



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

EUDO CITIZENSHIP OBSERVATORY

INFORME SOBRE LA CIUDADANÍA: PERÚ

Oscar Andrés Pazo Pineda

May 2015



<http://eudo-citizenship.eu>

European University Institute, Florence
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
EUDO Citizenship Observatory

***Informe sobre la ciudadanía:
Perú***

Oscar Andrés Pazo Pineda

May 2015

EUDO Citizenship Observatory
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
in collaboration with
Edinburgh University Law School
Country Report, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/8
Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole (FI), Italy

© 2015 Oscar Andrés Pazo Pineda

This text may be downloaded only for personal research purposes.
Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically,
requires the consent of the authors.

Requests should be addressed to eucitac@eui.eu

The views expressed in this publication cannot in any circumstances be regarded as
the official position of the European Union

Published in Italy
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy
www.eui.eu/RSCAS/Publications/
www.eui.eu
cadmus.eui.eu

Research for the EUDO Citizenship Observatory Country Reports has been jointly supported by the European Commission grant agreement JLS/2007/IP/CA/009 EUCITAC and by the British Academy Research Project CITMODES (both projects co-directed by the EUI and the University of Edinburgh).

The financial support from these projects is gratefully acknowledged.

For information about the Project please visit the project website at <http://eudo-citizenship.eu>

Informe sobre la ciudadanía

Perú

Oscar Andrés Pazo Pineda¹

1. Introducción

El derecho a la nacionalidad ha tenido un significado muy particular, sobre todo en lo relacionado con América Latina. El dominio español sobre estos territorios supuso que, antes de la independencia, varias personas se interrogaran en relación con su verdadera “identidad”. La posterior independencia de varios países, entre ellos el Perú, supuso que ciertamente se reconocieran una gran cantidad de Estados nuevos, pero eso a su vez trajo el problema de saber identificar lo autóctono de lo foráneo. En ese trayecto, el derecho a la nacionalidad desempeñó un rol fundamental, ya que permitió que las personas nacidas en el territorio peruano afiancen su relación con su nueva patria.

Sin embargo, esto no impide que sea necesario advertir que la adquisición de la nacionalidad peruana no fue un asunto sencillo, más aun porque, como se conoce, diversos españoles habían formado una vida en el Perú, lo cual generó la duda en torno a qué se podía realizar en esta clase de casos. Se trató, pues, de una situación que generó serias discrepancias entre los propios peruanos -particularmente los legisladores-, pero que, con el tiempo, adquirió cierta uniformidad. La estabilidad en Europa, y la propia situación en relación con los demás países americanos, fomentaron que ese derecho sea reconocido incluso a nivel constitucional.

En la actualidad, el legislador peruano ha reconocido en amplios términos el derecho a la nacionalidad. Esta situación se ha visto beneficiada porque la Constitución peruana de 1993, afortunadamente, no ha atado las manos del legislador, ya que, por el contrario, ha permitido que sea la ley la que reconozca los alcances y límites de ese derecho. También ha sido muy beneficiosa la constante y progresiva ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos, los cuales han permitido que este derecho sea vea especialmente tutelado.

¹ Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional en la Universidad de San Martín de Porres y en la Universidad San Ignacio de Loyola (Lima, Perú). Ha realizado una estancia académica en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (San José, Costa Rica). Cuenta con estudios de especialización en Derechos Humanos por la American University Washington College of Law (Washington, Estados Unidos). Es Coordinador del Área Académica del Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres (Lima, Perú).

Por último, en la actualidad el Perú ha terminado de consolidar esta protección tanto a nivel local como internacional a través de la ratificación de las convenciones de lucha contra la apatridia, lo cual supone el compromiso a nivel estatal de adoptar todas las medidas que sean indispensables para evitar que cualquier persona se quede sin nacionalidad. A ello debe añadirse que, al amparo de la vigente Constitución de 1993, se han regulado diversas cláusulas tanto a nivel constitucional como legal que permiten –e incluso podríamos decir que ordenan- a los jueces locales la interpretación de los derechos fundamentales –entre ellos, el de nacionalidad- de conformidad no solo con lo que estipulan los propios tratados internacionales, sino además tomando en cuenta los parámetros desarrollados por los organismos internacionales que se encargan de interpretar dichos tratados, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, precisamente, ha tenido la oportunidad de abordar algunos casos sobre esta materia en contra del Estado peruano.

En el presente estudio, se abordarán precisamente dichos temas. En primer lugar, cómo es que la independencia supuso, a su vez, un debate en torno al reconocimiento de este derecho, y la influencia que tuvo la normatividad extranjera para estos casos. Posteriormente, se desarrollará el reconocimiento de este derecho en los sucesivos documentos constitucionales, y cómo es que, en la actualidad, se encuentra regulado. Esto permitirá, finalmente, que se examine su vigencia práctica a propósito de los estudios efectuados por los organismos locales de estadísticas, a fin de evidenciar si es que la normativa peruana es un impedimento o un aliciente para la nacionalización.

