



UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
Facultad de Ciencias Jurídicas
Facultad de Filosofía, Historia y Letras

IUSHISTORIA
Nº 4 - Octubre de 2007
ISSN 1851-3522
Buenos Aires, Argentina
www.salvador.edu.ar/juri/reih/index.htm

**PROPIEDAD Y DERECHOS POLITICOS EN EL
CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO**

(1ª mitad del siglo XIX)¹

**[PROPERTY AND POLITICAL RIGHTS IN SPANISH-AMERICAN
CONSTITUCIONALISM.**

(First half of the XIX Century)]

ABELARDO LEVAGGI²

RESUMEN

La relación entre propiedad territorial y derechos políticos o poder político no fue inventada por el liberalismo. Es de antigua data. En las edades antigua y media se trató de una situación de hecho con consecuencias jurídicas. En el régimen señorial, por ejemplo, la titularidad de los derechos sobre la tierra solió conllevar atribuciones de naturaleza política. La confusión entre derecho de propiedad y derechos políticos era tal que se decía no haber tierra sin señor. Pero sólo en la edad moderna se intentó, por parte de los pensadores liberales, dar un fundamento teórico a esa relación. Este fue el fenómeno nuevo.

ABSTRACT

The relationship between land property and political rights or political power is not an original product of liberalism. In Ancient and Middle Ages existed as a fact with legal consequences. In the landlord regime, for example, the ownership of land rights usually involved political powers, to such an extent that land was unthinkable without the lord. Nevertheless, it was in Modern Age, that liberal thinkers attempt to give a theoretical base to this relation. This was there contribution.

¹ Ponencia presentada en el XIII Congreso de la Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos (AHILA), Punta Delgada, Azores, 3-6/9/2002.

² Investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor Titular de Historia del Derecho (USAL).

PROPIEDAD Y DERECHOS POLITICOS EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO

(1ª mitad del siglo XIX)

ABELARDO LEVAGGI

I. ANTECEDENTES. LOCKE

La relación entre propiedad territorial y derechos políticos o poder político no fue inventada por el liberalismo. Es de antigua data. Eso sí, en cada edad histórica adquirió características diferentes. En las edades antigua y media se trató de una situación de hecho con consecuencias jurídicas. En el régimen señorial, por ejemplo, la titularidad de los derechos sobre la tierra solió conllevar atribuciones de naturaleza política. La confusión entre derecho de propiedad y derechos políticos era tal que se decía no haber tierra sin señor (*nulle terre sans seigneur*). En el gran dominio el señor incorporó a su derecho dominical otros privilegios, que le daban potestad, en materias personales y patrimoniales, sobre los habitantes de sus campos³. Cuando gozó del privilegio real de inmunidad tuvo el gobierno de sus vasallos⁴. Pero sólo en la edad moderna se intentó, por parte de los pensadores liberales, dar un fundamento teórico a esa relación. Este fue el fenómeno nuevo.

En los pródromos del liberalismo John Locke hizo ese esfuerzo teórico. La idea - según interpreta Antonio Annino- fue construir un sistema de representación capaz de "institucionalizar y legitimar el principio de influencia social"⁵. La previa promulgación de los primeros *bills* y *acts*, y la consiguiente incorporación de alguno de los derechos más importantes para el constitucionalismo inglés, fueron

³ VALDEAVELLANO, Luis G. de, *Curso de historia de las instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 246.

⁴ MONTANOS FERRÍN, Emma y SÁNCHEZ-ARCILLA, José, *Historia del Derecho y de las instituciones*, I, Madrid, Dykinson, 1991, p. 412.

⁵ "Introducción" a ANNINO, A. (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, Buenos Aires, FCE, 1995, p. 15.

determinantes en la consideración de la libertad civil y la propiedad como las principales libertades negativas⁶.

El disfrute de la propiedad en el estado de naturaleza es sumamente inseguro, dice Locke. "Esto lo lleva a querer abandonar una condición en la que, aunque él es libre, tienen lugar miedos y peligros constantes; por lo tanto, no sin razón está deseoso de unirse en sociedad con otros que ya están unidos o que tienen intención de estarlo con el fin de preservar sus vidas, sus libertades y sus posesiones, es decir, todo eso a lo que doy el nombre genérico de *propiedad*. Por consiguiente, el grande y principal fin que lleva a los hombres a unirse en Estados y a ponerse bajo un gobierno, es la preservación de su propiedad"⁷.

Como escribe Cecil B. Macpherson, Locke transformó la masa de individuos originariamente iguales en dos clases: con y sin propiedad, con muy diferentes derechos. Una vez divididas las propiedades no podía subsistir la igualdad inicial, consistente en que nadie tuviera jurisdicción sobre otro. A la desigualdad resultante la juzgó natural. La sociedad civil se había establecido, en realidad, para proteger posesiones desiguales. Por lo tanto, era lógico que considerara a tales diferencias como admitidas por el Derecho natural⁸.

Su concepto de que la propiedad es el más importante de los derechos naturales que el hombre conserva en el estado de sociedad tuvo rápida aceptación. Tal derecho, de acuerdo con la concepción de Locke -nos dice Alvarez Alonso-, es el que realmente dota de personalidad política al individuo propietario, ese titular de derechos y libertades que, desde entonces, se convirtió en el "protagonista absoluto" de la mejor forma de gobierno e inspirador del moderno constitucionalismo. Por ende, el nuevo marco político, además de basarse en la separación de poderes, lo hizo en la propiedad como "legitimadora del ciudadano"⁹.

⁶ ALVAREZ ALONSO, Clara, *Lecciones de historia del constitucionalismo*, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 110.

⁷ *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, cap. 9, pars. 123-124. Cito de la edición con traducción, prólogo y notas de Carlos Mellizo, Buenos Aires, Alianza, 1990, pp. 133-134.

