892, retomando lo establecido en la ley de 1861.

La ley de 1896 precisó que «...todo voto se emitirá en dos cédulas perfectamente iguales, que llevarán el número de la boleta de inscripción del sufragante [...] y en dichas cédulas se designará el nombre y cargo del elegido o elegidos y la fecha del voto» (art. 57). Las cédulas podían ser impresas y se podía colocar en ellas las marcas o contraseñas que el votante creyera conveniente «para la oportuna identificación de sus sufragios» (art. 58). Una de las cédulas, firmada por el sufragante, quedaba en poder de la comisión receptora como comprobante del sufragio; la otra, firmada por el presidente de la comisión, se devolvía inmediatamente al elector (art. 59). Dichas disposiciones fueron reproducidas por la ley de 1915 (art. 48 a 50) y, en parte, por la ley de 1924 (art. 13).

El Estatuto Electoral de 1931 creó la cédula «oficial» y estableció las características de la misma. Debía ser de papel blanco y forma rectangular de modo que, doblada en dos, pudiera introducirse en los sobres «que el reglamento determine» (art. 108). Impresas en tinta negra, no deberían tener más leyenda que la relativa al «nombre o nombres de los candidatos y partidos, además de las abreviaturas, iniciales o monogramas», para lo cual se emplearía «un distintivo especial o un sello en las partes donde fuere posible» (art. 109). Sin embargo, el elector podía sustituir «de su puño y letra» el nombre o nombres de los candidatos impresos en la cédula (art. 108). A pesar de la intención del legislador, la utilización de la cédula «múltiple» no aseguró la competencia entre partidos ni la verdad del sufragio. Adoptada por las leyes electorales siguientes sirvió para excluir a los partidos o candidatos sin recursos económicos. Por esa razón, el decreto ley 14250 adoptó la cédula «única» de sufragio, impresa, desde luego, por el Jurado Nacional de Elecciones.

8. DURACIÓN DE LA VOTACIÓN

La votación en los siglos pasados requería, sin duda, plazos relativamente amplios. Las dificultades de comunicación, la inexistencia de facilidades y servicios suficientes en los centros de votación (alimentación, hospedaje,

etcétera) los justificaban. Los plazos se fijaron, sin embargo, de modo relativamente arbitrario. La ley de 1825 estableció los plazos en función del número de sufragantes. Señaló un máximo de diez días para las circunscripciones con 2.000 o más electores. Debían destinarse los cuatro o seis primeros días a la votación y los dos o cuatro últimos para la regulación de los sufragios (art. 21). La ley de 1828 fijó la duración entre tres y, como máximo, seis días; sin embargo, dejaba abierta la posibilidad de un plazo mayor dado que «no concurriendo los dos tercios» podía compelerse «...prudentemente a los que no hayan concurrido hasta llenar los expresados dos tercios» (art. 25 y 26). La ley de 1834 preveía un plazo regular de seis días y un requerimiento adicional de dos para los omisos. De no sufragar los dos tercios, la mesa debía seguir reuniéndose «...hasta que se complete el número referido, sin perjuicio de la aplicación de la pena a los electores que no hubiesen concurrido después del último término» (art. 26 a 29).

La ley de 1839 también indicó que las elecciones no podían extenderse «a más de seis días», siempre y cuando se hubieran completado los dos tercios de los sufragantes de la parroquia (art. 25). Sin embargo, «...si a los cuatro días no hubiese concurrido el número necesario de sufragantes», la mesa, por medio del gobernador, compelería a los omisos para que «dentro del segundo día perentorio lo verifiquen», si no se les cobraría «un tercio más de la contribución que pagan». Los que no pagaren serían sancionados con una multa de cuatro a seis pesos y «suspensos de la ciudadanía por un año» (art. 26). Si, a pesar de los plazos establecidos, no «hubieren sufragado los dos tercios de ciudadanos», la mesa debía seguir reuniéndose «diariamente» hasta completar los dos tercios de sufragantes y «...sin perjuicio de la aplicación de la pena a los que no hubiesen concurrido después del último término» (art. 27).