2. Antecedentes históricos del reconocimiento del derecho a la nacionalidad en el Perú

En el Perú, cualquier antecedente legislativo relacionado con el otorgamiento o reconocimiento de la nacionalidad debe remontarse, necesariamente, a la normatividad existente en España, país que colonizó diversos territorios de América hasta prácticamente la segunda década del siglo XIX. De este modo, la Constitución de 1812², la cual, según distintos historiadores peruanos³, fue la primera en entrar en vigencia en el Perú, reconocía en su artículo 5 que eran españoles aquellas personas que i) se encontraban libres y vecindadas en los territorios de las Españas, así como sus hijos; ii) los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes las denominadas “cartas de naturaleza”, o aquellas que iii) lleven diez años de vecindad, ganada según la ley, en cualquier pueblo de la monarquía. Se aprecia, pues, una incipiente distinción de nacionalidad obtenida por nacimiento en territorio peruano, o el supuesto del reconocimiento por naturalización. Al respecto, la importancia de esta Constitución no solo se nota en que fue la primera en ser proclamada y jurada, al menos formalmente, en territorio peruano, sino porque además “consideraba españoles a los nacidos en los dominios de España en una y otra parte del mundo, sin distinción alguna”⁴. Ello de alguna manera contribuyó a que el clima posterior en el Perú para el debate de este derecho sea, en todo caso, menos polémico, pues ya contaba con un amplio reconocimiento por parte de la ex metrópoli.

Esta remisión a la normativa existente en la época de la monarquía española en América no es irrelevante. De hecho, la primera Constitución que fue aprobada y debatida en territorio peruano, que data de 1823, tenía disposiciones relativamente similares en relación con el “estado político de los peruanos”. Es así que, según el artículo 10 de la referida Constitución, eran peruanos todas aquellas personas que: i) sean libres y hubieran nacido en el territorio del Perú; ii) los hijos de madre o padre peruanos, aunque hayan nacido fuera del territorio peruano; y iii) los naturalizados por el Perú, o que hubieran obtenido carta de naturaleza⁵.

² Se puede acceder al texto íntegro de la referida Constitución en el siguiente enlace:

http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf.

³ El historiador peruano Juan Vicente Ugarte del Pino ha sido enfático al sostener que “[p]retender un conocimiento a fondo de la historia del constitucionalismo americano y en especial, peruano, prescindiendo del estudio de la primera Constitución que rigió en América española, es como pretender comprender una obra de teatro ingresando al final del segundo acto o entender un libro a medias”. Ver: Ugarte del Pino, Juan Vicente. Historia de las Constituciones del Perú. Editorial Andina S.A. Impreso en Lima, Perú (1978), pág. 23.

⁴ Pareja Paz-Soldán, José. Historia de las Constituciones nacionales (1812-1979). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Impreso en Lima, Perú (2005), pág. 39.

⁵ Ahora bien, incluso antes de esta Constitución ya existía normativa en territorio peruano que regulaba la situación de los extranjeros. En efecto, tal y como hace recordar José Agustín de la Puente Candamo, “la expresión del nuevo espíritu de la independencia es el texto legal del 17 de octubre de 1821 que declara que los extranjeros residentes en el Perú tienen los mismos derechos que los ciudadanos del nuevo Estado, así como obligaciones semejantes”. De la Puente Candamo, José. La Independencia del Perú. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Impreso en Lima, Perú (2013), pág. 233.

También se reconocía la ciudadanía peruana por la vecindad que se hubiera efectuado por un periodo de cinco años. Se aprecia, pues, una fuerte influencia de la normativa española de la época. Incluso este grado de semejanza se mantendrá en distintos textos constitucionales venideros⁶. También resulta llamativo el hecho que, en el caso peruano, no se haga referencia a la ciudadanía como un derecho fundamental, sino como un “estado político”. Ello resulta entendible dada la situación de la época, en la que relativamente pocas libertades tenían la calidad de “fundamentales”. En efecto, en el artículo 193 de la Constitución de 1823 se reconocían distintas “garantías constitucionales”, que son consideradas como “inviolables”⁷ por la sociedad y el Estado. La nacionalidad era concebida más como un privilegio concedido por el Estado, más aun cuando se trataba de las personas naturalizadas. Del mismo modo, también se advierte que, al menos por esa época, no se hace referencia a la “nacionalidad peruana”, sino a la calidad de ciudadano peruano. Ahora bien, es preciso recordar, tal y como lo hace Valentín Paniagua, que, en realidad, las personas que podían gozar de todos los derechos eran los denominados “ciudadanos”. Al respecto, el Estatuto Provisional de José de San Martín era rotundo al afirmar que las personas que era “naturales” podían ser “elevadas al rango” de ciudadano (artículo 2 del Estatuto)⁸. Por ello, es importante tener en cuenta esta precisión terminológica al hablar de la situación de los extranjeros de la época.

Ahora bien, pese a que, desde la Constitución de 1823, se reconocieron los supuestos en los que una persona adquiriría la ciudadanía peruana, fue la Constitución de 1839 la primera en distinguir claramente que los peruanos lo eran “o por nacimiento o por naturalización”. En el artículo 5 de dicho texto constitucional se precisaban los supuestos para ser reconocido como un peruano de nacimiento, mientras que en el artículo 6 se indicaban los supuestos del reconocimiento por naturalización, lo cual englobaba una gran cantidad de categorías⁹.

⁶ Evidentemente, existieron algunas variantes, pero los supuestos fueron los mismos. Así, por ejemplo, la Constitución de 1826, en su artículo 11, también otorgó la nacionalidad peruana a los “Libertadores de la República”, y redujo el tiempo de vecindad a tres años. La Constitución de 1828 incorporó a los extranjeros que hubieran servido en el Ejército y la Armada de la República (artículo 4). Sobre esta Constitución, y, en general, sobre el contexto de la época, se ha sostenido que el proyecto de Simón Bolívar en esta parte del continente retrasó, en cierta medida, la formación de las nacionalidades. Ver: Belaúnde, Víctor Andrés. *Peruanidad*. Ediciones Librería Studium. Impreso en Lima (1965), pág. 315. Por otra parte, la Constitución de 1834 incluyó a los extranjeros que se hubieran casado con peruana, y que profesaran alguna profesión o arte, con el requisito adicional de haber permanecido dos años en territorio de la República (artículo 3).