⁸ *The Political Theory of Possessive Individualism. Hobbes to Locke*, 2ª edic., Oxford University Press, 1979, p. 232. Hay traducción al castellano: *La teoría política del individualismo posesivo*, Barcelona, Fontanella, 1970.

⁹ ALVAREZ ALONSO, *Lecciones...*, pp. 110 y 114.

II. LA *ENCICLOPEDIA*. CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1791

A partir de Locke, la relación entre propiedad y derechos políticos se fue perfeccionando. Con Jean-Jacques Burlamaqui el "ciudadano propietario" adquirió carta de naturaleza, y con los fisiócratas, el marco constitucional apropiado. Para P. S. Dupont de Nemours la razón esencial de la institución de la autoridad soberana no es otra que "cuidar la garantía mutua del derecho de propiedad" por medio de leyes positivas¹⁰.

La *Enciclopedia*, a su vez, puso el acento en la participación política del ciudadano propietario. "Nada sería más ventajoso -según ella- que una constitución que permitiera a cada orden de ciudadanos hacerse representar, de hablar en las asambleas cuyo objeto es el bien general. Tales asambleas, para ser útiles y justas, deberían estar compuestas por aquellos cuyas posesiones los hacen ciudadanos, y cuyo estado y luces los llevan a conocer los intereses de la nación y las necesidades de los pueblos; en una palabra, la propiedad es la que hace al ciudadano; todo hombre que posee en el Estado, está interesado en el bien del Estado [...y...] es en razón de sus posesiones que adquiere el derecho de hacerse representar"¹¹. Los mismos derechos del clero y de la nobleza a la representación no tenían otro fundamento que su condición de propietarios.

La *Enciclopedia* sancionó la definitiva separación de los entes *pueblo* y *nación*, entendida ésta como la reunión de todos los propietarios y rentistas, e identificó a éstos con el sujeto político activo, el ciudadano, o sea con la fuente de la representación¹².

El primer constitucionalismo francés sancionó positivamente ese concepto. Una ley del 22 de diciembre de 1789 impuso como condición de elegibilidad para funciones legislativas el pago de una contribución directa de un marco de plata y la propiedad de un inmueble. La Constitución de 1791 dispuso, por su parte, que el ejercicio del sufragio activo en las asambleas primarias estaba reservado a quienes pagaran una "contribución directa por lo menos igual al valor de tres jornadas de

¹⁰ *Ibidem*, pp. 148-152.

¹¹ *Voz representantes*. Cit. por ALVAREZ ALONSO, *Lecciones...*, pp. 154-155, nota 234.

¹² *Ibidem*, p. 155.

trabajo", quedando excluidos quienes tenían "estado de doméstico, o sea de criado a sueldo" (tít. III, secc. II, art. 2). Los electos en esas asambleas debían ser propietarios o usufructuarios, o percibir rentas equivalentes a doscientas o ciento cincuenta mil jornadas, según fuera la importancia de la ciudad o de la zona representada (art. 7)¹³.

O sea, que tanto el dominio pleno como el útil, éste aún subsistente, pero siempre el dominio, junto con la renta obtenida de una fuente que no fuera el trabajo doméstico ni asalariado, determinaba la condición del ciudadano¹⁴. La Constitución siguiente, de 1793, ya no exigió propiedad ni renta.

III. BURKE. CONSTANT. LIBERALES DOCTRINARIOS: TOCQUEVILLE. CARTAS DE 1814 Y 1830

También en la tradición conservadora inglesa fue exaltada la figura del propietario desde el punto de vista político. Edmund Burke lo situó en una posición eminente en el cuerpo legislativo. Escribió que la justa y adecuada representación en el Estado la dan el talento y la propiedad. Como ésta constituye "algo indolente, inerte y tímido", jamás estará segura de las invasiones de aquél a menos que se encuentre en una "proporción predominante". "La esencia característica de la propiedad, constituida por los principios adquisitivo y conservador combinados, tiene que ser desigual. Los grandes capitales [...], que espolean la envidia e incitan a la usurpación, deben alejarse de toda posibilidad de peligro. Entonces formarán una muralla natural para la pequeña propiedad en todas sus gradaciones".

La Cámara de los Lores se basaba en ese principio, estando compuesta totalmente por quienes disfrutaban de una propiedad y una distinción hereditarias. En última instancia, era el único juez de todo dominio. La Cámara de los Comunes, aunque no de modo necesario, también estaba integrada en su mayor parte por propietarios. Los grandes propietarios constituían -a juicio de Burke-, "en el peor de

¹³ HELIE, Faustin-Adolphe, *Les constitutions de la France*, Paris, A. Marescq Ainé, 1875, pp. 296 y 274, respectivamente.

¹⁴ ALVAREZ ALONSO, *Lecciones...*, pp. 196-197.

los casos, el lastre que proporciona equilibrio al navío de nuestra nación"¹⁵. Hasta en ese supuesto más desfavorable justificaba su preeminencia.

Volviendo a Francia, el influyente escritor liberal Benjamin Constant hizo una extensa fundamentación del requisito de la propiedad raíz para tener acceso a la representación nacional, y hasta para el ejercicio del sufragio activo, por oposición al sufragio universal.

"En nuestras sociedad actuales -sostuvo- el nacimiento en el país y la mayor edad no bastan para conferir a los hombres las cualidades propias para el ejercicio de los derechos de ciudadano. Aquellos a quienes su indigencia mantiene en una eterna dependencia, por condenarlos a los trabajos diarios, no están más ilustrados que los niños en los negocios públicos, ni se interesan más que los extranjeros en la prosperidad nacional, cuyos elementos no conocen, y cuyas ventajas no disfrutan sino indirectamente. No es mi ánimo ofender a esta clase laboriosa: lejos de mí el pensar que tenga menos patriotismo que todas las otras [...]. Pero una cosa es según mi opinión el patriotismo que le inspira el valor para morir por su país, y otra el que le hace capaz de conocer bien sus intereses. Es, pues, necesaria otra condición más que el nacimiento y la edad prescripta por la ley; a saber, el medio indispensable para la adquisición de luces y de la rectitud del juicio. Sola la propiedad asegura este medio, y hace a los hombres capaces del ejercicio de los derechos políticos".

