

PRIMERA PARTE

LEGISLACION Y COMPORTAMIENTO ELECTORALES: Evolución histórica

Fernán González G.

Como tantos otros aspectos de nuestra historia social y política, la historia de la legislación y del comportamiento electorales en Colombia está aún por escribirse. Solo existen trabajos fragmentarios como los de David Bushnell en el pasado siglo (1) o de Hernán Montoya sobre la implantación de la cédula (2), o trabajos inéditos como los de Fernando Barbosa (3). También existen muchas referencias sobre el tema electoral en las historias del derecho constitucional como el trabajo de Pombo y Guerra (4), lo mismo que en las biografías e historias de marco tradicional. Sobre el gamonalismo y clientelismo electorales, existen aportes muy valiosos en el artículo de Malcom Deas sobre la historia del caciquismo en Colombia (5). Además, existe abundante material en los informes de la Registraduría Nacional, pero solo para los tiempos más recientes se puede disponer de datos confiables.

-
- (1) BUSHNELL, D., Aspectos de historia electoral colombiana., Tunja, U. Pedagógica y Tecnológica, 1975. "Elecciones presidenciales colombianas 1825-1856". en Urrutia y Arrubla, Compendio de Estadísticas históricas de Colombia. Bogotá, Un. Nal., 1970. El Régimen de Santander en Colombia. Bogotá, Coedición, Tercer Mundo - Un. Nal., 1966.
 - (2) MONTOYA, M., La cédula y el sufragio. Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1938.
 - (3) BARBOSA, F., "El sistema mayoritario y la Representación proporcional en Colombia", Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, No. 28, 1977. Allí Barbosa hace referencia a una historia general de las elecciones en Colombia (en preparación) y un estudio sobre legislación electoral en Colombia 1821-1976 (inédito).
 - (4) POMBO y GUERRA, Constituciones de Colombia, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951.
 - (5) DEAS, M., "Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia", Revista de Occidente, Tomo XLIII, Oct. 73.

El estudio del desarrollo de la legislación electoral en Colombia muestra que el país recorrió un largo camino desde la participación electoral restringida de las primeras constituciones hasta la amplia participación vigente en las leyes actuales. Pero esta ampliación legal no estuvo acompañada de una ampliación real de la participación. La amplia y habitual abstención que caracteriza nuestros procesos electorales es un reflejo de la sociedad colombiana: no puede edificarse una democracia real sobre las bases de la desigualdad social. En una sociedad donde la mayoría de la población no tiene acceso a los más elementales bienes y servicios estatales, la participación política no puede organizarse sino según los mecanismos clientelistas (6).

El clientelismo se constituye así como un sistema primitivo y deformado de seguridad social, donde actúan como intermediarios los partidos políticos tradicionales que otorgan bienes y servicios a cambio del apoyo electoral que les permite legitimar su poder en términos de la democracia formal. El clientelismo se alimenta del atraso, desempleo, pobreza e insatisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población y de la necesidad que tienen las clases políticas de una refrendación electoral de su poder por parte de las masas populares (así esta refrendación electoral no logre sobrepasar el 30o/o del potencial electoral). El clientelismo sobrevive gracias a la marcada desigualdad de oportunidades para las diferentes clases sociales y al desarrollo desigual de las diversas regiones del país. Así, el clientelismo es la respuesta de una sociedad basada en la desigualdad frente a la igualdad política de tipo formal.

La voluminosa abstención electoral ha sido, hasta ahora, funcional para el sistema político imperante pues ha logrado mantener la participación electoral dentro de los límites controlables por los mecanismos clientelistas que caracterizan la vida política del país. De ahí la poca importancia que la mayoría de los representantes de la clase política otorgan al fenómeno de la abstención, que muchos intentan hacer pasar por "normal". (Solo algunos grupos, interesados en cierta modernización del sistema político, se preocupan por este problema).

La participación electoral, al menos en cuanto se refiere a los denominados "votos cautivos", sigue siendo casi tan restringida como en el siglo XIX. Solo que las restricciones no son ya de orden legal sino que se relacionan con la capacidad de integrarse en las

(6) MIRANDA, Néstor., GONZALEZ, Fernán. Clientelismo, "Democracia" o Poder Popular, Serie Controversia No. 41-42, Bogotá, Ed. CINEP, 1976.

redes de la política clientelista. La inmensa mayoría de la votación está compuesta por los votos cautivos (empleados públicos y sus allegados, trabajadores rurales de las grandes haciendas, clientes de los caciques rurales y urbanos, captados mediante la manipulación del acceso a los bienes y servicios del Estado, etc.), que otorgan de manera constante y segura la participación electoral escasa pero suficiente que el sistema político necesita para su legitimación.

En esta línea, el presente artículo trata de describir el desarrollo histórico de la legislación electoral en Colombia y las vicitudes del comportamiento electoral en momentos claves de nuestra historia. Este desarrollo puede enmarcarse dentro del marco más amplio de la historia del Estado, tratado en un número anterior de Controversia (7).

1. El voto en la “Patria Boba”: juntas de vecinos y “notables”

La participación popular fue muy escasa para las elecciones de los gobernantes que reemplazaron a los nombrados por España: las Primeras Juntas Supremas que llenaron el vacío de los virreyes y gobernantes fueron legitimadas casi siempre por asambleas de los notables locales. Estas asambleas eligieron también los representantes a los primeros Congresos de la Patria Boba, excluyendo de manera casi natural cualquier asomo de representación popular. Así, por ejemplo, la Junta Suprema instalada en Bogotá después del 20 de julio de 1810, fue declarada legítimamente instalada por una asamblea de notables de la capital. De esta manera, los primeros gobiernos tuvieron un sabor netamente oligárquico.

Son muy curiosos los considerandos que apoyan la decisión de la Junta Suprema de Santafé de crear una comisión que redactara un proyecto de constitución en 1811: “estando para renovarse esta Suprema Junta por el voto de los hombres libres que habitan en el distrito de su mando, según la convocatoria que al intento se va a circular, y deseando que el pueblo entre en la plenitud de sus derechos naturales e imprescriptibles, no solo en la elección espontánea de los sujetos que deben ejercer su autoridad suprema, sino también en el que tiene para dictar la Constitución . . . no siendo posible que el Colegio Electoral, representante de todos los ciudadanos, pueda al tiempo de la elección de los diputados para la Suprema Junta formar repentinamente una obra para la cual se requiere la más profunda meditación. . . ” (8)

(7) GONZALEZ, Fernán, La Asamblea Constituyente: ¿Hacia la Consolidación del Estado Nacional?, serie CONTROVERSIA No. 40-41, Bogotá, Ed. CINEP, Año 1977.

(8) POMBO y GUERRA, 1951, I, p. 115.

Después de nombrar dicha comisión, la Junta convocó a los padres de familia de cada parroquia el 19 de abril de 1811 con el fin de que éstos eligieran diputados al Colegio Electoral Constituyente, que sancionó el 30 de marzo de 1812 la Constitución de Cundinamarca, por la cual esta región se erigía como monarquía constitucional. Según esta Constitución, la autoridad del monarca debía estar moderada por la Representación Nacional, compuesta por un presidente y vicepresidente, un Senado de Censura, dos consejeros del Poder Ejecutivo, los miembros del Poder Legislativo y los del Poder Judicial.

Para ser miembro de la Representación Nacional o del Cuerpo Legislativo, se requería ser varón mayor de 25 años, dueño de su libertad, no tener empeñada su persona por precio (los sujetos a votos religiosos no podían hacer parte del Poder Ejecutivo ni Judicial, pero sí podían pertenecer al Poder Legislativo y al Colegio Electoral). Estaban impedidos para estos cargos los dementes, sordomudos, condenados a prisión en causa criminal, los "fallidos" (quebrados), sean culpables o no, a no ser que hubieran salido ya de su estado de insolvencia; también estaban excluidos los deudores ejecutados del Tesoro Público, los transeúntes, vagos o condenados a pena infamatoria, los positivamente opuestos a la libertad americana. Tampoco podían ser elegidos "ni los que vivan a expensas de otro en calidad de sirvientes domésticos, ni los que carezcan de casa abierta, ni los que tengan menos de 6 años de vecindad" (9).

El Presidente o Consejero del Ejecutivo, debía tener, además de esos requisitos, la de haber cumplido 35 años, tener competente instrucción en materias de gobierno de la república, ser vecino de la provincia por más de 10 años, y "tener un manejo, renta o provento equivalente, a lo menos, al capital de 4.000 pesos" (10).

El título VIII se dedicaba a las elecciones, cuyo mecanismo era el siguiente: Para las elecciones primarias, el alcalde de cada parroquia debía convocar cada 3 de noviembre a todos sus parroquianos con el fin de nombrar electores de la parroquia. Para este día, el alcalde, de acuerdo con el cura, debería tener un censo exacto de los parroquianos, discriminados por sexo, estado, edad, calidad, género de vida u ocupación, "de los que sean padres o cabezas de familia y de los esclavos" (11).

Reunidos todos los parroquianos, el alcalde con el cura y el juez, debían examinar los que llenaran los requisitos para ser electores: "los que sean varones libres, mayores de 25 años, padres o

(9) POMBO y GUERRA, 1951, I, p. 137.

(10) POMBO y GUERRA, 1951, I, p. 146

(11) POMBO y GUERRA, 1951, I, p. 169.

cabezas de familia, que **vivan de sus rentas u ocupación sin dependencia de otro**, que no tengan causa criminal pendiente, que no hayan sufrido pena infamatoria, que no sean sordomudos, locos, dementes o mentecatos, deudores al Tesoro Público, fallidos o alzados con la hacienda ajena. . . ” (12).

Para realizar dicho examen, el alcalde debería leer la lista de parroquianos con el objeto de que cada uno dijera lo que sabía de los demás en relación a esas cualidades o defectos. Terminada esta calificación, se elaboraría la lista de los electores: éstos deberían entonces concurrir a la iglesia, donde se celebraría la misa del Espíritu Santo, seguida de una enérgica exhortación del párroco para recordar “la estrecha obligación en que se halla todo hombre, de contribuir al bien y felicidad de la patria” y recomendar “la madurez, discernimiento e imparcialidad con que deben proceder en la elección”; después, el cura entonaría el “Veni Creator Spiritus”. Los electores elegirían luego un apoderado por cada 500 almas y otro apoderado, por un excedente superior a 250 ;si la población no llegara a 500, se elegiría un apoderado de todos modos. Antes de la elección, el alcalde debía pedir a cada elector el juramento de proceder con imparcialidad y desinterés, sufragando por las personas más honradas, sin moverse por recomendaciones de otros, ni por miras de ambición personal. Cada elector debería escribir junto al propio nombre el de la persona por quien sufragaba (el secretario lo haría por los que no supieran escribir) y el secretario debería leer el voto en voz alta tanto en el momento en que se depositaba el voto como al término de la votación. La elección se debería hacer por mayoría absoluta (mitad más uno); si esta no se alcanzaba, se preguntaría a los electores si aceptaban la elección hecha por mayoría relativa. En caso negativo, se haría nuevamente la votación entre los tres candidatos mayoritarios pero si ninguno de estos alcanzara la tercera parte de los votos, se repetiría la elección como al principio. Si ninguno de los tres alcanzara la mayoría absoluta, se haría la elección entre los dos mayoritarios.

Luego se pasaba a **las elecciones secundarias o de partidos**: cada 25 de noviembre deberían estar los apoderados de todas las parroquias del partido en el pueblo de la cabecera. Allí deberían presentar al Corregidor o al alcalde de primera nominación los poderes, testimonios y padrones de la respectiva parroquia. El corregidor o alcalde, con uno o dos regidores nombrados por el Ayuntamiento y el escribano, deberían examinar la legitimidad de los documentos. Al día siguiente, se haría la suma de todos los padrones para elegir un representante por cada 5.000 almas (o un excedente de 2.500), que debería ir a la capital a las últimas elecciones. La

(12) POMBO y GUERRA, 1951, I, p. 170.

ceremonia religiosa, el juramento y la elección se harían del mismo modo señalado anteriormente. La única diferencia era que se podía votar por cualquier vecino de la provincia, aunque no estuviera presente (en las elecciones primarias solo se podía votar por los presentes o que vivían cerca del sitio de la elección).

Luego se pasaba al **Colegio Electoral**: el 9 de diciembre de cada año, deberían estar en la capital los electores para presentar sus documentos al Presidente de la Provincia, que los remitiría al Senado para su aprobación. El Senado sumaría los padrones para comunicar al Colegio Electoral el número de individuos que debería elegir para el Cuerpo Legislativo, en proporción de uno por cada 10.000 almas. El Colegio Electoral elegiría un presidente del Cuerpo, concurriría luego a la misa, Veni Creator y una exhortación del cura en orden al objeto de la elección.

Las elecciones del Colegio Electoral se hacía por voto público y escrito, con la firma del sufragante. Las elecciones se deberían hacer separada y sucesivamente, en el siguiente orden: 1o. presidente, luego vicepresidente, después consejeros, senadores, legisladores y por último los miembros del Poder Judicial. La elección se haría por mayoría absoluta. El Colegio Electoral elegía también al representante o representantes de la provincia para el Congreso General del Reino.

Como se ve en la detallada reglamentación anterior, el sufragio estaba **restringido** en base a categorías socio-económicas y era de **carácter indirecto** (de 3 grados). Además, era notoria la presencia e intervención del estamento eclesiástico. Durante todo el siglo XIX, la mayoría de las Constituciones conservaron el sufragio indirecto y restringido, con la sola excepción de la Constitución de 1856, que implantó el sufragio universal y directo, como se verá oportunamente.