⁷ Entre esos derechos, como es obvio, no se encontraba el derecho a la nacionalidad. En ese artículo de la Constitución se menciona a la libertad civil, a la propiedad, a la libertad de imprenta, la igualdad ante la ley, entre otros.

⁸ Paniagua Corazao, Valentín. *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú, Las elecciones (1809-1826)*. Fondo de Cultura Económica y Pontificia Universidad Católica del Perú. Impreso en Lima, Perú (2003), pág. 279.

⁹ Por ejemplo: i) los extranjeros admitidos al servicio de la República, conforme al artículo 88, restricción 5° de esa Constitución; ii) los extranjeros que hayan servido fielmente en el Ejército o Armada; iii) Los extranjeros avecindados en el territorio antes del año veinte, inscritos en el Registro Cívico, entre otros.

Esta estructura sería respetada en las sucesivas constituciones de 1856¹⁰, 1860 y 1920. La Constitución de 1979, que fue la que se encontraba en vigencia antes que la Constitución peruana actual de 1993, hizo referencia expresa a la “nacionalidad”. Este dato no es menor, toda vez que los anteriores textos hacían referencia a la “ciudadanía peruana”. En efecto, la idea de “ciudadano”, de marcada impronta europea, se irá dejando progresivamente de lado para hacer referencia a un expreso derecho fundamental a la nacionalidad¹¹. En todo caso, ello tampoco ha impedido que se aplique una acepción de nacionalidad relacionada con la identidad peruana, esto es, a la formación de una conciencia cívica. De ahí que, por ejemplo, Rey de Castro, en un interesante estudio, determinó las circunstancias históricas que permitieron formar la “nacionalidad peruana”¹².

En todo caso, mención aparte merece la Constitución peruana de 1828, la cual fue de tendencia liberal. En palabras del jurista Manuel Vicente Villarán,

“había sido pródiga la Constitución de 1828 en la concesión de la nacionalidad peruana a individuos no nacidos en nuestro territorio. Favorecía excesivamente a los oriundos de otras secciones de América, a los extranjeros que habían servido o sirviesen en el Ejército y la Armada de la República y a los extranjeros avencidados en el país desde 1820”¹³.

¹⁰ Sin embargo, Valentín Paniagua hace recordar que “[h]asta 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”. Ver: Paniagua, Valentín. *El derecho de sufragio en el Perú*. En: *Revista Elecciones*, año 2, número 2. Impreso en Lima (2003), pág. 65.

¹¹ Gabriela Chiaramonti, por ejemplo, es enfática en sostener que los conceptos de “ciudadanía” y “representación” en el caso peruano, que operaron en la práctica en buena parte del siglo XIX, es una influencia directa de los procesos electorales gaditanos. Por ejemplo, esto explica por qué la idea de “ciudadanía” tiene una raíz de corte municipal, hecho que explicaría se le asigne la misma categoría de “vecino”. Al respecto, ver: Chiaramonti, Gabriela. *Ciudadanía y representación en el Perú, 1808-1860: los itinerarios de la soberanía*. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Impreso en Lima, Perú (2005).

¹² En este caso, el concepto de nacionalidad está muy vinculado con el antiguo concepto de ciudadanía, esto es, la existencia de una identidad de carácter nacional que vincula a la persona con su territorio. Para obtener mayores datos de la formación de la “nacionalidad peruana”, consultar: Rey de Castro, Alejandro. *El pensamiento político y la formación de la nacionalidad peruana., 1780-1820*. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Impreso en Lima, Perú (2008).

¹³ Vicente Villarán, Manuel. *Páginas Escogidas*. Talleres Gráficos P.L. Impreso en Lima, Perú (1962), página 61.

Esta mención aparte no solo se debe a la excesiva generosidad del texto en el reconocimiento de la nacionalidad, sino que reavivó en el Perú diversas cuestiones en torno a la posibilidad del reconocimiento de ese derecho en términos tan amplios. El mismo Villarán recuerda que “la Constitución de 1834 [que fue la que entró en vigencia después de la de 1828] reaccionó contra esa liberalidad. El sentimiento público dominante en esta materia había cambiado, sobre todo por efecto de las guerras civiles y las luchas de partido en que tomaban parte extranjeros”¹⁴. Al respecto, el historiador Jorge Basadre incluso hace recordar de un proyecto de 1832 presentado por el diputado Manuel Zapata, a través del cual se buscaba que los extranjeros no pudiesen tener empleos, aun cuando fuesen ciudadanos. Solo el alejamiento del entonces Presidente de la República de su cargo evitó la aprobación definitiva de dicho proyecto¹⁵.

Se advierte, pues, que en el caso peruano existieron serias dificultades que tuvieron que enfrentarse para el reconocimiento pleno de este derecho fundamental. Sin embargo, fuera de estos episodios, la tendencia general de las personas partidarias de los gobiernos republicanos era la de una mayor extensión y reconocimiento de los derechos políticos, que fue la tendencia que terminó por consolidarse en el Perú. En todo caso, y una vez precisadas estas breves referencias históricas y conceptuales, corresponde efectuar algunas consideraciones en torno al reconocimiento actual de la nacionalidad en la legislación peruana¹⁶.