Repitió, luego, con "un escritor célebre", que "cuando los no propietarios tienen derechos políticos, sucede una de tres cosas; o que no reciben impulsos sino de sí mismos, y entonces destruyen la sociedad; o que lo reciben de los hombres poderosos, y entonces son instrumentos de tiranía; o de los aspirantes al poder, y se hacen en tal caso instrumentos de facciones. Son, pues, tan absolutamente necesarias las condiciones de propiedad para los electores, como para aquellos que han de ser elegidos".

"Toda nación -siguió razonando- presume siempre que los hombres reunidos se dejan guiar de sus intereses, y cree por lo mismo con toda seguridad que el amor del orden, de la justicia y de la conservación tendrá la mayoría de votos entre los

¹⁵ *Reflexiones sobre la Revolución Francesa*. Edición, introducción y traducción de Esteban Pujals, Madrid, Rialp, 1989, pp. 81-82.

propietarios. Estos, pues, no sólo son útiles por las calidades que les son propias, sino que lo son también por las que se les atribuyen, por la prudencia que se les supone y por las prevenciones favorables que inspiran".

¿Qué condiciones ha de tener la propiedad? Coincidió con Garnier en que quien no posee territorio en la cantidad suficiente para subsistir durante un año, sin verse precisado a trabajar para otro, no es enteramente propietario. Sólo quien percibe la "renta necesaria para existir independientemente de toda voluntad extraña" puede ejercer los derechos de ciudadano.

No era lo mismo para Constant la propiedad industrial que la territorial. A la primera le faltan muchas de las ventajas que tiene la segunda; precisamente aquellas que constituyen el "espíritu preservador necesario a las asociaciones políticas. La propiedad territorial influye sobre el carácter y destino del hombre por la naturaleza misma de los cuidados que exige: el cultivador se entrega a tareas constantes y progresivas, y por este medio adquiere el hábito en sus costumbres". En cambio, la industrial es más "facticia y mudable", y suele engendrar la vanidad.

También desde el punto de vista de las facultades intelectuales consideró al labrador superior al artesano. A la "sensatez, rectitud, y justicia" de aquéllos contrapuso la rutina de éstos. "La propiedad territorial encadena al hombre en el país que habita, rodea de obstáculos cualquier mudanza que quiera hacer, y crea el patriotismo por interés: la industria hace a todos los países casi iguales, facilita las traslaciones de uno a otro, y separa el interés del patriotismo". Los artesanos, amontonados en las ciudades, están a disposición de los facciosos; los labradores, dispersos en los campos, se hallan casi imposibilitados de reunirse y sublevarse.

Sólo la propiedad establece entre los hombres "relaciones uniformes; ella les hace velar para oponerse al sacrificio de la felicidad y tranquilidad de otros, contemplando que este sacrificio es el de su propio bienestar, que tienen necesidad de calcular por sí mismos: y ella en fin los hace descender de lo alto de las teorías quiméricas y exageraciones inaplicables al mundo real, estableciendo entre sí mismos y el resto de la asociación relaciones numerosas e intereses comunes"¹⁶.

¹⁶ *Curso de política constitucional*. Traducción por Marcial Antonio López, I, Madrid, 1820, pp. 172-187. Con posterioridad Constant se desengañó de esa idealización del propietario y admitió que

La Carta Constitucional de 1814, promulgada por Luis XVIII, no fue tan estricta con sus exigencias, pero no dejó de hacer del sufragio un privilegio de los mayores contribuyentes. Únicamente participaban en las elecciones de diputados quienes pagaban una contribución directa de trescientos francos (art. 40), y para ser electo la exigencia subía a mil francos (art. 38)¹⁷.

El grupo de los liberales doctrinarios (Cousin, Royer Collard, Guizot) consideró que la burguesía, a la cual pertenecían, era la clase general por excelencia, la clase de la razón. No de la razón impetuosa de los revolucionarios, sino de una razón domesticada, legalizada, ecléctica. No disimuló ni negó que la supeditación de los derechos políticos al pago de determinada renta era un privilegio, pero esta palabra, odiada por los revolucionarios, tuvo para ese grupo "un cierto sabor de distinción y de seducción", según De Ruggiero¹⁸.

Uno de ellos, Alexis de Tocqueville, justificó la exclusión de las clases inferiores del sufragio con el argumento de la falta de aptitud mental. Concebía tan difícil una sociedad en la que todos los hombres sean muy ilustrados, como un Estado en que todos los ciudadanos sean ricos. Admitía que el común quiera el bien del país, y hasta que en las clases inferiores sea menor el interés personal que en las superiores, pero estaba convencido de que carecen siempre, en mayor o menor medida, del "arte de juzgar de los medios que han de ponerse en práctica para realizar aquella aspiración", por faltarles el tiempo y los recursos mentales¹⁹.

La Carta Constitucional promulgada en 1830 por Luis Felipe de Orteans estableció que las condiciones tanto para ser elector como diputado serían determinadas por la ley (arts. 32 y 34). Comenta De Ruggiero que, a pesar de que la pequeña burguesía de comerciantes, artesanos, burócratas y profesionales constituía la mayoría en su clase, la carta la excluyó del sufragio, dividiendo a la nación en dos partes y desheredando a la mayor²⁰.

participaran de los derechos políticos las clases industriales, conf. DE RUGGIERO, Guido, *Historia del liberalismo europeo*. Traducción por C. G. Posada, Madrid, Pegaso, 1944, p. 90, nota.