La **Representación Nacional**, descrita anteriormente, debió reunirse extraordinariamente para admitir la renuncia del Presidente y Regente de Cundinamarca, Jorge Tadeo Lozano, y elegir en su lugar a Antonio Nariño, después de la campaña de agitación que éste había iniciado en su periódico La Bagatela. Nariño convocó entonces a elecciones de primer grado para elegir representantes al Colegio Revisor y Electoral, que reformó la Constitución de Cundinamarca, proclamando la República y eligió a Nariño Presidente en propiedad.

En el resto de las provincias había algunas variaciones locales pero el método básico era el mismo, pero tal vez sin la excesiva reglamentación electoral antes descrita. En la Constitución de Tunja, sancionada en diciembre de 1811, los representantes serían elegidos por el Colegio Electoral cada dos años, a propuesta de los electores de cada uno de los departamentos de la Provincia; estos electores pondrían 5 ó 6 nombres al resto del Colegio Electro-

ral, de los cuales éste escogería 2; si ninguno de la lista era aprobado, se debería presentar una nueva lista. Los representantes deberían tener residencia y casa abierta en la provincia lo menos por un año, ser mayores de 20 años y "un oficio honesto de donde se mantengan por sí"; se excluían además de los señalados en la Constitución de Cundinamarca, a "aquel a quien se haya probado cohecho o intriga en las elecciones de los pueblos, o del Colegio Electoral de la Provincia" (12). Este último quedaría inhabilitado por 3 años; en caso de reincidencia, a perpetuidad.

Los senadores necesitaban, además, ser mayores de 35 años y tener propiedad de 2.000 pesos (o, por lo menos, dar fianza de que respondería con ellos para casos de juicios de residencia). No podían ser senadores simultáneamente los parientes hasta el 4o. grado de consaguinidad o 2o. de afinidad, ni los ascendientes o descendientes en línea recta.

Para ser gobernador, se requiera (además de lo señalado para representantes y senadores) ser mayor de 35 años, tener propiedad de 4.000 pesos y haber residido en la provincia por más de 4 años. Senadores, representantes y gobernador eran elegidos por el Congreso Electoral de la Provincia. Para nombrar electores, podían votar los mayores de 15 años, con un oficio honesto para mantenerse y sin ninguna de las tachas señaladas para los representantes; para ser nombrado elector se necesitaba ser mayor de 20 años.

La Constitución de Antioquia, sancionada en mayo de 1812, era menos complicada y más precisa: la representación de la provincia se componía solo del Poder Legislativo, del cual emanaban el Ejecutivo y Judicial. Cada cabildo o departamento de la provincia elegía un senador. Los representantes eran elegidos por los padres de familia: tenía derecho a elegir y ser elegido "todo varón libre, padre o cabeza de familia, que viva de sus rentas u ocupación, sin pedir limosna ni depender de otro". Se excluía a los que tenían las tachas que señalamos en las constituciones anteriormente reseñadas.

Los apoderados o electores deberían tener "un manejo, renta o provento, que equivalga a 200 pesos" (13). Se castigaba con la privación de voto activo y pasivo por 10 años y la pérdida del empleo obtenido al elector que recibiera alguna gratificación por votar por alguno o prometiera su voto a alguien o solicitara ser elegido, por sí o por terceras personas.

Para ser elegido senador, se necesitaban 3 años de residencia

(12) POMBO y GUERRA, 1951, I, 254.

(13) POMBO y GUERRA, 1951, I, 314.

en la provincia y de un año en el departamento, ser mayor de 25 años y poseer "un manejo, renta o provento equivalente a un capital de 4.000 pesos". No podían ser senadores los eclesiásticos ni los jueces, ni los militares, ni los empleados públicos, ni los parientes hasta el tercer grado de consaguinidad y 2o. de afinidad, ni los ascendientes y descendientes en línea recta. Para ser representante, bastaba el equivalente de una renta de 2.000 pesos.

La reforma de la Constitución de Cundinamarca en 1812 varió muy poco en el procedimiento electoral antes descrito pero concedió el derecho de sufragio a todos los ciudadanos mayores de 21 años inscritos en la lista cívica y a "los que aún no teniendo dicha edad, se hallan casados y velados, y viven de su renta y trabajo" (14). A las tachas acostumbradas, se añadía el estar separados de sus mujeres sin causa justa.

La Junta Suprema de Cartagena, que proclamó la independencia absoluta, convocó a elecciones primarias a los padres de familia de cada parroquia, para que nombraran electores que eligieran a su vez a los diputados a la Convención Constituyente del Estado. La convocatoria a elecciones era muy significativa ya que decía que "aunque tal sistema no fuera el más **popular**, no podía seguirse otro, a causa de la ignorancia de los pueblos, incapaces en lo general de escoger directamente sus representantes" (15). A los excluidos normalmente se añadían aquellos de quienes constaba que hubieran vendido o comprado votos en pasadas elecciones.

El Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, que organizó al país en forma federal, se limitó tan solo a la organización del Gobierno general (primero en triunvirato, luego en forma presidencial, pero siempre dejando la elección del Ejecutivo como potestad del Congreso) y dejó total autonomía a las provincias para su organización interna, derechos civiles, elecciones y funciones de sus mandatarios. Incluso, la reforma de la Constitución de Cundinamarca, luego de la toma de Bogotá por Bolívar y el sometimiento de esta provincia al Congreso Federal, nada innovó en la legislación electoral: solo impuso una multa de 4 reales a los abstencionistas, que se dedicaría a los gastos de las escuelas para niños pobres.

La Constitución de Antioquia de 1815 privaba de los derechos ciudadanos al que reincidiera por 2a. vez en la no asistencia, sin causa justa, a las elecciones primarias. (Esta norma, lo mismo que la multa anterior, parece indicar que la participación en elecciones no despertaba mucho entusiasmo desde entonces). La nueva constitución de Antioquia no señalaba ninguna renta para ser representante: se contentaba con indicar que debería tener "un

(14) POMBO y GUERRA, II, 58.

(15) POMBO y GUERRA, 1951, II, 85.

modo decente de subsistir". Solo podría existir un eclesiástico en la legislatura, si fueran elegidos más, entraría el de mayor edad, pero nunca curas ni regulares.

2. Las elecciones en los primeros años de la República

El Congreso de Angostura se encargó de organizar provisionalmente la República de la Gran Colombia: en su último decreto (1820), el Congreso reglamentó las elecciones para diputados al Congreso General, sobre la base de que cada provincia debía elegir 5 diputados mediante una elección de segundo grado. Fijó las condiciones de edad, renta, domicilio y conocimientos que debían tener los sufragantes en las elecciones de 1er. grado, los electores en los de 2o. grado y los diputados al Congreso. Se notaba la influencia de cierto "populismo militar", pues a los miembros del ejército libertador se les permitía votar aunque no poseyeran las calidades socio-económicas mínimas que se exigían. Además, se daban facilidades para que los militares en campaña pudieran votar y pudieran reunirse los sufragantes y electores en los campamentos militares o cuarteles si fuera necesario.

Pero, aún así, no fué posible verificar las elecciones en todas las provincias, por lo cual el Congreso de Cúcuta se demoró en instalarse varios días por la falta de algunos diputados.

En la elección de representantes al Congreso de Cúcuta se presentó alguna tirantez entre granadinos y venezolanos: en vista de la falta de estadísticas fidedignas, se decidió que cada provincia enviara 3 diputados. Los granadinos se quejaban de que esto favorecía a los venezolanos, cuyas provincias estaban escasamente habitadas, pero los venezolanos respondían que buena parte de Venezuela estaba todavía en poder de España, así que los habitantes no podían todos participar.

Pero las elecciones se presentaron en forma tranquila: Bushnell opina que fueron las más democráticas de las realizadas en el período de la Gran Colombia pues no se presentaron irregularidades importantes. Además, la votación fue relativamente abundante por la participación de los soldados, declarados votantes "ex officio", aunque muchos de ellos no participaron efectivamente. Esta medida extendió el derecho de sufragio a los voluntarios extranjeros y a muchos analfabetos, algunos de los cuales eran oficiales del ejército patriota.

Según el mismo autor, se puede colegir que hubo una manifiesta ausencia de presión indebida por el caso de Achaguas, distrito del General Paéz: el caudillo llanero apenas consiguió ocupar el quinto puesto entre los elegidos por el colegio electoral

que debían proceder a la elección final de diputados. (16).

El Congreso de Cúcuta abolió los privilegios especiales de la clase militar en materia de elecciones, pero redujo los requisitos socioeconómicos de los electores. Según la carta de Angostura, para poder nombrar electores en las asambleas parroquiales, “poseer una propiedad raíz de valor de 500 pesos” o “el tener algún grado o aprobación pública en una ciencia o arte liberal o mecánica o gozar de un grado militar vivo y efectivo, o de algún empleo con renta de 300 pesos por año” (17). Para ser elegido elector, se necesitaba una propiedad de 1.000 pesos, o gozar de un empleo de 500 pesos de renta anual o usufructuar bienes raíces que produzcan una renta de 500 pesos anuales o profesar alguna ciencia o tener un grado científico. Según Angostura, para ser elegido representante se necesitaba una propiedad de 5.000 pesos en bienes raíces o una renta de 500 pesos mensuales o la profesión de una ciencia o arte liberal. Para senadores, se exigía una propiedad de 8.000 pesos en bienes raíces o una renta correspondiente a este capital. Para ser presidente, se pedía la propiedad de 15.000 pesos en bienes raíces.

En cambio, en la Constitución de Cúcuta, el senador o el Presidente deberían tener solo 4.000 pesos en bienes raíces o el usufructo o renta de 500 pesos anuales o ser profesor de alguna ciencia y ser mayores de 30 años. Para representante, bastaba un patrimonio de 2.000 pesos o rentas o usufructo de 500 pesos o ser profesor de alguna ciencia. Para ser sufragante parroquial, bastaba ser “dueño de alguna propiedad raíz que alcance el valor libre de 100 pesos” y esta propiedad se suplía con el ejercicio de “algún oficio, profesión, comercio o industria útil, con casa o taller abierto, sin dependencia de otro en clase de jornalero o sirviente”. (18). Para ser miembro de la asamblea electoral, encargada de nombrar representantes, senadores y presidente de la república, haría falta ser mayor de 25 años y “ser dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de 500 pesos, o gozar de un empleo de 300 pesos de renta anual, o ser usufructuario de bienes que produzcan una renta de 300 pesos anuales o profesar alguna ciencia, o tener un grado científico” (19).

En este sentido, la Constitución de Cúcuta significó una ampliación del voto activo y pasivo de los propietarios pero eliminó

(16) BUSHNELL, 1966

(17) UPPRIMY, 1971, 227.

(18) UPPRIMY, 1971, 228.

(19) UPPRIMY, 1971, 228.

la única posibilidad de participación popular que existía al suprimir los privilegios electorales de los militares no propietarios. Bushnell opina que la suma exigida por la Constitución de Cúcuta es una cifra relativamente baja para al época. Es casi imposible determinar específicamente el nivel efectivo de participación ciudadana que permitirían tales restricciones lo mismo que el sistema indirecto de elecciones porque no se escrutaban a nivel nacional las elecciones de primer grado sino solo las de segundo grado. Por esto, se han conservado pocos registros de votación de primer grado. Sin embargo, Bushnell cree que "no sería nada arriesgado estimar en un 5 o/o a lo sumo la proporción de varones adultos que en aquella época gozaban legalmente del derecho del sufragio y además se aprovechaban de él en la práctica" (20).

La reglamentación que hace la Constitución de Cúcuta para las elecciones primarias es muy semejante a la existente bajo la Patria Boba. Se impuso el requisito del alfabetismo para poder sufragar pero la aplicación de este requisito se suspendía hasta 1840: "Es que a los analfabetos existentes no se creía justo castigarles por una falta que no era culpa suya sino del funesto régimen español, que no había fundado escuelas suficientes. Pero se razonaba que al término de 20 años de vida republicana, ya no habría motivo suficiente para que un ciudadano conciente no supiera leer, y entonces bien podría hacerse efectivo el requisito del alfabetismo sin faltar a las normas de la equidad" (21).

Es muy interesante la discusión sobre las restricciones socio-económicas del sufragio que se presentó en la Convención de Cúcuta entre el presbítero Francisco J. Otero y el futuro liberal radical Vicente Azuero. Otero se oponía a las restricciones socio-económicas pues le parecía exagerado exigir una propiedad raíz de 2.000 pesos para ser representante ya que tal requisito obligaba a desechar hombres muy útiles. Es muy dicente la opinión de Azuero, que terminó por imponerse, cuando sostenía que el bien particular de los individuos debería desestimarse cuando se trataba del bien general de la República: es cierto que tales restricciones impedirían ir al Congreso a hombres bien cualificados, pero "dejándose la puerta abierta para que entre el que carezca de aquella cualidad, se vería el Congreso lleno de hombres sin responsabilidad, sin carácter, venales y de otros mil defectos de que abundan los que no tienen de qué subsistir, y la República se perdería, como le sucedió a la de Atenas cuando llegaron a tener voto hasta los mendigos; que el exigirse propiedad raíz es

(20) BUSHNELL, 1975, 31.