3. Normatividad actual en relación con el derecho a la nacionalidad en el Perú

3.1. Disposiciones de rango constitucional

En primer lugar, la Constitución vigente de 1993 reconoce, en su artículo 52, que son peruanos los nacidos en el territorio de la República. También precisa que “[t]ambién lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad [o aquellos que] adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú”¹⁷. El artículo 53, por su parte, efectúa una remisión legal, ya que establece que será la ley la que regule la forma en que se adquiera o recupera la nacionalidad.

¹⁴ *Ibidem*, página 61.

¹⁵ Basadre, Jorge. *La Iniciación de la República*. Tomo Primero. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Impreso en Lima, Perú (2002), pág. 214.

¹⁶ Gargarella, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz Editores. Impreso en Buenos Aires, Argentina (2014), pág. 29.

¹⁷ El Tribunal Constitucional del Perú ha sostenido que “en relación a las formas de adquirir la nacionalidad que reconoce nuestro país, la nacionalidad puede ser por nacimiento o por naturalización. En el primer caso, nuestra normativa incluye a los nacidos en el territorio del país, los menores de edad en estado de abandono que residen en el país y los nacidos en el extranjero de padre o madre peruanos inscritos durante su minoría de edad en el Registro Consular correspondiente”. Ver: Tribunal Constitucional del Perú. Expediente 00737-2007-PA, fundamento 12.

Ahora bien, independientemente de lo establecido en la Constitución peruana de 1993, es relevante advertir que el Tribunal Constitucional de este país ha establecido, en su jurisprudencia¹⁸, que los tratados sobre derechos humanos, ratificados por el Estado peruano, tienen rango constitucional¹⁹. La importancia de esta precisión radica en que el Perú ha ratificado diversos instrumentos internacionales relacionados con el reconocimiento y protección del derecho a la nacionalidad²⁰. Es así que uno de los primeros pasos que fue adoptado en la región para el reconocimiento del derecho a la nacionalidad, que fue la Convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer, fue firmada por el Estado peruano el 26 de diciembre de 1933, estando aun pendiente de ratificación²¹.

Sin perjuicio de lo expuesto, independientemente de la trascendencia de los tratados sobre derechos humanos, la normativa peruana también otorga eficacia interpretativa a las decisiones de los organismos internacionales que interpretan dichos tratados. De esta forma, el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional también reconoce que las decisiones de los organismos internacionales son parámetro de interpretación para los jueces y los miembros del Tribunal Constitucional. En el caso peruano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido dos sentencias que resultan relevantes en relación con el derecho a la nacionalidad, que son el caso Castillo Petruzzi y el caso Baruch Ivcher, ambos en contra del Estado peruano.

Respecto a la naturalización, hace referencia al artículo 3 de la Ley de Nacionalidad, a la cual haremos referencia con posterioridad. Resulta curioso que el Tribunal no haga referencia a la opción de adquirir la nacionalidad peruana regulada en el artículo 4 de la ley.

¹⁸ La actual Constitución de 1993 no contiene ninguna cláusula relacionada con el rango de los tratados sobre derechos humanos. Sin embargo, la Constitución anterior, de 1979, sí establecía expresamente en el artículo 105 que “[l]os preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tienen jerarquía constitucional. No pueden ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la Constitución”.

¹⁹ El Tribunal Constitucional del Perú, en diversas sentencias, ha hecho referencia al rango constitucional de los tratados sobre derechos humanos. Entre ellas pueden consultarse: Expedientes 00025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, fundamento 26; Expediente 00024-2009-AI, fundamento 12.

²⁰ El Perú es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual reconoce en su artículo 20 el derecho a la nacionalidad. Este tratado fue aprobado mediante Decreto Ley 22231, y fue ratificado el 12 de julio de 1978. Del mismo modo, el Perú es parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 24, inciso 3, reconoce el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad. Este tratado fue aprobado por Decreto Ley 22128, lo que generó que el Estado peruano se adhiera el 12 de abril de 1978.

²¹ En todo caso, según las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado, si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado.

En el caso *Petruzzi contra el Estado peruano*, la Corte Interamericana tenía que determinar si es que acaso el juzgamiento de cuatro chilenos por el fuero militar peruano era o no vulneratorio de su derecho a la nacionalidad. En aquella oportunidad, la Corte no encontró argumentos para la responsabilidad del Estado, pero sí fue una ocasión para precisar que el derecho a la nacionalidad, reconocido en el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, supone que el extranjero supone que “cumpla las condiciones que el Estado ha establecido con el propósito de asegurarse de que el aspirante esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer; lo dicho supone que las condiciones y procedimientos para esa adquisición [son] predominantemente del derecho interno”²².

El caso que sí fue relevante, a efectos de determinar responsabilidad internacional del Estado peruano por la vulneración del derecho a la nacionalidad, fue el caso *Baruch Ivcher*. En esa oportunidad, la Corte determinó que Baruch no había perdido la nacionalidad peruana por renuncia expresa, único modo de hacerlo según la Constitución Política de 1993, sino que fue privado de ella cuando se dejó sin efecto su título de nacionalidad. Del mismo modo, la Corte precisó que este acto fue efectuado por una autoridad incompetente y jerárquicamente inferior de la autoridad que había otorgado el derecho a la nacionalidad, que había sido el Presidente de la República del Perú, siendo que el título fue revocado por una resolución directoral de la Dirección General de Migraciones y Naturalización²³. De esta forma, para la Corte Interamericana, la violación del derecho a la nacionalidad se remite, en principio, a consideraciones respecto a los derechos internos de los Estados, ya que el quebrantamiento de los procedimientos para la revocación de la nacionalidad puede dar lugar a una vulneración de este derecho.