¹⁷ HELIE, *Les constitutions...*, p. 888.

¹⁸ *Historia...*, p. 104.

¹⁹ *La democracia en América*. Traducción por Carlos Cerrillo Escobar, I, Madrid, Daniel Jorro, 1911, p. 292.

²⁰ *Historia...*, p. 115.

IV. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y OTROS TEXTOS ESPAÑOLES

La Constitución afrancesada de Bayona, de 1808, siguió a pies juntillas la receta liberal del ciudadano propietario. Para ser diputado a las Cortes por las provincias y ciudades era indispensable ser "propietario de bienes raíces" (art. 72). El mismo requisito estableció para los diputados por los reinos y provincias de América y Asia (art. 93)²¹.

La Constitución de Cádiz, de 1812, inspirada en la francesa de 1791, llama la atención de Manuel Martínez Sospedra por la ausencia del requisito de la propiedad para el ejercicio del sufragio activo o, lo que es lo mismo, para gozar de la ciudadanía. Por esto, califica de cuasi universal el sufragio implantado por esa constitución²². En realidad, la calificación del derecho de sufragio por la propiedad se limitó a que para ser elegido diputado de cortes era menester "tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios" (art. 92), aunque el requisito quedaba en suspenso hasta que las cortes decidieran aplicarlo (art. 93). Lo que también dispuso la Constitución fue la suspensión de la ciudadanía por el "estado de sirviente doméstico" (art. 25, inc. 3º)²³.

A juicio de Annino, la Constitución gaditana formalizó los fundamentos del "nuevo imaginario individualista liberal", además de recoger los planteamientos del reformismo borbónico y de su trasfondo fisiocrático. Ligó la ciudadanía a la antigua categoría del estado llano ibérico: la "vecindad", y realizó la "hazaña espectacular" en el contexto europeo de la época de incorporar a aquélla a los indígenas²⁴.

La calidad de propietario reapareció con toda fuerza en la exposición que hizo el Consejo de Ministros a la reina gobernadora, el 4 de abril de 1834, sobre la restauración de las antiguas leyes fundamentales. "Aun en las repúblicas antiguas, cuyas sabias instituciones nos ha transmitido la historia -expresó-, los que ningunos

²¹ RICO LINAGE, Raquel, *Constituciones históricas*, 2ª edic., Sevilla, Universidad de Sevilla, 1994, pp. 9 y 11.

²² *La constitución española de 1812 (El constitucionalismo liberal a principios del siglo XIX)*, Valencia, Cátedra Fadrique Furio Ceriol, 1978, p. 322.

²³ RICO LINAGE, *Constituciones...*, pp. 31 y 23, respectivamente.

²⁴ "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821", en ANNINO (coord.), *Historia...*, p. 193.

bienes poseían no ejercían derechos políticos, ni puede nación ninguna confiarlos, so pena de pagar tarde o temprano su temeridad e imprudencia, a quien no tenga vínculos que le enlacen con la misma nación.

"De ahí es que en todos los siglos y países se ha considerado a la propiedad, bajo una u otra forma, como la mejor prenda de buen orden y de sosiego; así como, por el extremo opuesto, cuantos han intentado promover revueltas y partidos, soltando el freno a las pasiones populares, han empleado como instrumento a las turbas de proletarios". Si desistieron de limitar el sufragio activo a quienes pagaban determinada renta fue, únicamente, por la dificultad práctica que había para identificarlos²⁵.

El estatuto real del 10 de abril de 1834, de convocatoria de las Cortes, fijó en doce mil reales anuales la renta que debía poseer un procurador del reino (art. 14, inc. 3º), y la Constitución de 1845 delegó en la ley electoral determinar cuánta renta procedente de bienes raíces debía disfrutarse, o qué cantidad de contribución directa se tenía que pagar, para ser diputado (art. 22)²⁶. En ambos textos el requisito de posesión de bienes de fortuna se aplicó sólo para el ejercicio del sufragio pasivo, no para ser elector. La Constitución volvió a referirse a la posesión de bienes raíces.

V. IBEROAMÉRICA

1. Influencia gaditana

El modelo de sociedad propuesto por los constituyentes de Cádiz influyó con fuerza en los planes de los revolucionarios hispanoamericanos, quienes pensaron y actuaron en función de un conjunto de ideas y representaciones muy próximo al de aquéllos²⁷. Más específicamente, Annino²⁸ destaca con razón el carácter fundamental que, en gran parte de Latinoamérica, tuvo el impacto del modelo electoral gaditano (indirectamente, el francés de 1791), impacto que fue disminuyendo con el correr de los años.

²⁵ RICO LINAGE, *Constituciones...*, p. 76.

²⁶ *Ibidem*, pp. 84 y 116.

²⁷ VERDO, Geneviève, "Constitutions, représentation et citoyenneté dans les révolutions hispaniques (1808-1830)", en *Histoire et Sociétés de l'Amérique Latine*, 1, Paris, 1993, p. 53.

²⁸ "Introducción" a ANNINO (coord.), *Historia...*, p. 17.

La ciudadanía solió definirse a partir del concepto de "vecindad", categoría política tradicional que suponía la calidad de padre de familia y de propietario o usufructuario²⁹. Es decir, una categoría que no excluía el requisito de la propiedad, si bien no aparecía éste como una condición directa y sustantiva, sino sólo indirecta y adjetiva, relativa al sustantivo vecino; despojado, por lo tanto, de la fuerza ideológica que le daban las otras constituciones³⁰.

En el Congreso Constituyente argentino de 1824 a 1827 el jurista Manuel Antonio de Castro, a la vez que justificó la exclusión del ejercicio de los derechos políticos de los jornaleros, dio las razones de su monopolio por los pudientes. Sentó la premisa de que las contribuciones eran "las que más gravitan sobre los ciudadanos" y se preguntó quiénes las sufrían. Quienes tienen haberes fue la respuesta, siendo ellos, por lo tanto, los mayores interesados en la cosa pública.