La ley de 1849 fijó en seis días el plazo para la votación, al cabo de ese lapso y de un requerimiento formulado por el gobernador para que los omisos concurrieran a votar en los tres días siguientes, la mesa imponía una multa de cuatro pesos a los renuentes y otorgaba un nuevo plazo de dos días y, vencido éste, se cerraba la votación «con los sufragios recibidos», imponiendo a los omisos la pena de suspensión de la ciudadanía por un año (art. 28). La ley de 1851 fijó en tres días el plazo de votación. Si en ese período sufragasen los dos tercios «del registro de ciudadanos activos», la votación continuaría por tres días más. Si en ese lapso no sufragaren los dos tercios, de todos modos se cerraba la votación a las dos de la tarde (art. 25). El reglamento de 1855 estableció que se admitirían «...durante ocho días los votos

para Diputados, permaneciendo en este ejercicio desde las diez de la mañana hasta las dos de la tarde» (art. 38). Sin embargo, «...de haber sufragado todos los ciudadanos inscritos en el registro, o cuando menos cuatro quintas partes de ellos» se cerraba la votación antes de los plazos establecidos, pero después de «las dos de la tarde del tercer día» (art. 41). La votación era prorrogable cuatro días más, siempre y cuando «no hubiesen sufragado los dos tercios de ciudadanos» inscritos en el Registro Cívico, anunciándose la ampliación del plazo por periódicos y por carteles (art. 40). Llegado el duodécimo día, se cerraba la votación después de las dos de la tarde, sea cual fuere el número de ciudadanos que hasta entonces hubiese sufragado (art. 42).

La ley de 1857 reprodujo los términos establecidos por el reglamento de 1855, fijando en ocho días, prorrogables a doce, el plazo de votación. Al vencimiento de tal plazo, y a las dos de la tarde, se cerraba la votación. En el caso de que sufragasen las cuatro quintas partes podía cerrarse la votación antes del plazo establecido pero no antes del tercer día (art. 26 a 28). Las leyes de 1861 (art. 16) y de 1892 (art. 29) establecieron que, de no concluir la votación en el primer día, debía proseguir hasta que sufragaran las cuatro quintas partes de los electores dentro del plazo perentorio de ocho días, vencidos los cuales se cerraba la votación «...aun cuando dentro de ese término no llegasen a sufragar ni los dos tercios de ciudadanos».

La ley de 1896 redujo el período de votación «a lo más» a dos días, «aunque no hubiesen sufragado todos los ciudadanos comprendidos en el grupo respectivo» (art. 54), cerrándose la votación diaria a las cuatro de la tarde (art. 61). Semejante disposición tenía su razón de ser en el hecho de que se conformarían comisiones receptoras de sufragio por cada 250 ciudadanos o fracción inscritos en el Registro Electoral (art. 46). El mismo plazo adoptaron la ley de 1915 (art. 45) y la ley de 1924 (art. 12). El estatuto electoral de 1931, por el contrario, fijó la duración de la votación en un solo día, de ocho de la mañana a cinco de la tarde (art. 116), plazo que han mantenido todas nuestras leyes electorales siguientes, aunque con variantes de horario.

9. SUSPENSIÓN DE LA VOTACIÓN

La suspensión de la votación diaria resultaba inevitable en razón de la duración del proceso mismo. Las leyes establecieron dos diferentes procedimientos para cautelar la verdad electoral. Originalmente —leyes de 1822 a 1839— se interrumpía la votación hasta el día siguiente. La ley de 1825 obligaba a

depositar las ánforas «en una caja de tres llaves» que debía pagar la parroquia. Una de las llaves se entregaba al presidente, otra a uno de los secretarios, y la tercera al párroco. Las ánforas quedaban bajo la custodia de ocho ciudadanos que designaba el presidente, bajo su responsabilidad (art. 24).³¹

La ley de 1828 redujo el número de los custodios nocturnos a la mitad y dispuso que la caja se abriera en presencia del colegio electoral antes de reiniciarse la votación (art. 28 y 29). La ley de 1834 redujo a dos las llaves. Una debía entregarse al presidente y la otra al alcalde o al juez de paz (art. 24 y 25). La ley de 1839 dispuso que de las dos llaves del arca, a ser pagada por la policía, una la tuviera el presidente y la otra el juez de paz (art. 23 y 24).