En un sentido similar, el Tribunal Constitucional del Perú también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en torno a la nacionalidad, tal y como se ha precisado, y ha sostenido que

“[l]os motivos usualmente reconocidos en el Derecho Internacional para la pérdida de la nacionalidad son la solicitud del retiro de la nacionalidad, la adquisición de una nacionalidad extranjera y la entrada al servicio público o a las fuerzas armadas de otro Estado. No obstante, tal y como ha sido recogido por el inciso 2 del artículo 15° de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, no resulta posible para los Estados retirar la nacionalidad por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos”²⁴.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Petruzzi vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999, pág. 99.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baruch Ivcher vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 96.

²⁴ Tribunal Constitucional del Perú. Expediente 00737-2007-PA, fundamento 10.

3.2. *Disposiciones de rango legal relativas al derecho a la nacionalidad*

En el apartado anterior se mencionó que el artículo 53 de la Constitución hace una remisión legal para el desarrollo de los supuestos del otorgamiento de la nacionalidad peruana. Es así que la ley a la que se está haciendo referencia es la Ley 26574, Ley de la Nacionalidad.

Lo primero que habría que precisar es que el actual texto legal reemplazó a la antigua ley 9148, la cual disponía los trámites y requisitos que deberían cumplir los extranjeros para obtener la nacionalidad peruana, y que databa de 1940. Según ese texto legal, que hacía referencia expresa a la entonces Constitución vigente de 1933, podían obtener la nacionalidad peruana aquellos extranjeros mayores de edad que estuvieran domiciliados en el territorio de la república por más de dos años consecutivos, y que, además, hubieran renunciado a su nacionalidad. De conformidad con el artículo 1 de la ley 9148, la concesión de la nacionalidad era otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, previo cumplimiento de ciertos requisitos, tales como saber leer y escribir el castellano, así como que desempeñen algún oficio, industria o profesión. También la ley, de manera indeterminada, requería que el extranjero acredite “moralidad y buenas costumbres”, y que no haya sido declarado civilmente incapaz. Es curiosa la cláusula que contiene el artículo 2 de la ley, la cual faculta a que el Ministerio de Relaciones Exteriores niegue la concesión de la nacionalidad, sin expresión de causa, en los supuestos en que pudiera peligrar el interés público. De esta forma, diversos supuestos reconocidos en la ley 9148, ya derogada, podían suponer una afectación del derecho a la nacionalidad, por cuanto no se delimitaban con precisión los supuestos en los que era posible perderla, cuestión que también podía afectar el principio de legalidad.

Sin embargo, la ley vigente se aparta de diversos extremos de la normativa derogada. En primer lugar, la Ley 26574, tiene como referente a la actual Constitución de 1993. En segundo lugar, esta ley ya no requiere que el extranjero que opte por la naturalización sepa leer o escribir en castellano, pese a que aun exige tener “solvencia moral”, con lo impreciso e indeterminado que esta expresión llega a ser.

En todo caso, la ley extiende el reconocimiento de la nacionalidad a supuestos no contemplados expresamente en la Constitución. Ello podría generar un cuestionamiento en cuanto a la posible inconstitucionalidad de la ley, al regular supuestos no mencionados directamente en el texto constitucional. No obstante ello, no se puede dejar de advertir, tal y como se mencionó con anterioridad, que la Constitución de 1993 contiene una cláusula de remisión legal, lo cual faculta a la ley a regular otros supuestos de adquisición de la nacionalidad peruana: i) nacionalidad por nacimiento; ii) nacimiento por naturalización, y iii) naturalización por opción.

De conformidad con el artículo 2 de la ley, son peruanos por *nacimiento*

1. Las personas nacidas en el territorio de la República.
2. Los menores de edad en estado de abandono, que residen en el territorio de la República, hijos de padres desconocidos.
3. Las personas nacidas en territorio extranjero, hijos de padre o madre peruanos de nacimiento, que sean inscritos durante su minoría de edad en el respectivo Registro del Estado Civil, Sección Nacimientos, de la Oficina Consular del Perú. El derecho otorgado en el numeral 3 es reconocido sólo a los descendientes hasta la tercera generación.

Por otro lado, el artículo 3 establece que son peruanos por *naturalización* las personas extranjeras que demuestren su voluntad de serlo, y que, además, cumplan con los requisitos de residir legalmente por dos años consecutivos en el territorio de la república, que ejerzan legalmente alguna profesión, arte u oficio, y que carezcan de antecedentes penales, lo cual debe ir acompañado de buena conducta y solvencia moral. Sin perjuicio de ello, el artículo 3 también brinda la posibilidad que se otorgue la nacionalidad peruana a las personas extranjeras residentes en el territorio de la república a las que, por servicios distinguidos a la nación peruana, el Congreso de la República les otorgue dicho honor, a propuesta del Presidente de la República.

Finalmente, el artículo 4 hace referencia a las personas que puedan adquirir la nacionalidad por *opción*:

- i) las personas nacidas fuera del territorio de la República, hijos de padres extranjeros, que residen en el Perú desde los cinco años y que al momento de alcanzar la mayoría de edad, según las leyes peruanas, manifiestan su voluntad de serlo ante la autoridad competente.
- ii) la persona extranjera unida en matrimonio con peruano o peruana y residente, en esta condición, en el territorio de la República por lo menos dos años, que exprese su voluntad de serlo ante la autoridad competente. El cónyuge naturalizado por matrimonio no pierde la nacionalidad peruana en caso de divorcio o fallecimiento del cónyuge; y
- iii) las personas nacidas en el territorio extranjero, hijos de padre o madre peruanos, que a partir de su mayoría de edad, manifiestan su voluntad de serlo ante autoridad competente.