(21) BUSHNELL, 1975, 30.

porque el hombre que la posee le tiene amor al país en que goza de ella y toma un grande interés en su prosperidad aunque no sea natural de él; y que sobre lo de pedirse naturaleza o vecindad, ya se ha dicho lo bastante, pues no hay necesidad de que los elegidos sean todos ilustrados para que propendan al beneficio de la República por ser imposible se consiga esto en todas partes ni aun en Inglaterra, donde todos los que componen su representación no son hombres de talentos superiores, y sin embargo saben defender muy bien los intereses de su país y su nación" (22).

Con respecto al sistema electoral, vale la pena transcribir los conceptos de Bushnell en su obra sobre el régimen de Santander: "Definidamente no se creyó que los derechos individuales implicaban un sistema democrático de elecciones. La misma palabra democracia fue considerada con desfavor en Cúcuta y no solamente para aplacar las desconfianzas europeas. Las sugerencias de establecer una Corte Suprema Electiva encontraron muy poca acogida entre los diputados y todas las posiciones que debían proveerse por elección fueron sometidas a un complicado sistema de colegios electorales y no al voto directo. El derecho al voto se limitó a los mismos grupos que habían sido calificados para elegir diputados al Congreso Constituyente, excepto en que esta vez se dió el sufragio a quienes poseyeran \$100 en vez de \$500 en finca raíz y no se extendió específicamente a los militares sin consideración a otras calificaciones. Unas pocas y débiles voces se levantaron en favor de la concesión del voto a cualesquiera "pobres honorables" pero esta solicitud nunca fue importante. Se observó en el curso del debate que las calificaciones de acuerdo con la propiedad habían estado en uso "desde la más remota antigüedad", y la Comisión Legislativa estableció enfáticamente que "una rigurosa elección democrática no es adecuada para nosotros, y no lo será por muchos años. . . y quizás nunca será preferible a la propuesta". Una clara indicación de donde se hallaban las simpatías de los "pobres honorables" puede verse en el hecho de que un más amplio sufragio encontró mayor apoyo en los conservadores de mente clerical que en los liberales ortodoxos. Luego se impusieron progresivamente calificaciones económicas cada vez más altas para el derecho a desempeñar puestos electivos; pero en este caso dichos requisitos no eran tan elevados como para excluir a la mayoría de los intelectuales liberales" (23).

En contraste con estas discriminaciones, no deja de parecer curioso el hecho de que el proyecto de constitución boliviana, con-

(22) En UPPRIMY, 1971, 229.

(23) BUSHNELL, 1966, 35-36.

siderada casi monárquica, elimine los requisitos económicos para ser elector. El proyecto boliviano extendía el número de electores y fortalecía el Poder Electoral buscando crear un contrapeso al Ejecutivo tan fuerte que Bolívar quería, que algunos consideraban simplemente como una monarquía disfrazada. El presidente era vitalicio e irresponsable ante el Poder Legislativo, designaba al Vicepresidente (que era el jefe del gobierno) que luego sería su sucesor. Se evitaban así las elecciones, "productoras de anarquía", para la elección del Ejecutivo.

Para la Constitución Boliviana, el ciudadano era el casado o mayor de 21, que supiera leer y escribir, que tuviera algún empleo o industria o profesara alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico. La ciudadanía se suspendía por denuncia, proceso criminal, ser notoriamente ebrio, jugador y mendigo, por "comprar o vender sufragios en las elecciones o turbar el orden de éstas" (24),

El vicepresidente era aprobado por el Poder Legislativo, compuesto por tres cámaras (de tribunos, encargados principalmente de vigilar la administración y gasto público; de senadores, encargados de los problemas de patronato y justicia, lo mismo que de aprobar los prefectos de provincia y gobernadores de departamentos presentados por el Ejecutivo; y de censores, encargado de vigilar la observancia de la Constitución, de acusar sus violaciones y de pedir al Senado la suspensión del vicepresidente y los secretarios de Estado, si fuera necesario).

Los colegios electorales estaban encargados de recibir las actas de las elecciones populares, examinar la identidad de los elegidos y declararlos nombrados constitucionalmente. Además elegían y presentaban ternas a las Cámaras para que estas llenaran sus vacantes; el Poder Ejecutivo para que escogiera los prefectos de provincias, los gobernadores de los departamentos y los corregidores de pueblos y cantones; al prefecto del departamento, para que elegiera los alcaldes y jueces de paz; al Senado, para que elegiera los miembros de las Cortes del Distrito Judicial y los jueces de primera instancia; al Poder Ejecutivo, para que elegiera curas y vicarios cuando se presentaran vacantes.

Los colegios electorales se componían de electores nombrados por los sufragantes populares: se encargaban también de calificar a los ciudadanos que estaban en ejercicio de los derechos civiles y de suspender a los que hubiera que suspender.

En el mensaje en que Bolívar presentaba su proyecto al Congreso Constituyente Bolívar, se refería así al Poder Electoral:

(24) POMBO y GUERRA, III, 129.

“Cada 10 ciudadanos nombran un elector; con los que se encuentra la nación representada por el décimo de sus ciudadanos. No se exigen sino capacidades, ni se necesita de poseer bienes, para representar la augusta función del Soberano; mas debe saber escribir sus votaciones, firmar su nombre y leer las leyes. Ha de profesar una ciencia o un arte que le asegure un alimento honesto. No se le ponen otras exclusiones que las del vicio, de la ociosidad y de la ignorancia absoluta. Saber y honradez, no dinero, requiere el ejercicio del Poder Público” (25).

En 1825, fue elegido por primera vez el presidente por medio de elecciones (Bolívar fue elegido la primera vez por el Congreso Constituyente). Bolívar triunfó ampliamente: obtuvo 582 votos (95.1 o/o del total) de las asambleas electorales contra 26, repartidos entre varios candidatos. La elección de vicepresidente tuvo que ser perfeccionada por el Congreso: Santander obtuvo 285 votos (46.6o/o del total), Briceño Méndez 79 (12.9o/o), Castillo y Rada 56 (9.2o/o) y Luis A. Baralt 50 (8.2o/o) (26). Solo en tres casos ocurrió esto en esta época: los otros dos casos son la elección de Santander como primer presidente constitucional de la Nueva Granada en 1832 y la elección del general Obando en 1852. De este hecho deduce Bushnell “la ausencia de imposición oficial masiva y sistemática” (27). Pero esto también podría indicar la debilidad del Estado de entonces y el carácter regional de la mayoría de los restantes presidentes, ninguno de los cuales gozaba de suficiente popularidad en todo el país. Esto se debería al hecho de que ninguna región del país tenía suficiente fuerza económica y política para unificar al país bajo su hegemonía.

La Constitución de 1830, sancionada por el llamado Congreso Admirable, introdujo algunas pequeñas modificaciones en la legislación electoral: fijó en 300 pesos la propiedad raíz que deberían poseer los electores y en 150 la renta anual de la profesión o industria que equivalía a aquella. Los electores deberían tener, además, propiedad raíz de 1.500 pesos o una renta anual de 200 proveniente de bienes raíces o de 300 si provenían de una profesión que requiriera grado científico o de algún oficio o industria útil y decorosa, o un sueldo de 400 pesos.

Los senadores deberían tener una propiedad de 8.000 en bienes raíces, o una renta de 1.000 anuales procedente de bienes raíces o de 1.500, si eran producto de algún empleo o del ejercicio de cualquier industria o de alguna profesión que requiriera grado científico. Para ser representante a la Cámara, estas cantidades se rebajaban a 4.000, 500 y 800 pesos, respectivamente.

(25) POMBO y GUERRA, 1951, III, 116.

(26) BUSHNELL, 1970, 221-222.

(27) BUSHNELL, 1975, 31.

En 1831, se reunió la Convención Granadina para reorganizar a Colombia, una vez disuelta la Gran Colombia. En la Convención aparecen ya varias tendencias políticas contrapuestas: liberales exaltados como Azuero y Francisco Soto se enfrentan a liberales moderados como los obispos Sotomayor y Estévez, José I. Márquez y José M. Restrepo. Restrepo, Márquez y otros criticaron la "excesiva latitud" implantada en el derecho del sufragio para las clases ignorantes y se quejaban de que algunas disposiciones tendían a anular la acción de las cámaras provinciales y concejos municipales, cuyos actos quedaban sometidos a la decisión de los poderes legislativos y ejecutivo. La Convención Granadina otorgaba la ciudadanía a los casados o mayores de 21 años, que supieran leer y escribir (aunque la vigencia de este requisito se aplazaba nuevamente, ahora hasta 1850) y que tuvieran la subsistencia asegurada, sin sujeción a otro en calidad de sirviente doméstico o jornalero. Todos los ciudadanos tenían derecho a elegir y ser elegidos: no se señala ya requisito de propiedad raíz. Pero las elecciones continúan siendo indirectas: para ser elector se eliminaban también los requisitos de fortuna pues solo se requería ser mayor de 25 años y saber leer y escribir.

Se conservaban los requisitos económicos para senador, representante, presidente y vicepresidente. Para presidente, vicepresidente y senadores, se requería ser mayor de 35 años y ser dueño de bienes raíces con valor de 4.000 pesos, o una renta de 500 pesos que fueran producto de bienes raíces o de 800, si provenía de algún empleo o ejercicio de alguna industria o profesión. Para ser representante, se necesitaba ser mayor de 25 años, bienes raíces con valor de 2.000 pesos o renta de 300 (si provenía de bienes raíces) o 400 (si provenía de algún empleo o ejercicio de alguna industria o profesión).

Bajo la vigencia de esta Constitución, fue elegido Santander para presidente por la abrumadora mayoría antes señalada: la aventura de los bolivianos al apoyar el golpe y dictadura de Urdeneta los hizo impopulares. Es interesante que Malcom Deas en su trabajo histórico sobre el caciquismo, señala a Santander como "un entusiasta anterior del cultivo de la población en tiempo de elecciones": en apoyo de esto cita al Public Record Office de Londres, F.O., 18-52, Campbell a Dudley, 6 de enero de 1828, donde se dice que el entonces vicepresidente "busca la compañía del simple populacho del país, adoptando sus vestidos y sus costumbres y estimulando con su presencia los sentimientos más violentos y facciosos" (28).

También en esta época fue electo José I. Márquez pero con una mayoría insuficiente, que obligó al Congreso a tener que per-

(28) DEAS, 1973, 138, nota 2.

fecionar la elección: Márquez obtuvo 616 (38.6o/o) votos contra 536 (36.6o/o) a favor de Obando, 164 (10.3o/o) a favor de Azuero y 154 (9.6o/o) a favor de Domingo Caycedo. Las regiones donde triunfa cada candidato parecen indicar cierto carácter regional de las candidaturas: Márquez triunfa con un gran margen en Tunja (su ciudad natal) y en Antioquia, lo mismo que en Cartagena, Santa Marta y Riohacha (toda la Costa Atlántica), y las provincias de Buenaventura y Cauca. Obando triunfa ampliamente en Pasto y Popayán; en Bogotá, se impone por un margen muy pequeño. Triunfa también en Casanare, Chocó, Mariquita, Mompóx, Pamplona, Panamá y Veraguas. Azuero gana en su tierra natal, en las provincias de Socorro y Vélez, lo mismo que en Neiva (29). Durante el gobierno de Márquez aparecen los preludios de los partidos liberal y conservador, los "ministeriales" que rodean a Márquez serán los futuros conservadores y los opositoristas serán llamados liberales más tarde.

Es de notar que la candidatura derrotada de Obando era considerada oficial, porque estaba favorecida por el Presidente Santander; esto es considerado por Bushnell como muestra de cierto espíritu democrático, pero también anota que la profunda división dentro del partido gobernante hacía más difícil la violación de las normas constitucionales: "Pero sea que el desenlace se haya debido a escrúpulos legales o a la mera incapacidad para montar una maquinaria de imposición, el hecho es que el proceso electoral sirvió de mecanismo para un relevo no solo de gobernantes individuales sino de facción o de partido" (30).

Durante la vigencia de esta Constitución, fue elegido también presidente el general Pedro A. Herrán (ministerial o preconservador) en 1840, en elección perfeccionada por el Congreso, que no coincidió con la mayoría obtenida en las asambleas electorales, contra lo que sucedía generalmente. Herrán obtuvo 581 votos (35.8o/o) (triunfando en Bogotá, Tunja, Mariquita, Pasto y Popayán) contra 596 votos (36.7o/o) de Azuero (liberal santanderista) (que ganó en Cartagena, Mompox, Santa Marta, Riohacha, Panamá, Veraguas, Casanare, Pamplona y Socorro) y 377 (23.2o/o) del general Eusebio Borrero (que ganó en Cauca, Buenaventura, Chocó, Neiva, Antioquia y Vélez) (31). En este caso, como en el anterior, se ve que cada candidato triunfa generalmente en su lugar de origen o en el lugar donde tiene intereses económicos (haciendas, por ejemplo). Además, cada uno tiene zonas de influencia bastante definidas como la Costa Atlántica, el Gran Cauca, etc.

(29) BUSHNELL, 1971, 230-238.

(30) BUSHNELL, 1975, 31.

(31) BUSHNELL, 1970, 239-248.

En 1842 y 1843, se reforma nuevamente la Constitución volviendo a imponer los requisitos económicos para ser ciudadano (y sufragante): se requieren 300 de propiedad raíz o una renta anual de 150 pesos y se añade como requisito el pago de las contribuciones legales. Se sigue aplazando hasta 1850 el requisito del alfabetismo. Para ser elector, se requiere solo haber cumplido 25 años y saber leer y escribir, pero no se añaden requisitos económicos por encima de los impuestos al sufragante de 1er. grado. Los senadores necesitaban tener más de 35 años, propiedad de 4.000 pesos en bienes raíces o una renta de 500 pesos anuales (si provenía de bienes raíces) u 800 (si procedía de otro empleo, industria o profesión). Para representantes, los requisitos económicos eran propiedad raíz de 2.000 pesos, o una renta anual de 300 provenientes de bienes raíces o de 400 provenientes de otro empleo, industria o profesión.