"Se dice que de este modo se introduce una aristocracia la más perjudicial, que es la aristocracia del dinero", observó. Pero insistió en que "si no se imita la naturaleza de los casos (*sic*), nunca puede dejar de haber esa aristocracia, que se quiere hacer aparecer como un monstruo tan perjudicial a la sociedad, que es la que hace conservar la sociedad y el orden [...]. Cada uno debe tener tanta parte en la sociedad cuantos son los elementos con que entra en ella, y siempre se presume que el rico o

²⁹ Joaquín Escriche define como vecino a quien "tiene establecido su domicilio en algún pueblo con ánimo de permanecer en él" (*Diccionario razonado de legislación*, 2ª edic., Madrid, 1842, p. 696), pero la Recopilación de Indias precisaba que "el que tuviere casa poblada, aunque no sea encomendero de indios, se entienda por vecino" (4.10.6).

³⁰ Debo, pues, discrepar parcialmente con Annino cuando expresa que "la nueva ciudadanía española no contempló el requisito de la propiedad, ni tampoco el de la fiscalidad" ("Cádiz...", p. 193). Lo correcto sería decir que no los contempló expresa y sustantivamente, mas que no dejó de hacerlo tácita y adjetivamente, por estar ellos entre los elementos definitorios de la vecindad. De todos modos, no cabe duda de que la carga ideológica no es la misma, y que está en lo cierto Annino cuando marca la diferencia con las constituciones de la vertiente propietaria.

Otras huellas de la influencia gaditana se perciben en el sistema de elección indirecta de los representantes, a través de juntas, congregaciones o asambleas de distinto nivel, y en la exclusión de los sirvientes domésticos. La elección indirecta de representantes adoptaron, aún antes que fuese promulgada la Constitución de Cádiz, las constituciones venezolana y de Cundinamarca, ambas de 1811, y, ya después de aquélla, el Reglamento Provisorio rioplatense de 1817, la Constitución de Cúcuta de 1821, la peruana de 1823, la centroamericana y la del Imperio del Brasil, las dos de 1824, y la ecuatoriana de 1830, entre otras. La exclusión de dependientes aparece en el Reglamento rioplatense de 1817 (secc. 1ª, cap. 5, art. 2), y en las constituciones de Cundinamarca de 1811 (tít. IV, art. 14), de Cúcuta de 1821 (art. 15, inc. 4º), chilena de 1822 (art. 16, inc. 4º), peruana de 1823 (art. 17, inc. 4º), centroamericana de 1824 (art. 21, inc. 5º), guatemalteca de 1825 (art. 48, inc. 5º), argentina de 1826 (art. 6), grancolombiana de 1830 (art. 14, inc. 4º) y neogranadina de 1832 (art. 17, inc. 4º), entre otras.

el hombre de bienes tiene en la sociedad más interés en que se conserve el orden que el pobre; porque él en su bienestar conserva más, y en su malestar pierde más. Porque las leyes piden para el ejercicio y cargo de representantes un haber en todas las constituciones generalmente, y excluyen del ejercicio de los poderes públicos a aquel hombre que nada tiene. [...] Esta aristocracia no es la temible, ni puede destruirse, es realmente existente en toda sociedad; y todo lo demás es una quimera, y una triste teoría"³¹.

Una década después dijo el mentor de los románticos rioplatenses, Esteban Echeverría, bajo la influencia de los liberales doctrinarios galos, ser una condición del ejercicio de la soberanía la industria. "El holgazán, el vagabundo, el que no tiene oficio tampoco puede hacer parte del soberano; porque, no estando ligado por interés alguno a la sociedad, dará fácilmente su voto por oro o amenazas. Aquel cuyo bienestar depende de la voluntad de otro, y no goza de independencia personal, menos podrá entrar al goce de la soberanía; porque difícilmente sacrificará su interés a la independencia de su razón". Tampoco las masas ignorantes podían participar en la confección de las leyes que formulan los derechos y deberes de los miembros asociados³².

Según esa manera de razonar, en el estado de sociedad los derechos políticos quedaban ligados al interés económico. No se esperaba que quien carecía de bienes propios que proteger hiciera honor a las garantías que las leyes fundamentales acordaban a la propiedad. El padre de la Constitución argentina de 1853 y de la mendocina de 1854 afirmó que "alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indigencia, es asegurar la pureza y acierto de su ejercicio"³³.

2. Sólo propietarios

Las fuentes que consulté no establecieron el requisito *sine qua non* de tener propiedad raíz para ser ciudadano o ejercer el sufragio activo, con la sola excepción de la Constitución chilena de 1822 exclusivamente para los militares, no para otros

³¹ Buenos Aires, 25/9/1826. RAVIGNANI, Emilio (dir.), *Asambleas constituyentes argentinas*, III, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1937, pp. 737-742.

³² *Dogma socialista*, 2ª reedic., con un estudio biográfico por Juan María Gutiérrez, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1915, pp. 223 y 225.

³³ *Derecho público provincial argentino*, 2ª reedic., con un prefacio de Martín García Merou, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1928, p. 103.

grupos sociales (art. 37, inc. 2º)³⁴. Una condición así fijaron algunos textos para ser elegido titular del poder ejecutivo o legislador, es decir, para el goce del sufragio pasivo.

Para ocupar el poder ejecutivo, se encuentra en el proyecto de Constitución uruguaya de 1813 (cap. 2º, art. 10: "propiedad [...] de seis mil pesos a lo menos, y tengan bienes y muebles hasta el valor de tres mil pesos")³⁵; Constitución de Mendoza de 1854 (art. 42: "Para ser electo gobernador se requiere [...] el goce de una propiedad raíz, valor de diez mil pesos")³⁶; y en la constitución de Catamarca de 1855, basada en la anterior (art. 54: "Para ser electo gobernador se requerirá [...] el goce de propiedades raíces en Catamarca")³⁷.