En todo caso, la ley vigente en materia de nacionalidad, a diferencia de su predecesora, regula los supuestos de pérdida, recuperación y doble nacionalidad. En relación con la pérdida, el artículo 7 dispone que procede previa renuncia expresa ante la autoridad competente²⁵. Respecto de la recuperación, el artículo 8 precisa que procede para los peruanos de nacimiento, y que acrediten haber establecido su domicilio en territorio de la república, al menos un año de manera ininterrumpida. También exige que la persona debe declarar expresamente su voluntad de recuperar la nacionalidad peruana, y que tenga alguna profesión, arte u oficio conocido, además de acreditar buena conducta y solvencia moral.

Por otro lado, respecto de la doble nacionalidad, el artículo 9 dispone que los peruanos de nacimiento que adoptan la nacionalidad de otro país pierden su nacionalidad, salvo que hagan renuncia expresa de ella ante la autoridad competente. En todo caso, la ley también precisa que la doble nacionalidad no otorga a los extranjeros la titularidad de derechos que son privativos de los peruanos. Del mismo modo, los peruanos por nacimiento que gozan de doble nacionalidad, no pierden los derechos privativos que les concede la Constitución. Ello debe ser interpretado de conformidad con el artículo 53 de la Constitución, el cual dispone que la nacionalidad peruana no se pierda. Ello permite sostener que, en el Perú, se admita hasta la posibilidad de una múltiple nacionalidad.

De conformidad con la ley, para la adquisición de la doble nacionalidad se requiere, la presentación de una solicitud dirigida al Ministro del Interior y, salvo la presentación de una serie de documentos, solo se exige que el extranjero sea mayor de dieciocho (18) años y tener mínimo dos (02) años consecutivos de residencia legal en el país a la presentación del expediente y no haberse ausentado del país más de 183 días calendario consecutivos o acumulados en un año, salvo que cuente con autorización de ausencia fuera del país emitida por la DIGEMIN²⁶.

Es preciso señalar que la Ley de Nacionalidad que fue adoptada inicialmente permitía la cancelación de la naturalización. Sin embargo, con la aprobación de la Ley 27532, se derogaron los artículos de la ley que regulaban los supuestos de cancelación de la naturalización²⁷.

²⁵ Según la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley de Nacionalidad, la autoridad competente a la que se hace referencia es la Dirección de Naturalización de la Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior. Cuando los trámites se hacen fuera del territorio peruano, la autoridad competente es la Oficina Consular del Perú.

²⁶ Todos los requisitos y los formularios pueden ser revisados en el siguiente enlace: <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/obtencion-de-la-doble-nacionalidad/>.

²⁷ De conformidad con el artículo 12 de la Ley de Nacionalidad, la Naturalización era cancelada por las causales siguientes:

- a. Por delitos contra el Estado y la Defensa Nacional.
- b. Por delitos contra la Seguridad Pública, en la modalidad de tráfico ilícito de drogas.
- c. Por delitos de terrorismo y traición a la Patria, previstos en los Decretos Leyes N°s. 25475, 25659 y sus modificatorias.

3.3. *Disposiciones de rango infra-legal relativas al derecho a la nacionalidad*

Si bien es cierto la ley 26574 regula diversas disposiciones relativas al derecho a la nacionalidad, el referido texto fue reglamentado a través del Decreto Supremo 004-97-IN, lo cual genera que también deban efectuarse algunas consideraciones respecto de dicho reglamento. Al igual que ocurrió con la ley original, este reglamento también fue modificado a través del Decreto Supremo 010-2002-IN.

Con la incorporación de las modificaciones efectuadas al reglamento inicial de la Ley de Nacionalidad, ahora se exige la presentación de los siguientes documentos para obtener la nacionalidad por naturalización²⁸:

- 1) Llenado del Formulario F-006 (gratuito).
- 2) Recibo de pago del Banco de la Nación por derecho de trámite (S/. 569.50 nuevos soles).
- 3) Solicitud escrita dirigida al señor Presidente de la República, según modelo establecido.
- 4) Ser mayor de dieciocho (18) años y tener mínimo dos (02) años consecutivos de residencia legal en el país a la presentación del expediente y no haberse ausentado del país más de 183 días calendario consecutivos o acumulados en un año, se analiza los dos últimos años independientemente, salvo que cuente con autorización de ausencia fuera del país emitida por la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN). Para el cómputo de los dos años de residencia se descontará el periodo que haya estado ausente en uso del Permiso Especial para Permanecer fuera del país por más de 183 días, autorizado por la DIGEMIN.
- 5) Partida o acta o certificado o registro de nacimiento original expedido por la autoridad competente en su país de origen, legalizado por el Cónsul Peruano o por la Representación Consular de su país acreditada en el Perú y por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú o apostillado.
- 6) Exhibición del original y copia fotostática simple del pasaporte y carné de extranjería con residencia y pago de Tasa Anual de Extranjería al día.
- 7) Declaración jurada de salud, domicilio real, antecedentes penales, policiales y judiciales según modelo establecido.
- 8) Aprobar el examen de evaluación.

d. Por cometer actos que pudieran afectar la Seguridad Nacional y el interés del Estado, previo informe de los organismos competentes.

e. Por haber obtenido indebidamente la Naturalización transgrediendo normas establecidas como requisitos para concederla.

f. Por afectar las relaciones internacionales del Perú con otros Estados u Organismos Internacionales.

h. Por razones que afecten el interés público y el interés nacional.