Durante la vigencia de esta Constitución, son elegidos Mosquera (1844) y José H. López (1848). Mosquera triunfa con cierta amplitud, pues obtiene 762 votos (45.80/o) de las asambleas parroquiales sobre 475 (28.50/o) de Eusebio Borrero y 250 (15.00/o) de Rufino Cuervo. Mosquera triunfa en el Cauca, Popayán, Bogotá, Antioquia, Mompóx, Panamá, Riohacha, Veraguas, Tunja y Neiva y en Mariquita triunfa empatado con Cuervo. Borrero triunfa en Buenaventura, Chocó, Cartagena, Casanare, Pamplona, Socorro y Veléz. Cuervo solo gana en Pasto, Santa Marta y Mariquita (donde empata con Mosquera) (32). Mosquera y Cuervo son considerados como conservadores.

La elección de 1848 fue muy discutida: el partido conservador fue dividido a las urnas por las candidaturas de Gori y de Cuervo, lo que significaría el relevo de partido en el poder. El candidato liberal José H. López, cuya candidatura estaba apoyada por las masas urbanas de los artesanos entre los cuales el liberalismo había hecho una amplia campaña de penetración ideológica, obtuvo 725 (42.90/o) votos contra 384 (27.70/o) de Gori y 34 (18.00/o) de Cuervo. López triunfó en Popayán, Cauca, Barbaçoas, Bogotá, Antioquia, Mariquita, Neiva, Pamplona, Socorro, Santa Marta y Veraguas. Gori obtuvo la mayoría en Cartagena, Mompox, Panamá, Riohacha. Cuervo solo ganó en Pasto, Santa Marta y Veraguas (en esta provincia igualó a López) (33). La elección tuvo que ser perfeccionada por el Congreso, en una tumultosa sesión bajo la amenaza de las barras, llenas de los artesanos que las Sociedades Democráticas habían organizado como fuerza de choque del Liberalismo. Es innegable que se ejerció cierta forma de violencia sobre el Congreso, pero muchos opinan que de todos modos la elección hu-

(32) BUSHNELL, 1970, 249-257.

(33) BUSHNELL, 1970, 258-366.

biera favorecido al candidato liberal. Las versiones sobre el hecho son muy parciales y contradictorias: así que es difícil formarse un juicio objetivo sobre lo ocurrido. Pero una cosa puede afirmarse: fue la primera vez en la historia política del país en que las masas populares intervinieron en la elección de un mandatario. La organización del artesanado en las Sociedades Democráticas fue el primer intento de democratización de la vida política del país, pero sus propios creadores se arrepentirían muy pronto de su realización. De las divergencias entre artesanos y liberales radicales, va a surgir la división liberal entre "gólgotas" y "draconianos" y el golpe de Estado del General Melo.

El apoyo masivo de los artesanos estaba a favor del General Obando en las elecciones de 1852: este obtuvo una abrumadora mayoría sobre su contrincante, Tomás Herrera, otro liberal. La popularidad de Obando dentro del liberalismo era innegable: obtuvo así 1548 votos (el 77.1o/o de los votos de las asambleas) contra 329 (16.4o/o) de Tomás Herrera y 36 (1.8o/o) de Mariano Ospina R (conservador). Obando ganó en casi todo el país: Herrera solo logró triunfar en las provincias de Azuero (Santander), Soto (Santander), Panamá y Veraguas (34). Pero el gobierno de Obando no respondió a las expectativas en él depositadas: su indecisión, las contradicciones entre los intereses de los comerciantes librecambistas y los artesanos proteccionistas, la oposición del Congreso (dominado por los "gólgotas") a las ideas de Obando, fueron creando un ambiente de agitación y descontento popular, que fue el caldo de cultivo del golpe militar y posterior dictadura de Melo. Este golpe de Melo tendría como contrapartida la coalición bipartidista de liberales y conservadores para deponerlo, que llevaría al conservatismo al poder con la presidencia de Manuel M. Mallarino.

3. El sufragio popular y directo: un ensayo descartado

En 1853, todavía bajo la presidencia de Obando, tuvo lugar una nueva reforma constitucional que implantaba el sufragio directo y universal para elegir presidente y vicepresidente de la Nación, Magistrados de la Corte y Procurador general de la nación, gobernadores de las provincias, senadores y representantes. Con excepción de los empleos de presidente y vicepresidente, para los cuales se exigía ser granadino de nacimiento y mayor de 30 años, para ningún otro cargo se exigía otra cualidad que la de ciudadano.

La Constitución de 1853 reservaba a las provincias "el poder municipal en toda su amplitud": cada provincia quedaba con "el

(34) BUSHNELL, 1970, 267-268.

poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior” (35). La elección popular de gobernadores fue muy discutida, porque se decía que iba en detrimento del gobierno general.

Esta norma constitucional llevaba en sí el germen del federalismo: según ese artículo, cada provincia se dió su propia constitución. Siguiendo estos principios de autonomía, la provincia de Veléz otorgó el sufragio a la mujer (entre 1853 y 1857, cuando la provincia de Veléz fue repartida entre los estados de Boyacá y Santander), pero este ejemplo no fue imitado por ninguna otra constitución. Samper señala que “al verificarse las elecciones, no ocurrió el caso de que ninguna mujer hiciese uso de aquella prerrogativa” (36).

Según Bushnell, la implantación del sufragio directo y universal se hizo para complacer a las Sociedades Democráticas pero no hacía parte de la ideología del liberalismo doctrinario: “Esta reforma, aunque promulgada por los liberales, no despertaba mucho entusiasmo entre los líderes caracterizados del grupo denominado de los Gólgotas —liberales doctrinarios de extracción principalmente profesional— pero había sido reclamada con insistencia por las llamadas Sociedades Democráticas, o sea, por el liberalismo de orientación algo más popular; y parece que aquellos dejaron de lado sus propios temores y prejuicios al respecto en aras de la unidad liberal, y sin duda también bajo la influencia de las doctrinas democráticas que ya se abrían paso en Europa y los Estados Unidos” (37).

A este respecto, es interesante la argumentación con que defiende el voto calificado el radical Florentino González, que proponía exigir saber leer y escribir o pagar contribuciones como requisitos para la ciudadanía: “. . . la propiedad, como la contribución que se pague, es un indicio de la habilidad del individuo para tener participación útil en las elecciones: es la muestra visible de que sabe lo que va a hacer al sufragar” (38). Colmenares resume esta intervención de González en considerar al éxito como principio infalible de selección: la inteligencia y la aptitud para conseguir la riqueza “son el aliciente más poderoso que pueda presentarse al hombre para hacer esfuerzos por mejorar su condición, y ellos son el pedestal sobre que podemos fundar nuestra democracia representativa” (39).

(35) POMBO y GUERRA, 1951, IV, 19.

(36) SAMPER, 1951, I, 238.

(37) BUSHNELL, 1975, 30-31.

(38) Intervención de GONZALEZ en el Congreso, 18 de marzo de 1853 en G. COLMENARES, 1968, 127.

(39) *Ibíd.*, en COLMENARES, 1968, 127-128.

En otro artículo de prensa, Florentino González se mostraba partidario de una “democracia ilustrada, en que la inteligencia y la propiedad dirijan el destino del pueblo” y rechazaba enérgicamente “una democracia bárbara, en que el proletarismo y la ignorancia ahoguen los gérmenes de felicidad y traigan la sociedad en confusión y desorden” (40).

Según José M. Samper, la primera elección por sufragio universal se hizo durante la lucha armada contra Melo y eligió como vicepresidente al conservador Mallarino, “suministrando así una prueba concluyente de la imprudente ligereza con que los radicales habían llamado al sufragio universal, directo y secreto a decidir de los destinos de la Nación y del descrédito en que caían las exageradas ideas de reforma poco antes proclamadas” (41).

Según el mismo Samper, la “honrada neutralidad” y “la exquisita moderación” de Mallarino “dejaron el campo libre y seguro al voto popular, con lo que, cuando llegó el gran día de la batalla del sufragio, la verdadera mayoría numérica pudo manifestarse, y ello hizo inevitable la caída del radicalismo y del liberalismo en el terreno legal” (42).

Lo mismo opina Malcom Deas, pero explica la mayoría conservadora gracias al apoyo del clero y de los caciques parroquiales: “Los conservadores pronto cesaron su oposición al sufragio universal a nivel municipal; el buen sentido indicaba que esa manera de sufragio habría de ser en las poblaciones neogranadinas de aquel tiempo, la más ventajosa para la causa conservadora, resueltamente apoyada por la generalidad del clero y de los grandes propietarios y caciques de parroquias” (43).

Para Bushnell, la primera elección por sufragio universal no fue una elección presidencial (en esto difiere de Samper) sino la elección de Procurador General de la Nación y Magistrados de la Corte, que arrojó una clara victoria de la oposición sobre los candidatos del gobierno de Obando al elegir a Florentino González, con una plancha de conservadores y mosqueristas independientes: “Y lo mismo que la posterior victoria presidencial de Ospina, evidenció la fuerza popular innegable del conservatismo, que fue consecuencia lógica de la influencia eleccionaria del clero y que hizo del partido conservador sin mucha duda la agrupación mayoritaria del país durante todo el resto del siglo XIX” (44).

(40) El Siglo, No. 3, Junio 29 de 1848, en COLMENARES, , 1968, 119.

(41) SAMPER, 1951, I, 239-240.

(42) SAMPER, 1951, I, 240.

(43) DEAS, 1973, 121. El subrayado es mío.

(44) BUSHNELL, 1975, 33. El subrayado es mío.

La elección presidencial de Mariano Ospina Rodríguez por sufragio universal y directo, estuvo precedida por una intensa agitación preelectoral, como aparece en la correspondencia del general Mosquera, adversario de Ospina, donde se inspira la siguiente descripción de la campaña electoral que hace Malcom Deas: "Mosquera y sus agentes tuvieron que trabajar los "barrios" artesanos con cerveza, música, cohetes, *chicha* y asados, peleas de gallos y periódicos. Hubo que trazar carreteras para satisfacer a este o aquel pueblo, visitar y aplacar a los vacilantes, aislar a los propios seguidores de posibles intromisiones y estorbar constantemente a los seguidores de otros candidatos" (45).

Los informes del general Ramón Espina, agente electoral de Mosquera, sobre su trabajo de agitación en la región de Gachetá, donde Mariano Ospina tenía propiedades, indicaría que la propiedad territorial no garantizaba el predominio electoral. Espina escribe así a Mosquera, sobre la labor proselitista que adelantaba en la región, Pastor Ospina, el hermano de su rival: "tengo que dejar las cosas bien arregladas por acá para contrarrestar las intrigas de Don Pastor Ospina, que puso en juego por aquí ahora 10 días que con pretexto de quinas andaba por estos pueblos; pero ya él se habría desengañado que es impotente, que yo logro por aquí más que él cuando me propongo; que ya pasó el tiempo en que él se creía por estos pueblos, dueño de vidas i haciendas" (46).

Pero el optimismo de Espina resultó un poco desproporcionado ante la fuerza de la "maquinaria" electoral de los Ospina. Espina se había ganado el apoyo de la familia Arrubla, importantes propietarios de la región, pero éstos fueron traicionados por su peonada, cuyas boletas de votación les fueron cambiadas por los agentes electorales de Ospina (47).

En sus quejas por la derrota sufrida, debido a la traición de muchos que se pasaron al campo de Ospina por temor a un eventual triunfo del liberal radical Murillo Toro, se refiere Espina a tres principios "fatales y funestos" de la vida política del país, entre los cuales enfatiza "que el clero desida de la Suerte de la República y se aferre de ella por medio del Sufragio brutal de las masas que dirijen a su antojo valiéndose para ello de la religión que debieran respetar i conservar majestuosa, sublime i pura como la predica Jesucristo i no desprestijiarla haciéndole Servir de estafermo para lograr miras particulares" (48).

En otra carta se quejaba Ospina de "la infernal influencia del clero sobre las masas brutas" (49) que jugaba a favor de Ospina y

(45) DEAS, 1973, 119.

(46) MOSQUERA, 1966, 262-263.

(47) MOSQUERA, 1966, 267.

(48) MOSQUERA, 1966, 270.

(49) MOSQUERA, 1966, 266.

de las calumnias e insultos de los liberales gólgotas que luchaban en favor de Murillo Toro. De estas cartas se desprende el que las elecciones distaban mucho de ser pacíficas, lo que influyó en la huída y abstención de muchos, que dejaron sin apoyo a los mosqueristas, según Espina: "Una gran parte de la población se fue al campo ese día huyendo, porque dos otros días antes, empezaron a rujir que a tiempo de las elecciones iba a ver, revolución, muertos, el infierno avierto y que sé yo cuántas cosas más. Nuestra jente de alguna importancia en la N. G. que como U. sabe es la más inútil y cochina, de cualquier cosita se agarra para sacar el cuerpo, ya cuando se toca de contribuir para algo, o ya cuando hay o se figuran riesgo de un rasguño, nos dejaron solos i por lo mismo ni votaron" (50).