Para ser electo legislador, figura la condición en la Constitución venezolana de 1811 respecto de los senadores y representantes (arts. 49 y 15: propiedad de seis mil pesos, y goce en Venezuela de una propiedad de "cualquier clase", respectivamente)³⁸; proyecto de constitución chilena de Juan Egaña, de 1811, para la única cámara (art. 37, inc. 2º: "Propiedad, cuyo valor no baje de cinco mil pesos"), y para ser miembro de la cámara consultiva (art. 61, inc. 3º: "Propiedad del valor de mil pesos al menos")³⁹; en el proyecto de constitución uruguaya de 1813, respecto de los senadores y representantes (cap. 2º, art. 10: "propiedad [...] de seis mil pesos a lo menos, y tengan bienes y muebles hasta el valor de tres mil pesos")⁴⁰; Reglamento para los Pueblos de Cuyo de 1821, de los diputados (art. 3: "No podrá ser electo [...] el que no gozase en los Pueblos unidos una propiedad al menos del valor de mil pesos")⁴¹; Constitución chilena de 1822, para los no oriundos del departamento que representen como diputados (art. 39, inc. 2º: tener en el mismo "alguna propiedad raíz, cuyo valor no baje de dos mil pesos")⁴²; y Constitución chilena de 1823, con

³⁴ ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, Venezuela, *El pensamiento constitucional hispanoamericano hasta 1830*, II, Caracas, 1961, p. 398.

³⁵ *Ibidem*, IV, p. 339.

³⁶ SAN MARTINO DE DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, p. 1087.

³⁷ *Ibidem*, p. 688.

³⁸ ACAD. NAC. DE LA HIST., *El pensamiento...*, V, pp. 58 y 51, resp.

³⁹ *Ibidem*, II, pp. 281 y 289.

⁴⁰ *Ibidem*, IV, p. 339.

⁴¹ SAN MARTINO DE DROMI, *Documentos...*, p. 1068.

⁴² ACAD. NAC. DE LA HIST., *El pensamiento...*, II, p. 398.

relación a los senadores (art. 37, inc. 2º: "Propiedad cuyo valor no baje de cinco mil pesos")⁴³.

3. Propietarios junto a otros representantes de la burguesía

Hasta aquí los textos mostraron un apego total a la idea de supeditar el goce del sufragio pasivo a la posesión de bienes raíces. Una segunda numerosa serie de constituciones comenzó a alejarse de esa exigencia tan estricta para ofrecer alternativas que, sin quebrar el monopolio burgués del poder político, ni renunciar al criterio de que sólo podían sufragar quienes poseían determinados bienes de fortuna, dieran cabida a los capitalistas, profesionales, comerciantes e industriales -estos últimos pese al rechazo inicial de Constant, convertido después en admisión-, en un abanico más o menos abierto de posibilidades. Hay que hacer notar, sin embargo, que el primer término entre los candidatos lo siguieron ocupando los propietarios territoriales.

La Constitución de Cúcuta de 1821, promulgada por Simón Bolívar, puso como condición para votar en las asambleas parroquiales "ser dueño de alguna propiedad raíz que alcance el valor libre de cien pesos" o "ejercitar algún oficio, profesión, comercio, o industria útil con casa o taller abierto" (art. 15, inc. 4º), y para votar en las asambleas de provincia, "ser dueño de una propiedad raíz que alcance al valor libre de quinientos pesos, o gozar de un empleo de trescientos pesos de renta anual, o ser usufructuario de bienes que produzcan una renta de trescientos pesos anuales, o profesar alguna ciencia, o tener un grado científico" (art. 21, inc. 4º)⁴⁴. La inclusión de los usufructuarios demostraba que se mantenía la división del dominio en directo y útil, y era un índice de la relevancia social que se reconocía a los enfiteutas, quienes eran los usufructuarios más notorios.

La Constitución del Perú de 1823 requirió para ser ciudadano "una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil" (art. 17, inc. 4º), y para ser elector parroquial, "una propiedad que produzca trescientos pesos cuando menos, o ejercer cualquier arte u oficio, o estar ocupado en

⁴³ *Ibidem*, II, pp. 451-452.

⁴⁴ POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, *Constituciones de Colombia*, 2ª edic., II, Bogotá, 1911, pp. 724-725.

alguna industria útil que los rinda anualmente, o ser profesor público de alguna ciencia" (art. 34, inc. 3º)⁴⁵.

La Constitución del Imperio del Brasil de 1824 prohibió votar en las asambleas parroquiales a "los que no tuvieran una renta líquida anual de cien mil reales, procedente de bienes raíces, industria, comercio o empleos" (art. 92, inc. 5º). Para la elección de senadores, diputados y concejeros provinciales la renta mínima exigida se duplicaba (art. 94, inc. 1º)⁴⁶.

La Constitución de la Gran Colombia de 1830 estableció que para ser ciudadano se debía "tener una propiedad raíz, cuyo valor libre alcance a trescientos pesos, o, en su defecto, ejercer alguna profesión o industria que produzca una renta anual de ciento cincuenta pesos" (art. 14, inc. 4º), y para ser elector, "gozar de una propiedad raíz, del valor libre de mil quinientos pesos, o una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, o la de trescientos pesos que sean el producto del ejercicio de alguna profesión que requiera grado científico, oficio o industria útil y decorosa, o un sueldo de cuatrocientos pesos" (art. 22, inc. 4º)⁴⁷.