También en este aspecto la ley de 1849 simplificó el procedimiento. Dispuso que, al suspenderse la votación, se procediera, de inmediato, al escrutinio y a la publicación de los resultados mediante carteles, y a través de los periódicos donde los hubiere (art. 27). Todas las leyes posteriores —hasta la de 1892— reprodujeron esa norma. Antes de reiniciarse la votación diaria, los miembros de la mesa debían establecer si el ánfora se hallaba o no vacía, haciéndose constar tal circunstancia en el acta respectiva. La regulación final de los sufragios se hacía, en consecuencia, sobre la base de las actas parciales de escrutinio diario.

Del mismo modo, la ley de 1896 dispuso que, una vez cerrada la votación diaria a las cuatro de la tarde, las comisiones receptoras procederían a hacer el escrutinio y asentarían la correspondiente acta, detallando «todas las circunstancias ocurridas en la votación». Del escrutinio diario se sacaba copia, firmada por los miembros de las comisiones receptoras, colocándola en «un lugar público» y publicándola en los periódicos si los hubiere (art. 61). Normas que reprodujeron la ley de 1915 (art. 51) y, en parte, la ley de 1924 (art. 15). Las leyes posteriores dieron término a aquellos procedimientos al fijar en un solo día la duración de la votación.

31. Un ejemplo de los problemas que ocasionaba aquel procedimiento lo podemos ver en el expediente formado sobre la nulidad de las elecciones de la parroquia limeña de Santa Ana (elecciones de diputados al Congreso Constitucional de 1826). En la vista fiscal se menciona haber encontrado dos defectos en la elección parroquial: «...que el escrutinio se hubiese hecho acto continuo durante toda la noche, y que los sufragios no se hubiesen custodiado, en los intervalos de las elecciones, en las arcas de tres llaves que la Parroquia debió costear, especialmente para este efecto». Sin embargo, el fiscal estimaba que los aludidos defectos no eran sustanciales para anular la elección de la Parroquia «...dada la probidad y honor del Presidente del colegio, y las razones en que funda su informe». Recomendaba, por último, amonestar al presidente del colegio, haciéndole entender el desagrado del gobierno por tales deficiencias, «...que en los primeros momentos de la ejecución de una ley nueva son casi indispensables [y que] el tiempo y estudio irán disipando» (*Gaceta del Gobierno de Lima*, 25 de septiembre de 1825, 1).

CONCLUSIÓN

El examen de las normas electorales en tópicos como los que se han estudiado revela, en algunas etapas, un intenso esfuerzo por hallar fórmulas capaces de garantizar la limpieza y transparencia de los procesos electorales. Hubo, por cierto, leyes electorales concebidas y diseñadas para burlar la voluntad popular o imponer el arbitrio de los gobiernos. Eso aconteció, lamentablemente, sólo en el siglo XX y, por cierto, durante y por obra de las autocracias que asolaron la vida política del Perú. Es el caso de la legislación electoral expedida para regular, o torcer, sea el sistema o los procesos electorales, con Leguía (1919 y 1930), con Benavides (1933) y Prado (1945), con Odría (1950 y 1956) y, desde luego, con Fujimori (1992-2000). La experiencia es reveladora. Demuestra, una vez más, que cualquier democracia, con todas sus limitaciones, sirve siempre mejor a la libertad que las autocracias y que, a fin de cuentas, la democracia prevalece siempre, aunque no siempre es duradera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, Roisida. «El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932». **En:** *Elecciones*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), N° 1, 2002.
- AMES, Rolando, Enrique BERNALES, Sinesio LÓPEZ & Rafael RONCAGLIOLO. *Situación de la democracia en el Perú (2000-2001)*. Lima: IDEA / Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2001, pp. 228-243.
- BASADRE, Jorge. *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 1980.
- *Historia de la República del Perú. 1822-1933*. Lima: Editorial Universitaria, 1983, tomo III (séptima ed.).
- BELAUNDE, Víctor Andrés. *Meditaciones peruanas*. Lima: P. L. Villanueva, 1963 (segunda ed.).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. «Segunda parte del Discurso Preliminar del Proyecto de Constitución de 1823». **En:** *Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente del Perú por su Comisión de Constitución*. Lima: Imprenta de Masías, 1823.