De las cartas de Espina a Mosquera se desprende también que la compraventa de votos se daba desde entonces: "La tropa en servicio i los imbálicos, con casi todos los jefes i oficiales, votaron por U. i si hubiéramos tenido siquiera 300 pesos, habríamos puesto 1.000 votos por lo menos, pues los que los gólgotas han conseguido a i solo a punta de plata, de la cual usaban hasta en la plaza públicamente el día de la elección" (51).

La participación electoral en estas elecciones fue bastante amplia, pues Bushnell la calcula en un 41o/o : "si tomamos en cuenta la índole esencialmente rural de la población, la falta de caminos, y otros factores que dificultaban el acceso a las urnas, es una cifra bien impresionante. Una comparación con tasas más recientes de participación y abstención electorales la haría aún más notable" (52).

Hay que tener en cuenta la dificultad de calcular el porcentaje de los casados menores de 21 años que, según la constitución, también tenían derecho al sufragio: la manera como se hacían los censos entonces no permite obtener datos ciertos. Bushnell calculó este porcentaje de manera más o menos arbitrario en un 5o/o, advirtiendo que podría aumentarse hasta el 10o/o o disminuirse hasta el 1o/o.

El conservador Ospina obtuvo 97.407 votos (46.2o/o del total) contra 80.170 (38.1o/o) del liberal radical Murillo Toro y 33.038 (15.7o/o) de Mosquera, que se presentaba como candidato del partido nacional, especie de coalición bipartidista. Ospina obtuvo gran mayoría en Tunja, Tundama (Boyacá) Antioquia, Bogotá, Cauca (en ese entonces coincidía con lo que hoy es el Valle) y Pasto. Mosquera ganó en Popayán, Panamá, Sabanilla,

(50) MOSQUERA, 1966: 267.

(51) MOSQUERA, 1966, 268.

(52) BUSHNELL, 1975, 32.

Valledupar, Cartagena y Mompo. (O sea, casi toda la Costa Atlántica y Popayán, su tierra natal). Murillo, por su parte, triunfa en Socorro, Pamplona, Vélez, Ocaña, Casanare, Santa Marta, Riohacha, Neiva y Buenaventura.

La participación fue muy desigual por regiones: hubo desde un 15o/o en el Chocó hasta un 73o/o de participación en Tunja, pasando por porcentajes muy altos como los de Casanare (68o/o), Santa Marta (64o/o), Buenaventura (59o/o), Cartagena (59o/o), Pasto (57o/o), Cauca (57o/o), Mariquita (53o/o) y Mompo (51 por ciento). En otras provincias la votación fue más escasa: un 30 por ciento en Bogotá, un 33o/o en Antioquia, un 31o/o en Ocaña, un 33o/o en Socorro, un 35o/o en Vélez y un 22o/o en Panamá (53).

Según Bushnell, hubo algunas irregularidades o datos muy sospechosos; en Sabanilla (hoy Atlántico), Ospina obtuvo solo 2 votos contra 2.883 de Mosquera y 1521 de Murillo Toro. En otros sitios, parece que votó el 100o/o o más del electorado. Pero cree que no llegaron a ser la regla general ni fueron decisivos en la elección: "De modo que los fraudes liberales tendían a anular el efecto de los fraudes conservadores y por consiguiente, al fin y al cabo, se le dió expresión adecuada a la soberana voluntad popular" (54).

4. La federación: autonomía electoral de los Estados

Según el parecer de Bushnell, en la época federal fue cuando se presentaron las mayores desvirtuaciones del proceso electoral, sobre todo durante la hegemonía del llamado "Olimpo radical". La época del siglo XIX más pura en cuestiones de sufragio fue desde la fundación de la Gran Colombia hasta 1860 y la hegemonía conservadora ocupa un lugar intermedio (55).

La federación se inicia en Colombia durante el gobierno conservador de Mariano Ospina R. con una nueva reforma constitucional, propuesta por Florentino González, entonces Procurador General de la Nación. La constitución de 1858 conservaba la elección directa del presidente, de los senadores y representantes; los magistrados de la Corte eran elegidos por el Congreso de ternas que presentaban las legislaturas de los Estados y el Procurador era elegido por la Cámara de Representantes.

Pero esta Constitución no tuvo prácticamente ninguna vigencia por la guerra civil que derrocó al gobierno de Ospina en una

(53) Los cálculos están tomados de BUSHNELL, 1970, 279-314.

(54) BUSHNELL, 1975, 33.

(55) BUSHNELL, 1975, 36.

coalición de los Estados contra el gobierno central (la costa Atlántica con Santander y Gran Cauca, bajo el liderazgo caudillista de Mosquera y Obando hacen alianza contra el gobierno de Ospina). Precisamente uno de los pretextos de esta guerra civil fue una ley electoral que otorgaba a las autoridades federales cierta intervención en los escrutinios de las elecciones de cargos nacionales para cerciorarse de la regularidad de los sufragios que afectaban a toda la Nación.

El pacto de unión federal (20 de septiembre 1861), que consagraba el triunfo de la revolución de Mosquera, único caso de transición política a nivel nacional obtenido por las armas regresó al sufragio indirecto, talvez a causa del triunfo de los conservadores en las elecciones populares de 1858. El presidente de los Estados Unidos de Colombia sería elegido por un número de electores doble del que elegía a representantes y senadores plenipotenciarios que correspondían a cada Estado Federal y al Distrito Federal de Bogotá, pero se dejaba a cada Estado el derecho a determinar la manera de nombrar los electores, lo mismo que la determinación del modo de nombrar senadores y representantes.

La Convención de Rionegro (1863) confirmó casi en todos sus puntos lo establecido en el Pacto Provisorio de Unión (menos en la creación del Distrito Federal de Bogotá, omisión que acarrearía problemas como se verá más adelante). La Convención estatuyó que la elección del Presidente de la Unión se haría por el voto de los Estados, teniendo cada Estado un voto, que sería el de la mayoría relativa de sus respectivos electores, según la legislación electoral propia de cada Estado. Si ninguno obtuviera la mayoría absoluta, el Congreso perfeccionaría la elección entre los candidatos que obtuvieran mayor número de votos.

Tanto Bushnell (56) como Malcom Deas (57) subrayan la rapidez con que los liberales radicales se deshicieron del sufragio universal, una vez alcanzado el poder. En los Estados en que predominaba el radicalismo liberal (Cundinamarca, Boyacá y Santander) se implantó uniformemente el requisito del alafabetismo para poder votar: en estos Estados no se presentaban irregularidades tan marcadas como las de la Costa Atlántica, que veremos más adelante. Los radicales, como liberales doctrinarios, valoraban un poco más las apariencias legales, pero sin la menor "intención de permitir un libre juego electoral hasta el punto de que pudiera ganar el enemigo conservador. No cabe duda, pues, de que uno de los motivos de la limitación del sufragio fue el de facilitar cierto manipuleo discreto del proceso electoral, sin tener que recurrir a medidas extremas. O sea que deshabilitando en masa a los campesinos analfabe-

(56) BUSHNELL, 1975, 34.

(57) DEAS, 1973, 121.

tos, tan fácilmente engañados por los curas godos —por ejemplo— el problema político ya era mucho más sencillo de resolver. Aunque tampoco es de suponer que los resultados oficiales siempre reflejaran las verdaderas preferencias siquiera de la población habilitada, alfabeta; porque así y todo ningún candidato presidencial netamente conservador obtuvo nunca en la época de la federación más del 50/o de la votación en Boyacá, y creo que debía haber unos cuantos más godos alfabetos, en alguna parte del Estado” (58).

Hubo cinco Estados que conservaron el sufragio universal, pero representaban menos de la mitad de la población: ellos fueron el Gran Cauca (que comprendía desde el actual Putumayo hasta el Chocó) que era el baluarte del mosquerismo primero y luego del independentismo de Núñez, que era liberal; Antioquia (actual departamento de este nombre y el Viejo Caldas) donde el sufragio universal no presentaba ningún problema para los gobernantes locales; y los tres Estados de la Costa Atlántica, donde Bushnell sospecha fundamente que no importaba mucho el número de las personas con derecho a voto, ya que el proceso electoral estaba bastante viciado por prácticas irregulares.

José M. Samper subraya el hecho de que las constituciones conservadoras no restringieron el sufragio universal porque “el buen sentido indicaba que esa manera de sufragio había de ser, en las poblaciones neogranadinas de aquel tiempo, la más ventajosa para la causa conservadora, resueltamente apoyada por la generalidad del Clero y de los grandes propietarios y caciques de parroquias” (59).

Con excepción del Estado del Tolima, en ningún otro Estado se consideró la representación de las minorías: la Constitución de 1867, promulgada en El Guamo, otorgaba un tercio de la representación a las minorías mediante el sistema del voto incompleto. Lo mismo aparece en la ley del 27 de enero de 1868 y la nueva Constitución de 1879, sancionadas ambas en El Guamo. La Constitución de 1877 y la ley 25 del 23 de marzo de 1877, solo otorgan un cuarto de la representación, mediante el mismo sistema del voto incompleto (60).

El sistema federal y la consiguiente descentralización electoral se prestaba a incontables abusos y problemas, tanto a nivel nacional como a nivel de conflictos entre los Estados federales y el Estado central. Uno de los conflictos más famosos de este estilo fue el suscitado en Cundinamarca a propósito de la elección del conservador Ignacio Gutiérrez Vergara para la presidencia de este

(58) BUSHNELL, 1975, 34. El subrayado es mío.

(59) SAMPER, J.M. 1951, I, 238.

(60) BARBOSA, 1977, 11-12.

Estado, cuando era Presidente de los Estados Unidos de Colombia el general Santos Gutiérrez. La situación era delicada porque Bogotá era a la vez capital del Estado de Cundinamarca y de la Nación, a la cual la legislación le vedaba cualquier intervención en los asuntos internos de los Estados Soberanos. (Situaciones como esta era lo que pretendía evitar Mosquera con la creación de Bogotá como Distrito Federal). Además, la situación se agravaba por el hecho de que con la victoria en Cundinamarca los conservadores dominaban en tres de los nueve Estados de la Unión: Antioquia, Cundinamarca y Tolima, cuyos territorios quedaban contiguos y de los cuales los dos primeros eran ciertamente los más ricos y poblados de la Nación.

Carlos Holguín, secretario de Gobierno de Cundinamarca, obtuvo del gobierno conservador de Antioquia 1.000 fusiles y puso como prefectos de los departamentos del Estado a antiguos militares conservadores. Pero, en la Asamblea era mayoritario el radicalismo, que trató de maniatar legalmente al presidente imponiéndole ternas para elegir alcaldes. El presidente del Estado consideró que esto violaba la Constitución por ser una intromisión del Legislativo en el Poder Ejecutivo y terminó por disolver la Asamblea federal y acumular "orejones" de la Sabana de Bogotá con el evidente propósito de formar un ejército.

Los liberales radicales temieron que los conservadores dieran un golpe de Estado y se apoderaran del Gobierno central: el Gobierno radical se decidió a intervenir de manera claramente ilegal pasando por encima de la ley de orden público que prescribía al Gobierno general permanecer neutral en los conflictos internos de los Estados federales. El presidente Santos Gutiérrez le dió un golpe de Estado al Presidente de Cundinamarca e impuso por la fuerza de las armas un gobierno radical en este Estado. Murillo Toro aconsejó el golpe pero votó en favor de la absolución del Presidente Gutiérrez Vergara en el juicio que se le siguió. Murillo Toro se daba cuenta de que se trataba de un problema político del cual podía depender la caída del radicalismo del Gobierno general, pero también veía que el Presidente de Cundinamarca no había violado las leyes federales sino las de su propio Estado, sobre las cuales la Corte Suprema Federal no tenía jurisdicción alguna (61).

Más grave fue el problema surgido a raíz de la primera candidatura de Rafael Núñez a la presidencia: este episodio mostró a las claras los abusos a que se prestaba la legislación electoral bajo el Federalismo. El Olimpo Radical no escatimó ningún medio para bloquear a Núñez el acceso al poder: Murillo Toro escogió como candidato a Aquileo Parra, que fue apoyado por la maquinaria

(61) Sobre este episodio, cfr., RODRIGUEZ PIÑERES, 1950, 84-94.

oficial encabezada por el presidente Santiago Pérez, convertido así, según Liévano Aguirre, "en el más activo de los agentes y propagadores de la candidatura radical" (62).

Según este mismo historiador, los hombres del Olimpo Radical no vacilaron en escoger el camino del fraude aprovechando los vacíos de la Constitución de Rionegro para falsificar la voluntad popular. En base a la descentralización y autonomía de la legislación electoral, el grupo dominante en cada Estado podía prolongar fácilmente su dominio porque podía modificar la legislación y reglamentación electorales, lo mismo que la formación del Jurado electoral que efectuaba los escrutinios finales.

Según el radical Miguel Samper, los gobiernos seccionales estaban organizados "para hacer de ellos máquinas de elegir presidentes, gobernadores, congresos y legislaturas" (63).

El presidente Pérez empezó por poner a la Guardia Colombiana al servicio de la candidatura de Parra, eliminando del mando a los militares nuñistas. Al principio, Núñez triunfó en el Cauca y los tres Estados de la Costa (Panamá, Bolívar y Magdalena); Santander y Boyacá, fortines del radicalismo, estaban a favor de Parra; en Antioquia y Tolima, triunfaron los conservadores con un candidato independiente, el cartagenero Bartolomé Calvo; Cundinamarca permanecía indecisa, pero al empezar a inclinarse a favor de Núñez, "por orden del Ejecutivo, se detuvo al escrutador nuñista señor Lino Ruiz y solos ya los radicales en el jurado alteraron el resultado de la votación dando el triunfo al señor Parra" (64).