²⁸ Estos requisitos se encuentran disponibles en la página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones, en el siguiente enlace:

https://www.migraciones.gob.pe/pdf/servicios_nacionalizacion_nacionalidad_por_naturalizacion.pdf

- 9) Adjuntar los documentos de acuerdo a su calidad migratoria vigente y demostrar solvencia económica mínima 10 UIT de renta anual neta.
- 10) Ficha de Canje Internacional de INTERPOL.
- 11) Devolución del Carné de Extranjería vigente al momento de la entrega del Título, para su respectiva cancelación.

La normativa nacional establece estos requisitos de carácter general, sin perjuicio de otros adicionales que puedan presentarse para los casos de trabajadores, independientes inversionistas, religiosos o independientes profesionales.

En el desarrollo del procedimiento, se requiere una previa evaluación para el otorgamiento de la nacionalidad, el cual tiene una duración de un año. La solicitud debe ser presentada en el Área de Trámite Documentario de la Dirección General de Migraciones y Naturalización, o en el caso de existir, de organismos desconcentrados en provincias. El otorgamiento de la nacionalidad es decidido por el Presidente de la República, por lo que, en caso no se comporta su decisión (porque, supongamos, negó el otorgamiento de la nacionalidad a un extranjero), cualquier recurso que pueda presentarse tendrá que ser resuelto, necesariamente, por el mismo Presidente de la República, el cual ocupa el máximo puesto jerárquico en el sector público de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política de 1993.

4. Estudios estadísticos respecto del reconocimiento de la nacionalidad en el Perú

En el Perú se han efectuado diversos estudios estadísticos en relación con la obtención del derecho a la nacionalidad. Evidentemente, en lo que respecta a esta investigación, mayor relevancia tiene el número de extranjeros que han sido naturalizados, ya que ello permitirá advertir si es que los requisitos regulados en la ley fomentan o no la obtención de la nacionalidad. Del mismo modo, también permite advertir si es que las personas de otras nacionalidades se encuentran más predisuestas a obtener la nacionalidad peruana.

En relación con los extranjeros que han obtenido la nacionalidad peruana, los datos estadísticos revelan que el crecimiento ha sido progresivo. En efecto, un estudio conjunto elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Superintendencia Nacional de Migraciones y la Organización Internacional para las Migraciones (OIMM)²⁹, que abarcó el periodo entre los años 2001 y 2012, determinó los siguientes datos:

²⁹ El estudio, elaborado por las tres instituciones, se titula: Perú. Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros (1990-2012), y fue culminado el año 2013. Se encuentra disponible en: http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1102/libro.pdf.

Año en que se efectuó la naturalización	Número de extranjeros naturalizados
2001	589
2002	544
2003	658
2004	715
2005	786
2006	770
2007	747
2008	938
2009	1022
2010	1014
2011	1211
2012	1118

Como se puede advertir, salvo breves intervalos, el número de extranjeros que ha obtenido la naturalización en el Perú ha ido en aumento. Las cifras, en todo caso, no tienen un elevado nivel de impacto si consideramos al elevado número de peruanos que emigran al exterior³⁰. Sin embargo, sí es posible apreciar que la normatividad nacional (y, por ello, los requisitos para obtener la naturalización) no han tenido mayor impacto en la decisión de los extranjeros de proceder a la naturalización, ya que el estudio es posterior a la fecha de entrada en vigencia de la Ley de Nacionalidad y su reglamento, lo cual se remonta al año 1996.

5. Debates políticos actuales y perspectivas de reforma

Es claro que, con la suscripción de diversos tratados internacionales, y, en especial, de las convenciones contra la apatridia, el Perú cuenta con una legislación amplia en materia de acceso a la nacionalidad.

En la actualidad, se ha presentado un proyecto de ley que pretende la reforma de la Constitución. En efecto, el reciente proyecto de ley 4419/2014-CR pretende modificar ciertas bases ya consolidadas en relación con la adquisición de la nacionalidad. De conformidad con este proyecto, el artículo 53 de la Constitución³¹ debería ser regulado en los siguientes términos:

³⁰ En un estudio preparado por diversas instituciones, se advierte que, solo en el periodo que abarca entre el año 1990 y el año 2007, han emigrado aproximadamente 1 940 817 peruanos. Ver: Organización internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de Estadística e Informática y la Dirección General de Migraciones y Naturalización. Perú: Estadísticas de la migración internacional de peruanos. Impreso en Lima (2008), pág. 21.

³¹ El actual artículo 53 dispone lo siguiente: La ley regula las formas en que se adquiere o recupera la nacionalidad. La nacionalidad peruana no se pierde, salvo por renuncia expresa ante autoridad peruana.

“Artículo 53:

La nacionalidad peruana no se pierde, aun por adquirir otra nacionalidad ya sea por concepto de matrimonio, residencia o naturalización. La ley regula los casos en que se exceptúa y establecerá normas para evitar conflictos de la misma”.