- *Diario de los Debates. Extracto de las sesiones de la Cámara de Diputados*. Lima: s. e., 1849.
- *Diario de Debates del Congreso reunido en 1860, que ha reformado la Constitución dada por la Convención*. Lima: Tipografía de El Comercio, 1860.
- *Diario de Debates del Congreso Ordinario del año de 1860*. Lima: Tipografía de El Comercio, 1861.
- *Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Congreso Ordinario de 1890*. Lima: Imprenta de El Nacional, 1890.
- *Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Congreso Ordinario de 1895* (tomo II). Lima: Imprenta de La Sanción, 1896.
- *Diario de Debates de la H. Cámara de Senadores. Primera Legislatura Extraordinaria de 1914*. Lima: Emp. Tip., 1917.
- *Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 1ª Legislatura extraordinaria de 1917*. Lima: Tipografía de La Prensa, 1917.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Informe de Supervisión N° 4. Investigación sobre el uso de recursos públicos y la participación de funcionarios y servidores públicos en actividades proselitistas a favor de candidatos». **En:** *Elecciones 2000. Supervisión de la Defensoría del Pueblo*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000.
- DULANTO PINILLOS, Jorge. *Nicolás de Piérola*. Lima: Compañía de Impresiones y Publicidad, 1947.
- Gaceta del Gobierno de Lima*. Lima: 25 de septiembre de 1825.
- GARCÍA BEDOYA, Telésforo. *Anales del Congreso del Perú 1865-1867*. Lima: Edición Oficial, 1954, tomo XII.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. *Compendio electoral peruano*. Lima: ONPE, 2002.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Boletín*. Lima: Misión de Observación Electoral, N° 3, 23 de marzo de 2000.
- *Observación electoral. Elecciones generales Perú, 2001*. Washington, D. C.: Secretaría General de la OEA, 2002.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «Trampas y engaños del proceso electoral: consecuencias y explicaciones». **En:** AAVV, *Perú 2000: un triunfo sin democracia*. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ), 2000, pp. 38-42.
- *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: PUCP / Fondo de Cultura Económica (FCE) (en prensa).

- PARDO, Manuel. «Discurso pronunciado por don Manuel Pardo en la reunión de los Jefes de sección y de decena, efectuada en el local de los baños de la Piedra Liza, el 9 de julio de 1871». **En:** *El Comercio*. Lima: 10 de julio de 1871.
- PAREJA PAZ SOLDÁN, José. «Proyecto de reforma constitucional de Bartolomé Herrera». **En:** *Las constituciones del Perú*. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica, 1954, pp. 845-880.
- PARTIDO DEMÓCRATA. *Declaración de principios del Partido Demócrata*. Lima: Tip. La Voce D'Italia, 1912.
- PATIÑO SAMUDIO, Manuel. *Estudio de nuestras leyes sobre elecciones políticas*. Lima: Imprenta y Librería Benito Gil, 1893.
- PEASE GARCÍA, Henry. *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: PUCP / FCE, 2003.
- RIVA-AGÜERO, José de la. *Exposición acerca de su conducta política el tiempo en que ejerció la Presidencia de la República del Perú*. Londres: C. Wood, Poppins's Court, 1824.
- TERNAVASIO, Marcela. «Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el Estado de Buenos Aires: 1820-1840». **En:** Antonio Annino (coord.): *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: FCE, 1995.
- VILLARÁN, Manuel Vicente. *Anteproyecto de Constitución de 1931. Exposición de Motivos y Texto*. Lima: P. L. Villanueva, 1962a.
- *Páginas escogidas*, Lima: P. L. Villanueva, 1962b.
- *Lecciones de Derecho Constitucional*. Lima: PUCP, 1998.