El gobierno radical nombró al general Sergio Camargo jefe de las fuerzas del Atlántico, destinadas a proteger el tráfico interoceánico, con orden verbal del presidente (según sostiene Otero Muñoz) de derrocar los gobiernos de Panamá y Magdalena. También se envió al Dr. Esguerra como agente confidencial a negociar con el Estado de Bolívar su apoyo a Parra, pero el presidente de Bolívar apresó al plenipotenciario y declaró amenazada por el gobierno nacional la soberanía del Estado (65).

Camargo sometió a la fuerza al Magdalena: en el combate murió el general Joaquín Riascos, gobernante del Magdalena y, después de esto, el Estado se declaró en favor de Parra. Luego, en Panamá, las fuerzas radicales destituyeron al presidente de Panamá, Pablo Arosemena, anularon las elecciones anteriores y decre-

(62) LIEVANO A., s.f., 128.

(63) M. SAMPER, 1925, I, 208 (Publicado en 1880 por primera vez).

(64) LIEVANO, s.f., 137.

(65) OTERO MUÑOZ, 1951, 62.

taron el voto del Estado en favor de Parra. En el Cauca, el presidente César Conto hizo anular por el Consejo Electoral gran número de votos con pretextos escandalosos y luego el Consejo electoral declaró que el Estado del Cauca no votaba en la elección presidencial.

Además, el presidente Pérez maniobró hábilmente para que los conservadores se declararan neutrales entre Núñez y Parra y lanzaran candidato propio: según el historiador liberal Carlos Benedetti, citado por Otero Muñoz, Pérez ofreció una subvención de un millón de pesos al gobierno de Antioquia y armas al del Tolima. Así, el Congreso tenía que perfeccionar la elección porque ninguno de los candidatos tenía los 5 votos requeridos: lógicamente, la elección del Congreso favoreció a Parra (66).

Así Núñez ganó solamente en su Estado natal, Bolívar, pero con un margen tan abrumador que no deja de despertar sospechas: obtuvo 44.000 votos contra 7 de Parra. Según Bushnell, "no es sospechoso únicamente el margen porcentual de victoria sino el total de votos contabilizados, que sobrepasaba holgadamente la población adulta varonil del Estado" (67).

Quizás debido a esta serie de maniobras, el único punto en que hubo acuerdo para reformar pacíficamente la Constitución de 1863 fue precisamente el referente a las elecciones presidenciales, cuya fecha y legislación eran distintas para cada Estado, lo que se prestaba a los manejos que acabamos de describir. Varias legislaturas Estatales pidieron al Congreso nacional la unificación de fechas y procedimientos para elecciones y escrutinios, lo que este realizó el 30 de mayo de 1876. Sancionó la ley el entonces presidente del Estado, Aquileo Parra, cuya elección presidencial hubiera sido imposible con esa ley.

5. La Regeneración: Regreso al voto indirecto

La crisis económica y política del Estado radical hizo que la nación se hiciera consciente de los inconvenientes de la excesiva descentralización introducida por la Constitución de Rionegro. Rionegro descentralizó las guerras y conflictos, pero se tradujo en la inestabilidad y anarquía de los gobiernos locales, cuya transición se hizo siempre en base a golpes de Estado. El presidente Zaldúa, en su informe al Congreso, se quejaba de la anarquía y de la crisis a que conducía el sistema federal de 1863 y el desprestigio consiguiente del sufragio: "Desde 1863 la república ha presentado un cuadro de completa anarquía, porque tolerándose las revoluciones

(66) OTERO MUÑOZ, 1951: 62-63

(67) BUSHNELL, 1975: 34.

en los Estados, se ha desbaratado la estructura del Gobierno federal y se han anulado los principios fundamentales de la democracia.

El sufragio popular ha caído en desprestigio, porque ha sido reemplazado por la fuerza. Esa fuerza brutal es hoy la única manifestación del querer de los pueblos, cuando sólo revela y no puede revelar sino la ambición de los audaces y el desenfreno de los elementos perturbadores del sosiego público” (68).

Esta crisis condujo al gobierno a Núñez y al gobierno centralizador de la Regeneración, cuyas reformas quedaron plasmadas en la Constitución de 1886. Dicha reforma constitucional se hizo mediante un Consejo Nacional de Delegatarios; para su conformación el Presidente Núñez pidió, el 1o. de septiembre de 1885, a los gobernantes de los Estados que cada uno nombrara 2 delegatarios, ya que no estaban reunidas las Legislaturas de los Estados y era imposible efectuar elecciones por los peligros de la guerra civil. Una de las bases de la reforma, acordada por el Consejo Nacional de delegatarios, fue la unificación nacional de la legislación civil, penal, electoral, comercial, de minas, de organización y procedimientos judiciales y la organización independiente del Poder electoral. Este acuerdo fue casi unánimemente aprobado por las municipalidades de la República.

La Constitución de 1886 otorgaba la ciudadanía a los “varones mayores de 21 años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia” (69). Se perdía la ciudadanía por haber sido condenado a pena aflictiva, haber sido destituido del ejercicio de funciones públicas mediante juicio criminal o de responsabilidad, o haber ejecutado actos de violencia, falsedad o corrupción en elecciones. Se regresa a los requisitos socioeconómicos para ser senador y presidente de la República: se necesita ser mayor de 30 años y tener por lo menos 1.200 pesos de renta anual “como rendimiento de propiedades o fruto de honrada ocupación”. Para representantes, no se señalan tales requisitos: basta ser mayor de 25 años.

Las elecciones son parcialmente censitarias y la participación quedaba escalonada por grados: se elegía directamente a los “consejeros municipales” y diputados a las Asambleas por el voto de todos los ciudadanos. Después, los ciudadanos que supieran leer y escribir o tuvieran una renta anual de 500 pesos o una propiedad inmueble de 1.500 pesos elegían directamente representantes a la Cámara y escogían electores que votarían en las elecciones de Presidente y Vicepresidente. Las asambleas departamentales

(68) POMBO y GUERRA, 1951: IV, 179.

(69) POMBO y GUERRA, 1951: IV, 211.

elegían a los senadores para que esta corporación estuviera ajena a los vaivenes de la elección popular, según afirman Pombo y Guerra (70).

Según Bushnell, durante la hegemonía conservadora que siguió al gobierno de la Regeneración, la táctica principal de los conservadores era la aplicación arbitraria del requisito del alfabetismo (hay que recordar que el principal ideólogo conservador e inspirador de la Constitución de 1886, era partidario del sufragio universal y se opuso a las restricciones impuestas en la Constitución de 1886) (71): "Una vez implantado el requisito, se administraba con la obvia presunción de que todo buen conservador sabía leer y escribir a no ser que se comprobara claramente lo contrario; y con los liberales, viceversa. Así fue que en la elección presidencial de 1914 por ejemplo, en el godísimo pueblo cundinamarqués de Guasca se emitió el 20o/o del número de votos emitidos en la misma Bogotá, aunque Guasca tenía a los más un 5o/o de la población de Bogotá (Y si de alfabetos únicamente se tratara, supongo que Guasca tendría talvez el 2o/o de los de Bogotá)" (72). En un trabajo publicado en "Lecturas Dominicales" de El Tiempo, se indicaba como la votación en varias poblaciones de Cundinamarca fue mayor en 1914 que en 1976: Sasaima tuvo 1.508 votos conservadores en 1914 y el total de la votación en 1976 fue de 1.430 votos, en Guasca la votación conservadora en 1914 fue de 1.959 votos contra 784 en 1976 y en Guayabal de Siquima fue de 1.779 votos conservadores en 1914 contra un total de 879 en 1976 (73). Las mayorías conservadoras durante la hegemonía son demasiado abrumadoras para no sospechar que los caciques locales habían hecho sus famosas "canastadas" de votos: Así José V. Concha triunfa con 300.735 votos sobre Nicolás Esguerra, Marco Fidel Suárez obtiene 216.594 votos contra 160.498 de Guillermo Valencia y 24.041 de Lombana Barreneche y Pedro Nel Ospina tiene 413.619 votos contra 256.231 de Benjamín Herrera (Esta última elección fue protestada por el liberalismo de manera especial).

Otro de los mecanismos electorales del conservatismo fue el apoyo clerical y jerárquico, especialmente notorio en las elecciones de Marco Fidel Suárez, Miguel Abadía Méndez y en la división conservadora de 1930 (74). A este propósito opina Malcom Deas:

(70) POMBO y GUERRA, 1951, IV, 1975.

(71) Cfr. CARO, Estudios constitucionales, 1951: 233-234, 238-249.

(72) BUSHNELL, 1975: 35-36.

(73) El Tiempo, 26 de febrero de 1978.

(74) A este propósito, puede consultarse F. GONZALEZ, Partidos políticos y poder eclesiástico, Bogotá, CINEP, 1978. Especialmente en las págs. 152-206.

“El alto mando conservador sin duda acogía con gusto el apoyo clerical, y en 1890 lo reforzaron con la vuelta definitiva de los jesuítas y con españoles importados de demostrada ortodoxia, pero no lo controlaban directamente y hay una ligera pero persistente corriente de inquietud en los círculos oligárquicos en relación con el oscurantismo clerical. No obstante, durante los 45 años que van de 1885 a 1930, la Iglesia fue el brazo electoral de los conservadores. El liberalismo era pecado: las pastorales colombianas eran intensas e insistentes sobre ese punto. El cura era frecuentemente la persona más influyente de la localidad” (75).

Uno de los episodios más pintorescos de nuestra vida electoral fue el caso del célebre registro de Padilla, que llevó al poder al general Rafael Reyes en 1904. El gobierno solo tardíamente se decidió a tomar partido a favor de Reyes. Lemaitre, biógrafo de Reyes, cree que esas vacilaciones se debían a las maniobras de Lorenzo Marroquín, eminencia gris del régimen, en pro de la candidatura del general Vásquez Cobo, porque pensaba que Reyes les seguiría juicio a los responsables de la pérdida de Panamá.

Por esta indecisión oficial, el general Juanito Iguarán, cacique indisputado de la provincia de Padilla (Departamento del Magdalena, con capital en Riohacha), estaba indeciso en cuanto a la escogencia que sus electores cautivos habrían de realizar. La solución de Iguarán fue salomónica: los electores debían firmar en blanco el acta de elección y darle a él amplia autorización para llenarla luego como conviniera. Lemaitre señala que “aquello era como la postergación de un voto que, de todas maneras, en ese día o una semana después, habría de tomarse de acuerdo con la voluntad omnipotente del cacique” (76).

Llegado a Barranquilla con su pliego en blanco, Iguarán fue prácticamente secuestrado por sus amigos el marqués de Mier, Diego de Castro y el gobernador José Francisco Insignares, reyistas convencidos. El resultado fue que al día siguiente el registro electoral de Padilla estaba a favor de Reyes.

Este fraude hubiera pasado inadvertido como tantos otros a no ser por el hecho de que Reyes se impuso a Joaquín F. Vélez solo por 12 votos: precisamente el número de votos aportados por el registro de Padilla (el total de los sufragios fue de 994 votos por Reyes y 982 por Vélez y 1.709 por el general Ramón González Valencia como vicepresidente en ambas listas). Lemaitre señala que “el sutil mecanismo del fraude venía a corregir en beneficio de la democracia, lo que la fuerza del partido vencedor le quería

(75) DEAS, 1973: 130.

(76) LEMAITRE, 1967: 264.

imponer al país . . . el registro de Padilla vino a ser así como una extravagante y fraudulenta rectificación” (77) de la violencia contra la opinión democrática de la nación que suponía la marginación del liberalismo del proceso electoral.

Lemaitre y Bushnell suponen que el partido liberal, de poder hacerlo, hubiera sufragado a favor de Reyes, aunque no fuera sino como un mal menor; Bushnell opina que “el fraude referido resultó ser un fraude benéfico, democrático casi, pues contrarrestó a otras maniobras antidemocráticas y aseguró una vez más el triunfo de la voluntad popular” (78).

6. Hacia la Representación de las Minorías

El Código electoral (ley 7a. de 1888), obra de Carlos Calderón Reyes recogía las disposiciones vigentes en la materia pero solo tenía en cuenta los derechos de la mayoría. En 1898, el representante Eliseo Arbeláez introdujo un proyecto de ley que buscaba dar origen popular a los funcionarios electorales y consagrar el principio de la representación de las minorías: se buscaba independizar el ramo electoral de las influencias gubernamentales mediante la creación del censo electoral por un “Cabildo Abierto”. Para representar a las minorías, se pedía que en toda votación por 3 o más candidatos se votara por la mayoría absoluta de estos y la elección se declarara en favor de los que hubieran tenido mayor número de votos en escala descendente. El proyecto fue discutido en la Cámara hasta que Uribe Uribe, en su famoso discurso “Oración por la igualdad” propuso suspender la discusión y nombrar una comisión que reformara totalmente la ley electoral.

En el mismo año de 1898, el senador Calderón Reyes había presentado un proyecto en el mismo sentido buscando reformar la ley 7 de 1888, que su propio autor consideraba improvisada. Buscaba el proyecto independizar al Poder electoral mediante la creación de una corporación elegida por las Cámaras con igual representación de las fracciones que la existente en las Cámaras; también proponía una cédula electoral que permitiera votar aunque se omitiera el nombre del sufragante en la lista de los jurados (parece que esta omisión era un sistema muy utilizado para impedir el sufragio a los adversarios). Además, se proponía el sistema del “voto limitado” o “lista incompleta” para lograr la representación de las minorías: se votaba por 3 candidatos cuando se debía sufragar por 5, por 4 cuando se debían elegir 7, y así

(77) LEMAITRE, 1967: 265.