El motivo de este proyecto es que, si bien es cierto la legislación actual permite la doble nacionalidad, en varios países se exige la renuncia a la nacionalidad (en este caso la peruana) para adquirir la del país que el solicitante requiere. Esto, según se indica en el documento, perjudica la situación de varios peruanos que se encuentran en ciertos países que imponen el cumplimiento de estos requisitos en su legislación interna³². Este proyecto de ley está pendiente de ser dictaminado por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. En el esquema del procedimiento interno, aun faltaría que este proyecto obtenga un dictamen favorable y que, con posterioridad, sea sometido al pleno del Congreso. No deben obviarse, además, los requisitos especiales que exige la Constitución para la reforma constitucional, que es un procedimiento más complicado que el de la modificación de una ley ordinaria³³.

Por otro lado, hace poco fue archivado un proyecto de ley que, aunque en lo principal se relacionaba con un asunto distinto, tenía incidencia en el reconocimiento del derecho a la nacionalidad. En efecto, el proyecto de ley 2647/2013-CR³⁴, que reconocía la posibilidad de la unión civil entre parejas del mismo sexo, regulaba la posibilidad de adquirir la nacionalidad peruana. Así, de conformidad con el artículo 4.b.6, el compañero civil tenía el derecho de adquirir la nacionalidad peruana en caso de ser extranjero, luego de dos años de haber celebrado una Unión Civil No Matrimonial con un ciudadano peruano. Este proyecto de ley fue archivado por el Congreso de la República.

³² El proyecto se puede adquirir en el siguiente enlace:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/2c279dda56e8f79605257e28007479a1/\\$FILE/PL0441920150415.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/2c279dda56e8f79605257e28007479a1/$FILE/PL0441920150415.pdf).

³³ Según el artículo 206 de la Constitución vigente, “[t]oda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas”.

³⁴ El proyecto se puede adquirir en el siguiente enlace:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/588055827c08debd05257be4005f45ec/\\$FILE/PL02647120913.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/588055827c08debd05257be4005f45ec/$FILE/PL02647120913.pdf).

Sin embargo, pese a estos temas pendientes, de manera muy reciente el Estado peruano ha ratificado las dos convenciones sobre apatridia existentes en el ámbito del sistema universal de las Naciones Unidas. De este modo, el Perú recientemente ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, suscrita en Nueva York el 28 de septiembre de 1954³⁵. Del mismo modo, el debate parlamentario culminó con la ratificación de la Convención para la Reducción de los Casos de Apatridia de 1961³⁶. Como bien se sabe, la aprobación de ambos tratados internacionales contribuirá al reconocimiento del derecho a la nacionalidad por parte del Perú.

6. Conclusiones

De lo anteriormente expuesto, es posible derivar las siguientes conclusiones:

1. El reconocimiento histórico del derecho a la nacionalidad en el Perú se vio fuertemente influenciado por la normatividad propia de la época de la colonia, como se puede advertir de lo dispuesto en la Constitución de Cádiz de 1812. Se otorgó, así, la nacionalidad de una manera hasta cierto punto generosa.
2. La influencia de las cortes gaditanas generaron que, en general, se empleen conceptos que ya no suelen ser muy recurridos, tales como los de “ciudadanía peruana” o representación. Resulta viable, además, afirmar que, en aquella época, la idea misma de “ciudadanía” era más concebida como un privilegio que como un derecho fundamental. Los textos ya tenían un catálogo muy reducido de garantías constitucionales, entre las que no se encontraba la nacionalidad.
3. En líneas generales, las primeras Constituciones peruanas han otorgado el derecho a la nacionalidad sin la exigencia de requisitos que resultasen muy difíciles de cumplir, lo cual se vio favorecido por el hecho de que varias personas que deseaban optar por la nacionalidad habían luchado en la época de la emancipación.
4. En todo caso, eso no ha impedido que, en ciertos momentos históricos, ciertos recelos hacia los extranjeros generen la aprobación de proyectos de ley que sean más restrictivos en el reconocimiento de sus derechos.

³⁵ En efecto, el 23 de enero de 2014 el Estado peruano ratificó el referido instrumento internacional.

³⁶ Esto se dio de manera reciente, el 18 de diciembre de 2014. Para mayor información acerca de los Estados Parte, consultar en: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSOnline&tabid=2&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en.

5. Las Constituciones del siglo XX en el Perú han otorgado la nacionalidad peruana esencialmente por dos motivos: nacimiento y naturalización. Estos supuestos también se exigían en las Constituciones del siglo XIX, pero no existía una adecuada regulación para su otorgamiento.
6. El Perú, en la actualidad, cuenta con diversa normativa de rango constitucional, legal e infra legal en lo relacionado al derecho a la nacionalidad.
7. En relación con las disposiciones de rango constitucional, el Perú recientemente es parte de diversos tratados sobre derechos humanos, que incluyen las dos convenciones de lucha contra la apatridia. Del mismo modo, es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos que también reconocen el derecho a la nacionalidad.
8. La actual Constitución de 1993, a fin de otorgar la nacionalidad peruana, regula los supuestos del nacimiento en territorio nacional y la naturalización. En particular, en el artículo 53 dispone que la ley será la que regule las formas de adquirir o recuperar la nacionalidad.
9. La ley que desarrolla los supuestos del otorgamiento de la nacionalidad, en los términos reconocidos en el artículo 53 de la Constitución, es la Ley 26574, Ley de la Nacionalidad, la cual reconoce su otorgamiento para los casos de nacimiento, naturalización, o lo que la ley denomina “naturalización por opción”.
10. En relación con el otorgamiento de la nacionalidad por naturalización, pese a que en algunos años ha decrecido, es posible afirmar que, en líneas generales, cada vez una mayor cantidad de extranjeros opta por la nacionalidad peruana por naturalización.