Un criterio similar se aplicó para calificar a los elegibles. La Constitución de Cartagena de Indias de 1812 les exigió ser "propietario o que viva de sus rentas" (tít. IV, art. 6, y tít. VI, art. 26)⁴⁸. La Constitución argentina de 1819, para ser representante "un fondo de cuatro mil pesos al menos; o en su defecto arte, profesión u oficio útil" (secc. 2ª, cap. 1, art. v), y para ser senador "un fondo de ocho mil pesos, una renta equivalente, o una profesión que lo ponga en estado de ser ventajoso a la sociedad" (secc. 2ª, cap. 2, art. xi)⁴⁹.

La ley electoral bonaerense del 11 de agosto de 1821 requirió del representante la posesión de "alguna propiedad inmueble, o industrial" (cap. I, art. 3)⁵⁰. Como al año siguiente la ley del 28 de noviembre, que reguló la renovación de la Sala de

⁴⁵ ACAD. NAC. DE LA HIST., *El pensamiento...*, IV, pp. 222 y 225.

⁴⁶ AROSEMENA, Justo, *Constituciones políticas de la América meridional*, I, Havre, 1870, pp. 17-18.

⁴⁷ POMBO y GUERRA, *Constituciones...*, II, pp. 834-836.

⁴⁸ ACAD. NAC. DE LA HIST., *El pensamiento...*, IV, pp. 90 y 104.

⁴⁹ SAN MARTINO DE DROMI, *Documentos...*, pp. 2319-2320.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 591. Comenta otros aspectos de la ley, no el que aquí interesa, TERNAVASIO, Marcela, "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el Estado (*sic*) de Buenos Aires: 1820-1840", en ANNINO (coord.), *Historia...*, pp. 66-72.

Representantes, no determinó las calidades de éstos, desde la prensa se agitó la cuestión de que no podría serlo quien careciera de propiedad o renta suficiente.

Comprendió muy bien un periodista las "dificultades que el país en su estado naciente ofrece para que por ley se requiera una calidad, que es reinante en todos los pueblos que tienen la felicidad de regirse por idénticos principios", y exhorta a que ese defecto sea suplido por el pueblo al votar. "¿Qué ventajas reportan los comitentes de mandar a la sala de representantes, un individuo que no tiene más propiedad que la propiedad de la palabra con que tiraniza, cuando quiere, la razón y los intereses públicos? ¿Qué ventajas puede esperar el pueblo de un representante que yendo en camisa al capitolio, se avergüenza de su estado, y se entrega a especular los medios de salir vestido, ya revolucionando la sala contra el orden, ya vendiéndose o esclavizándose a la injusticia misma?" Eran preguntas que se hacía para concluir que "en la sala de los representantes, entre los guardianes de la propiedad individual ninguno que no tenga qué perder puede ocupar un asiento legalmente"⁵¹.

De vuelta a los textos, el Reglamento Provisional de Córdoba de 1821, entre los requisitos para ser gobernador, prescribió tener propiedad de cuatro mil pesos, o un fondo de dos mil pesos, o fondo o salario equivalente, o profesión universitaria liberal (cap. 11, art. 1º, y cap. 14, art. 6)⁵². La Constitución de Cúcuta, también de 1821, requirió para ser electo representante "ser dueño de una propiedad raíz que alcance al valor libre de dos mil pesos; o tener una renta o usufructo de quinientos pesos anuales, o ser profesor de alguna ciencia" (art. 87, inc. 3º), y para senador lo mismo, salvo que se duplicaba el valor de la propiedad (art. 95, inc. 4º)⁵³.

La Constitución peruana de 1823, entre los requisitos para ser representante, estableció "tener una propiedad o renta de ochocientos pesos cuando menos, o ejercer cualquier industria que los rinda anualmente, o ser profesor público de alguna ciencia" (art. 43, inc. 3º)⁵⁴.

⁵¹ "Candidatos", *El Centinela*, Buenos Aires, 15/12/1822, en SENADO DE LA NACIÓN, *Biblioteca de Mayo*, IX: 1, Buenos Aires, 1960, pp. 8244-8245.

⁵² *Ibidem*, pp. 710 y 714.

⁵³ POMBO y GUERRA, *Constituciones...*, pp. 740-741.

⁵⁴ ACAD. NAC. DE LA HIST., *El pensamiento...*, IV, p. 226.

La Constitución Imperial del Brasil de 1824 le exigió a los diputados disfrutar de una renta líquida anual de cuatrocientos mil reales "procedente de bienes raíces, industria, comercio o empleos" (art. 92, inc. 5º, y art. 95, inc. 1º), y a los senadores, de ochocientos mil reales (art. 45, inc. 4º)⁵⁵. La Constitución mexicana del mismo año dispuso que los nacidos en el extranjero, para ser diputados, debían tener ocho mil pesos en bienes raíces o una industria que les produjera mil pesos por año (art. 20)⁵⁶.

La Constitución de Chile de 1828 fijó como condición para ser electo diputado contar con "una propiedad, profesión u oficio de que vivir decentemente" (art. 28, inc. 3º), y para senador, "una propiedad o profesión científica productiva, al menos de la cantidad de quinientos pesos al año" (art. 34, inc. 3º)⁵⁷.

Las condiciones establecidas por la Constitución grancolombiana de 1830 fueron: para ser representante, "dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de cuatro mil pesos, o en su defecto la renta de quinientos pesos, o la de ochocientos que sean el producto de algún empleo, o del ejercicio de cualquier género de industria, o de alguna profesión que requiera grado científico" (art. 62, inc. 4º); y para senador las mismas condiciones, pero aumentadas las cifras a ocho mil, mil y mil quinientos pesos, respectivamente (art. 50, inc. 4º)⁵⁸. El texto neogranadino de 1832 eliminó el requisito de la propiedad para el goce de la ciudadanía, pero lo mantuvo, y también los demás, para ser elegido. Todos dejaron de figurar en la Constitución de 1853⁵⁹.