(78) BUSHNELL, 1975: 36.

sucesivamente. Tal vez la aprobación de un proyecto de este estilo le hubiera evitado al país el desangre de la guerra de los mil días, pero la oposición de los conservadores nacionalistas impidió la aprobación, a pesar de haber sido recomendado al Senado por el presidente Sanclemente.

Solo bajo la presidencia de Reyes, se instauró la representación de las minorías. La Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de 1905 aprobó casi incondicionalmente los proyectos del Ejecutivo, a los cuales solo se hicieron leves retoques. Se suprimieron así los oficios de Vicepresidente y Designado, dejando prácticamente al arbitrio del presidente la elección de sucesor (lo reemplazaba el ministro que él señalara) y se amplió el período presidencial a 10 años, únicamente para el caso presente de Reyes. Se introdujo la representación de las minorías en toda elección popular y el nombramiento de senadores (Pero éstos eran elegidos por los consejos departamentales, que en la práctica dependían bastante de los gobernadores). Se aplazó para el 1o. de febrero de 1908 la sesión del Congreso, cuyas funciones legislativas se delegaban en la Constituyente.

En 1907, Reyes volvió a convocar la Constituyente: ante ella, el ministro de Gobierno presentó la solicitud de aplazamiento indefinido de las elecciones, presentado por algunas municipalidades y muchos ciudadanos (casi todos empleados públicos). La solicitud fue aprobada gracias al apoyo de los diputados liberales. Como consecuencia de esta aprobación se eliminaron también las asambleas departamentales: los "consejos" departamentales quedaban compuestos por el gobernador y algunos funcionarios dependientes de él, lo que quitaba a estas entidades todo origen popular. También se aplazaron nuevamente las sesiones del Congreso, esta vez hasta el 1o. de febrero de 1910.

En 1908 se reunió de nuevo la Constituyente para realizar una nueva reforma constitucional: se quitaba el nombramiento de los senadores a las entidades dependientes del gobierno departamental y se lo otorgaba a un Colegio Electoral departamental, elegido por las municipalidades. En cierto sentido, se regresaba a la Constitución de 1886, que concedía esta elección a las asambleas departamentales.

La renuncia definitiva del General Reyes en 1909 significó la restauración del régimen constitucional y la elección popular del Congreso, que eligió como presidente al general González Valencia para el año que faltaba del sexenio de Reyes. González también convocó una asamblea constituyente, que eligió como presidente a Carlos E. Restrepo para el cuatrienio de 1910-1914 y reorganizó el sistema político y administrativo. Se restableció el oficio del Designado (1o. y 2o.), elegidos por el Congreso y se confió la elección

de los senadores a Consejos Electorales, cuyos miembros serían elegidos por las asambleas departamentales. El presidente de la República sería elegido por el voto directo de los ciudadanos que tuvieran derecho a sufragar para elegir representantes (actos legislativos No1, 2 y 3 de 1910), o sea, los ciudadanos que supieran leer y escribir o tuvieran una renta anual de 300 pesos o una propiedad de 1.000 pesos. Todos los ciudadanos elegían directamente "consejeros" municipales y diputados a las asambleas departamentales.

Se aseguraba también la representación de las minorías por el sistema del "voto incompleto, o del cuociente electoral o del voto acumulativo, u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos" (79). Pero con el sistema del voto incompleto esto no se cumplía en la práctica casi nunca por "vicios voluntarios de interpretación, cuando un partido se fraccionaba espontánea o artificialmente para "arrastrarse también la representación de la minoría" (80).

Además, poco a poco fue creciendo el descontento del Liberalismo porque la ley no garantizaba la debida proporcionalidad ya que encajonaba de antemano la participación del partido minoritario a una tercera parte de la representación (la mayoría así fuera de un solo voto, arrastraba los 2 terceras partes de la representación). Se presentaron varios proyectos para eliminarlo y reemplazarlo por el sistema del cuociente electoral: (en 1911, proyectos de los representantes Ignacio Guerrero y Carlos Rosales; en 1922, proyecto del senador Luis de Greiff; en 1925, proyecto de los senadores Antonio José Restrepo, Antonio Samper Uribe, Alejandro Galvis y José M. Saavedra Galindo).

El voto incompleto fue finalmente suprimido por la ley 31 de 1929, que se inició con un proyecto presentado por el representante Guillermo Peñaranda Arenas, que recibió algunas modificaciones de la Comisión. Se implanta así el sistema del cuociente electoral en toda elección popular. En 1932, la Ley 7a. extendió el sistema del cuociente a la formación de las entidades electorales. Pero no se excluyen otros sistemas de representación proporcional como el voto incompleto, etc.

7. Vicisitudes de la implantación de la cédula electoral

Conjuntamente con la campaña en pro de la representación de las minorías, se presentaron varios proyectos que buscaban im-

(79) POMBO y GUERRA, 1951: IV, 326.

(80) MONTOYA, 1938: 26.

plantar una cédula o documento de identificación para votar. En realidad, es una preocupación bastante antigua, ya que la primera ley que trata de un documento que acreditara al ciudadano el derecho de sufragar, data del 16 de junio de 1853, bajo la presidencia de Obando. El jurado electoral confería a todo ciudadano comprendido en el registro de lectores una cédula que lo acreditaba como tal, pero solo valía para cada elección y luego debía ser incinerada.

También el general Mosquera dispuso, por medio del decreto de 28 de julio de 1862, que todo ciudadano registrado en la lista de electores fuera provisto de un certificado expedido por la comisión de calificación, donde constara que llenaba los requisitos para sufragar.

En el proyecto del senador Carlos Calderón, en 1898, se hacía nuevamente referencia a la cédula para hacer eficaz el derecho al sufragio aunque se omitiera el nombre del sufragante en los registros electorales: tal cédula no sería un documento permanente de identificación sino una tarjeta que, a la vez serviría como paleta de votación.

En septiembre de 1909, los representantes Rafael Uribe U., Lucas Caballero y José Medina presentaron un proyecto de ley que implantaba el voto obligatorio y una cédula electoral válida para todas las elecciones y en cualquier mesa: se eliminaba así la lista de electores.

En julio de 1911, los proyectos de los representantes Ignacio Guerrero y Carlos N. Rosales también hacían referencia al voto obligatorio, al sistema del cuociente y a una cédula, documento de identificación o carta de elector. Pero la comisión de la Cámara (compuesta por Laureano Gómez, Juan Evangelista Trujillo y Julio Enrique Santos) fue adversa al proyecto: la cédula no era aplicable en las circunstancias en que se hallaba el Tesoro nacional, pues el cargo de jurado electoral se haría demasiado gravoso al alargarse el tiempo del oficio: si no se paga, no se conseguirá que lo desempeñen personas honradas y los alcaldes terminarán por proveer el cargo con personas que sean sus instrumentos políticos y personales; si se pagara, el Tesoro Público no tendría fondos. El 20 de julio de 1912, el ministro de Gobierno, Pedro M. Carreño, presentó un proyecto de legislación que proponía una cédula de vecindad, de validez indefinida para toda clase de elecciones. Pero la comisión (compuesta por los senadores Rafael Uribe U., Pedro A. Molina y Alberto Camilo Suárez) encargada de evaluar la reforma, se opuso a la cédula porque, según ellos, propiciaba la corrupción del voto facilitando su compraventa; además, como todo documento público, la cédula dependería de la Administración pública, lo que entrabaría su independencia. Tampoco parecía garan-

tizar las formalidades que debería revestir para evitar alteraciones, falsificaciones u omisiones.

El 20 de julio de 1913, los senadores Uribe Uribe, Jorge E. Delgado y José I. Díaz Granados presentaron un proyecto de Código Electoral que proponía el voto obligatorio, insistía en el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas y proponía la creación de varias corporaciones electorales como el Gran Consejo Electoral (compuesto por 5 senadores, y 5 representantes, elegidos por el sistema del voto incompleto; el presidente de la Corte Suprema, un profesor de Derecho de la universidad Nacional y 2 miembros de los dos partidos políticos mayoritarios), Consejos de Distrito electoral (en cada departamento, con una representación equivalente a la anterior, pero a nivel departamental), los Tribunales de elecciones elegidos por las asambleas departamentales), los Jurados electorales de cada municipio (elegidos por los Concejos municipales) y los jurados de votación (elegidos por los Jurados electorales). Se permitía un inspector de cada partido para supervisar todo el proceso electoral.

En este proyecto de creación de un Poder electoral autónomo, los Jurados electorales expedían a los ciudadanos inscritos en el registro una cédula que los identificara y certificara la clase de elecciones en las que podía participar; serían de color blanco para los que podían participar en todas las elecciones y amarillas para los demás.

La Comisión encargada de estudiar el proyecto (senadores Pedro A. Molina, Fidel Cano y Julio Zapata) se opuso a casi todas las sugerencias pero el debate prosiguió en el Senado hasta que Uribe U. se retiró de las sesiones como protesta contra las modificaciones sugeridas al proyecto.

Por su parte, en la Cámara el representante Enrique Santos había presentado otro proyecto electoral que introducía también la cédula, por cuyo derecho de expedición se debían pagar 10 centavos.

El año siguiente, el 6 de agosto de 1914, Uribe U. presentó un nuevo proyecto que insistía en la adopción de la cédula y el nombramiento de inspectores políticos que presenciaran todo el proceso electoral. Esta vez el proyecto fue aprobado en primer debate y pasó a la Comisión de Elecciones, donde durmió el sueño de los justos. Pocos meses después fue asesinado Uribe U. En 1915, el representante Enrique Lleras Restrepo presentó otra vez la propuesta de implantación de la cédula, que sería válida sólo para las elecciones del año de su expedición. En 1922, el senador Luis de Greiff propuso un proyecto que implantaba el sistema del cuociente electoral y la cédula de identidad electoral como requisito para toda clase de elecciones populares: las cédulas serían expedidas

por los Jurados electorales. Además, proponía la creación de un poder electoral autónomo: la asamblea departamental elegía un Consejo Electoral y los Concejos municipales elegían a los Jurados electorales.

En agosto de 1925, los senadores Antonio José Restrepo, Antonio Samper Uribe, Alejandro Galvis Galvis y José M. Saavedra Galindo, presentaron un proyecto de reforma electoral, que recogía básicamente las ideas del presentado por Uribe U. en 1913. Sus puntos principales eran el voto obligatorio, la cédula con impresiones digitales, la independencia y descentralización de las corporaciones electorales, el voto secreto, el sistema del cociente y la suspensión del sufragio para las Fuerzas Armadas. En la exposición de motivos, el senador Antonio J. Restrepo se muestra partidario del sufragio universal de los ciudadanos varones: si se restringe el sufragio, se debe otorgar el voto para elegir presidente y representantes a los que sepan leer y escribir o paguen impuestos sobre la renta o propiedad raíz. La restricción en base a la renta daba lugar a la “escandalosa institución de los falsos rentados, que lo son únicamente para la efectividad del derecho al voto” (81).

Al año siguiente, volvió a presentar el senador Restrepo su proyecto, con adiciones notables; insistía en el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas y en la creación de entidades electorales, tales como una Junta Central Electoral y unas Juntas Departamentales Electorales, nombradas por el Congreso y las Asambleas, de ternas presentadas por la Corte y los Tribunales Superiores, respectivamente; además, Juntas electorales municipales, nombrados por la Junta Departamental. En esas entidades habría representación de los partidos políticos organizados o reconocidos, con voz pero sin voto.

En el proyecto se establecía también un cédula electoral y se castigaba la “posesión maliciosa de cédula por otra persona que no sea la en ella mencionada . . . Se presumirá en todo caso maliciosa la posesión de una cédula electoral ajena por un agente político en todo tiempo, y por cualquier persona el día de una elección . . .” (82).

Establecía la incompatibilidad de los funcionarios públicos no electivos (con excepción de los profesores oficiales) para ser candidatos. El voto era obligatorio: se privaba del sufragio al abstencionista en las elecciones inmediatamente anteriores.

Finalmente, el 8 de octubre de 1929, el representante Gabriel Turbay presentó nuevamente un proyecto de ley que adoptaba la cédula de ciudadanía para todos los efectos civiles. El grupo

(81) MONTROYA, 1938: 50.

(82) MONTROYA, 1938: 52.

conservador de Guillermo Valencia se opuso al proyecto tanto en el Senado como en la Cámara: en la Cámara criticaron al proyecto porque se habría presentado de modo sorpresivo y porque constituía "una casta privilegiada de sufragantes a favor de los moradores de las ciudades y en contra de la ciudadanía rural" (83). Además, aducían que la confección de la cédula era difícil o imposible, complicaba y desorganizaba el sistema electoral, se presta a fraudes, al acaparamiento mercantil, a la sustracción o destrucción insidiosas, etc. En el Senado, el grupo valencista adujo que el proyecto no parecía conveniente, dado el estado de la educación del país: el país no estaba en condiciones de hacer efectiva la obligación de la cédula como requisito para el sufragio.

El 5 de noviembre de 1929, se convirtió el proyecto en ley de la República, pero la cédula estaba destinada a una mera existencia teórica por varios años más. La ley 7a de 1932 aplazó la vigencia de la cédula electoral hasta 1935; en 1931, la ley 14 recurre a la tinta "indeleble" para evitar el sufragio múltiple y "purificar el ejercicio del sufragio". Se logró, por la ley 72 de 1930, suspender el ejercicio del sufragio para los miembros del Ejército, Policía Nacional y cuerpos armados de carácter permanente.