4. Se extingue la figura del propietario

Una tercera serie de constituciones no hizo referencia alguna a la propiedad en relación con los derechos políticos. Unas de ellas siguieron fijando alguna condición económica. Por ejemplo, la venezolana de 1811, que los electores en las congregaciones parroquiales poseyeran, en las capitales de provincia un caudal libre del valor de seiscientos pesos siendo solteros, y de cuatrocientos siendo casados, y en

⁵⁵ AROSEMENA, *Constituciones...*, I, pp. 9, 17 y 18.

⁵⁶ ACAD. NAC. DE LA HIST., *El pensamiento...*, III, p. 311.

⁵⁷ *Ibidem*, II, pp. 570-571.

⁵⁸ POMBO y GUERRA, *Constituciones...*, II, pp. 844 y 842, respectivamente.

⁵⁹ *Ibidem*, II, pp. 891-944 y 1019-1041.

las demás poblaciones, de cuatrocientos y doscientos, respectivamente (art. 26)⁶⁰. La Constitución guatemalteca de 1825, para gozar de la ciudadanía, requirió "profesión útil" o "medios conocidos de subsistencia" (art. 46, inc. 1º)⁶¹; la argentina de 1826, para ser representante, "capital de cuatro mil pesos, o en su defecto, profesión, arte u oficio útil" (art. 15), y para senador, "capital de diez mil pesos, o una renta equivalente, o profesión científica, capaz de producirla" (art. 24)⁶²; y la argentina de 1853, tanto para los senadores como para el presidente de la nación, renta anual de dos mil pesos fuertes o entrada equivalente (arts. 43 y 73)⁶³.

Simón Bolívar, alistado ya en la corriente más igualitaria, manifestó en el mensaje que dirigió al Congreso de Bolivia el 25 de mayo de 1826, acompañando el proyecto de Constitución, que en él "no se exigen sino capacidades, ni se necesita de poseer bienes para representar la augusta función del soberano. [...Sólo] Ha de profesar una ciencia o un arte que le asegure un alimento honesto"⁶⁴.

Por excepción, desde los primeros años hubo constituciones que prescindieron en sus textos de imponer exigencias económicas para el goce de los derechos políticos, pudiendo atribuirse esta ausencia tanto a razones de método, como ser delegar en la ley ordinaria la determinación, como a convicciones ideológicas. Algunos ejemplos son el Decreto Constitucional de Apatzingan de 1814 para los mexicanos nativos⁶⁵, y la Constitución centroamericana de 1824, y también la ley electoral bonaerense del 11 de agosto de 1821, que implantó el sufragio activo universal masculino (cap. I, art. 2)⁶⁶.

VI. CONCLUSIÓN

1. La relación entre dominio territorial y poder político existió desde la Antigüedad, pero fue el liberalismo el que le dio un fundamento teórico.

⁶⁰ ACAD. NAC. DE LA HIST., *El pensamiento...*, V, p. 53.

⁶¹ *Ibidem*, III, p. 95.

⁶² SAN MARTINO DE DROMI, *Documentos...*, pp. 2415 y 2417.

⁶³ *Ibidem*, pp. 2535 y 2543.

⁶⁴ ROZO ACUÑA, Eduardo, *Bolívar. Pensamiento constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983, pp. 123-124.

⁶⁵ ACAD. NAC. DE LA HIST., *El pensamiento...*, III, pp. 269-306.

⁶⁶ SAN MARTINO DE DROMI, *Documentos...*, p. 591.

2. Si, como decía Locke, los hombres salieron del estado de naturaleza, y formaron la sociedad política, para preservar su propiedad, era lógico que el gobierno de ésta estuviese en manos de los propietarios, o sea de los interesados en que se hiciera efectiva dicha garantía. Resultaban dos clases bien diferenciadas en relación a la propiedad y, no todo el pueblo, sino sólo los propietarios que formaban la nación ejercían el poder político. Llevado ese razonamiento hasta las últimas consecuencias, no sólo los gobernantes debían ser propietarios; también los electores -como lo subrayó Constant-. Eso venía a significar que uno de los requisitos de la ciudadanía era ser propietario. Los enciclopedistas lo dijeron claramente: "la propiedad es la que hace al ciudadano". El dogma democrático de la igualdad cedía ante el liberal-conservador de la propiedad.

3. En la práctica fueron pocos los textos que adoptaron al pie de la letra ese criterio tan estricto, que limitaba a tal extremo el disfrute de los derechos políticos. Diríase que el constitucionalismo fue perdiendo esa carga ideológica inicial, prestando atención a las lecciones de la experiencia. Aun ampliados a otros sectores de la burguesía dichos derechos -como el mismo Constant llegó a admitir en su madurez- los propietarios solieron encabezar el elenco de los elegibles, sin ceder la primacía que en el orden económico y político les asignaba la doctrina liberal.

4. Habría que investigar las razones por las cuales constituciones de la misma época adoptaron soluciones diversas, desde la sola aceptación de los propietarios hasta la participación en el gobierno de empleados públicos y profesionales, pasando por rentistas, comerciantes e industriales. En las estructuras diferentes de las sociedades respectivas podría estar la respuesta.

5. Muchas constituciones iberoamericanas fueron influidas por la de Cádiz en aspectos del régimen electoral, pero en el que aquí nos interesa algunas de ellas se diferenciaron, por lo menos desde el punto de vista formal, al no insistir en el requisito de vecindad. Hubo proyectos y textos promulgados que exigieron de forma expresa, para ser elector y elegido, la posesión de propiedad raíz.

6. Aun cuando, como quedó dicho, pocos fueron los textos que en la práctica se ciñeron al criterio más estricto, es evidente que en el período estudiado el Derecho público acompañó al privado en la exaltación de la propiedad individual, no sólo con su proclamación como uno de los derechos fundamentales, sino, además, tendiendo a hacer del Estado liberal un régimen político de propietarios.