Solo al final del gobierno de Olaya Herrera, Gabriel Turbay, ministro de Gobierno, se dedica a llevar a la práctica la ley que él mismo había propuesto siendo representante. El 5 de mayo de 1934, dicta el Ejecutivo el decreto 944, con el cual se inicia la cedulación, que encontró algunas dificultades iniciales como la falta de dactiloscopistas preparados. Al principio, se encargó del control y clasificación de las cédulas al Departamento de Identificación de la Policía Nacional (decreto 944), que creó una sección electoral, pero esta sección pasó a depender del Ministro de Gobierno el 25 de julio de 1935 (decreto 1179 de 1935). Las dificultades iniciales y la desorganización de la oficina fueron aprovechadas por la oposición conservadora que tachaba de "farsa" todo el proceso de cedulación y atacaba al gobierno liberal (bajo la presidencia de López) por "falta de garantías", por lo cual decretó la abstención electoral.

Por esto, en las elecciones entre 1935 y 1939 solo participó el partido liberal: en 1935 (elecciones para la Cámara, donde por primera vez se exigió la cédula como documento electoral), votaron 430.728 personas, que representaban el 33o/o de los cedulados (que eran 1'288.441) y el 23o/o de la población masculina mayor de 21 años (1'834.000). En 1937 (elecciones para la Cámara), votaron 550.726 personas, o sea el 32,5o/o de los 1'692.004 cedulados y el 28,9o/o de la población masculina mayor de 21. En

(83) MONTOYA, 1938: 64.

1938 (elecciones presidenciales, en las que ganó Eduardo Santos) votaron 513.520, el 30,2o/o de la población censada (1.700.171) y el 26,4o/o del total mayor de 21 (1'981.632). Y en 1939 (elecciones para la Cámara) votaron 919.568, o sea, el 46,4o/o del total mayor de 21 años (84).

El presidente López Pumarejo había sido elegido en 1934 con 938.000 votos de un electorado potencial calculado aproximadamente en 1'800.000: la proporción de la participación es, por lo menos, bastante sospechosa, para corresponder tan solo al partido liberal; representaría el 52o/o del potencial. Sobre todo, si se la compara con los resultados que dieron el triunfo a Olaya Herrera en 1930: en ese año, Olaya H. obtuvo solo 369.934 contra 240.360 de Guillermo Valencia y 213.470 de Alfredo Vásquez Cobo (85). De ahí, la desconfianza conservadora frente a la cedula que afirmaban era instrumento del gobierno liberal y la acusación del "millón de cédulas falsas" que Laureano Gómez echaba en cara posteriormente al gobierno liberal.

Sin embargo, la cedulación continuó intensificándose: a fines de 1935, estaban cedulados 1'400.000 personas y 1'700.000 personas en 1938, según Hernán Montoya, jefe de la oficina nacional de identificación ciudadana y autor del libro varias veces citado que nos ha servido de fuente. El mismo Montoya calculaba que faltaban en 1938 unos 480.000 ciudadanos por cedularse (86).

Montoya reconocía algunas deficiencias en la cédula: estaba confeccionada en un papel sin resistencia, casi fraccionado en 4 partes, cuyos dobleces se iban debilitando cada vez más; la marca de agua del papel a veces alternaba con el dactilograma, lo que dificultaba la identificación. Con frecuencia, las impresiones digitales eran borrones informes, que ni siquiera de manera aproximada, podían reducirse a una fórmula dactiloscópica apta. Además, los alcaldes y funcionarios electorales locales no remitían oportunamente los comprobantes de las cédulas expedidas para su control en la oficina central. Los censos electorales seguían siendo deficientes: no se daban de baja las cédulas de los muertos o de los que cambiaban de domicilio. La revalidación de cédulas por cambios de domicilio traía inconvenientes porque a veces algunos "invadían" municipios vecinos con fines electorales en vísperas de elecciones. La estadística remitida a la Contraloría por municipios y departamentos era muy deficiente. Otros inconvenientes de la ce-

(84) "Tendencias electorales", en DANE, Colombia política. Estadísticas electorales, 1935-1970, 1972.

(85) MONTOYA, 1938: Cuadro No. 9.

(86) MONTOYA, 1938: 87.

dulación provenían de las corporaciones electorales, cuya existencia era bastante teórica fuera de las épocas electorales. Esto se debía a que el cargo era oneroso y era desempeñado por personas vinculadas a la actividad política, que no tenían ningún interés en el cargo en épocas no electorales. En estas épocas, el puesto era muy disputado: se buscaba que lo ocuparan los miembros más activos de cada partido, que lógicamente no eran los más imparciales. Este problema era imposible de superar mientras no existiera un poder electoral verdaderamente autónomo e independiente.

8. La reforma de 1936: Extensión del sufragio universal y directo

La reforma constitucional de 1936 representó una ampliación legal de la participación política: declaraba ciudadanos a los varones mayores de 21 años, sin otro prerrequisito, lo mismo que exigía la calidad de ciudadano en ejercicio como condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar puestos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. (Pero la mujer mayor de edad podía desempeñar los mismos cargos en las mismas condiciones que exija la ley a los ciudadanos).

Según Pedro J. Navarro, las razones para ampliar el reconocimiento constitucional de la ciudadanía a todos los colombianos varones mayores de 21 años fueron principalmente dos: "1a., porque no tiene explicación que se establezcan condiciones económicas en la fórmula constitucional del derecho a la ciudadanía; y 2a., porque la ciudadanía no sirve solamente para sufragar" (87).

Además, se instauraba el sufragio popular irrestricto y directo para todas las elecciones, exceptuando las de los senadores, que seguían siendo elegidos por las asambleas departamentales: así, todos los ciudadanos elegían directamente concejales municipales, diputados a las Asambleas departamentales, representantes a la Cámara y presidente de la República.

Pedro J. Navarro, que intervino en los debates de la reforma, se oponía a eliminar el requisito del alfabetismo: hacerlo fue "el único error grave cometido por los Constituyentes de 1936. Se explica fácilmente que se hubiese suprimido la condición de poseer determinada renta, para poder elegir Representantes y Presidente de la República. Porque constituía una ventaja antidemocrática contra (sic) los propietarios y porque, fue, siempre, rica fuente de fraudes electorales. Pero la eliminación del requisito docente de saber leer y escribir, mínimo y elemental, no tiene posible explicación ni excusa, porque protege el analfabetismo" (88).

(87) NAVARRO, 1937: 101.

(88) NAVARRO, 1937: 271.

Navarro consideraba que “la extensión del sufragio universal a todas las elecciones, es una especie de invitación al pueblo colombiano para que permanezca en el analfabetismo. Además, saber leer y escribir no es ser docto, ni intelectual ni ilustrado, sino el conocimiento más rudimentario que todo ser humano debe poseer, inclusive para no dejarse engañar, sorprender o estafar” (89).

En cambio, otros como los senadores Parmenio Cárdenas y Eduardo Santos, cuyo parecer prevaleció en el debate, consideraban que esto era hacer responsable a un individuo por una falta que él no había cometido.

Para ser senador y presidente, la Constitución seguía exigiendo ser mayor de 30 años y disfrutar de 1.200, por lo menos, de renta anual, como rendimiento de propiedades o fruto de honrada ocupación. Se seguía insistiendo todavía en la representación proporcional de los partidos por los sistemas de voto incompleto, cuociente electoral o voto acumulativo: la ley debería concretar la manera de hacer esto efectivo.

En el mismo año de 1936, el Código Penal (Ley 95 de 1936) dedicó varios de sus artículos a los delitos contra el sufragio: así, el Art. 286 castigaba con arresto de 2 meses a un año y multa entre 50 y 1.000 pesos al que impidiera a otro ejercer su derecho a sufragar o lo obligara a hacerlo en una forma determinada “mediante el empleo de la violencia física o moral, o de maniobras engañosas de cualquier género”. El Art. 287 castigaba con penas semejantes al que “mediante el pago de dinero, o de dádivas u ofertas de beneficio particular, comprometa a un elector a consignar su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, o abstenerse de hacerlo”. El Art. 288 castigaba al que votara sin derecho, o lo hiciera varias veces o suplantara a otro, con arresto entre un mes y seis y multa entre 100 y 2.000 pesos.

La falsificación o alteración, desaparición o destrucción de un registro electoral, estaba castigada con prisión (de 6 meses a 4 años) y multa (entre 100 y 2.000 pesos): la pena sería aumentada en una cuarta parte si se tratara de un funcionario público o miembro de corporación electoral y se aplicaría la interdicción de derechos y funciones públicas hasta por 10 años (Art. 289).

Cualquier forma de alteración o modificación del resultado de una votación podría castigarse con prisión (desde 6 meses hasta 2 años) y multa (desde 50 pesos hasta 1.000 pesos): la pena se aumentaría también para los empleados públicos y también acarrearía la interdicción de derechos y funciones públicas, como en el caso anterior (Art. 290).

También se castigaba al que hiciera desaparecer o retuviera

(89) NAVARRO, 1937: 102.

indebidamente una cédula ajena o tuviera más de una cédula en su poder con prisión (de 2 meses a un año) y multa (de 50 a 1.000 pesos) (Art. 291).

En los casos de presión moral o compraventa (Art. 286 y 287), las penas podrían aumentarse hasta en una cuarta parte, si el responsable tuviera "cualquier carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad sobre el elector, o lo impulse a depositar en él su confianza, y en el caso de que obre para satisfacer su interés personal" (Art. 292) (90).

También en el año de 1936, la ley 47 (marzo 12) creó en la capital de la República el Gran Consejo Electoral, compuesto por 4 senadores y 5 representantes, buscando crear un Poder electoral autónomo: en los departamentos se creaba un Consejo Electoral, cuyos miembros eran nombrados por el Gran Consejo Electoral; en los municipios se creaba un jurado electoral, nombrado por el Consejo Electoral departamental. Este jurado electoral designaba los jurados de votación que fueran necesarios. Los dignatarios de estas corporaciones debían estar afiliados a distintos partidos políticos para evitar posiciones hegemónicas.

Al terminar su primera administración, Alfonso López Pumarejo anunciaba la rápida modificación de las bases de la lucha partidista en Colombia: "La liberación del elector, por la cédula de ciudadanía, y el gobierno de partido van a producir desplazamientos de opinión que burlarán todas las previsiones y cálculos conocidos. Colombia no seguirá dividida en dos sentimientos con un determinado y previsible número de adeptos, distribuidos entre municipios liberales y conservadores, familias liberales y conservadores" (91).

El mismo liberalismo, afirma López, se ha modificado por la posición de muchos tradicionalmente liberales frente a las reformas propuestas por su gobierno: "El conservatismo y el liberalismo, como están constituídos, y con el volumen actual de sus efectivos electorales, son una arbitraria supervivencia que hará crisis más o menos tarde. Y cuando ello ocurra, cuando sea imposible para una gran masa de ciudadanos vivir sometidos a una disciplina partidista que imponga el sacrificio de la libertad de opinar sobre las materias más graves y de mayor interés para la patria, esa opinión flotará de un partido al otro, no tomará asiento definitivo en ninguno, y los utilizará a ambos como lo que deben ser: como instrumentos para realizar programas administrativos, y no sectas religiosas inmovibles, sin finalidad determinada, a los cuales se incorporen los colombianos para odiarse recíprocamente, no por

(90) Registraduría, 1949, *Compilación electoral*, 65-68.

(91) López, en *El liberalismo en el gobierno*, T. I., p. 130.

los resultados del juego, sino por el juego mismo" (92).

López confiesa que la diversificación de los dos partidos no responde a diversidad de intereses: en los partidos se han refugiado "tradiciones salvajes de odios familiares, riñas secularmente sostenidas, reyertas agrestes o rivalidades de campanario" (93). Pero esto no puede perdurar: "los caciques no podrán mantener sus feudos aislados del gran debate, que al afectar, por las providencias administrativas, la vida del campesino, el patrimonio del señor feudal, la organización económica de la región, no podrá ser ya para los electores un mito sin consistencia" (94).

De ahí la importancia que le ha dado el gobierno a la reforma electoral para liberar al elector y modificar los fundamentos de la estabilidad de los partidos en el poder, sigue López: ella no depende "de la coacción moral de la Iglesia" ni de la fuerza pública, "ni de las trampas electorales" sino del grado de confianza pública que logren los que ejercen el Poder: "Para conocer ese grado, el régimen liberal abre ampliamente las puertas del sufragio, y su primer esfuerzo, su más sostenido programa es el de purificarlo. La lucha ha sido tenazmente conducida desde el gobierno, y callada, sordamente resistida por las costumbres depravadas, por los interesados en el viejo régimen, por los comprometidos en sus tristes hazañas aldeanas. La implantación de la cédula de ciudadanía y la corrección de los vicios electorales han sido la obra culminante del régimen, y así me atrevo a reclamarlo . . ." (95).

Durante el gobierno de López (1934-1938), la participación electoral no es demasiado amplia, como vimos anteriormente: en las elecciones para la Cámara en 1935 participa un 33,4o/o de los cedulados, cuando se exige por primera vez la cédula. (pero solo participa el liberalismo en las elecciones).

En 1937, el porcentaje de participación baja al 32,5o/o (solo participación liberal) en elecciones parlamentarias. En la elección presidencial de Eduardo Santos en 1938, la participación desciende aún más al 30,2o/o (solo participa el liberalismo). En 1939, la participación se amplía bastante hasta llegar a una votación de 919.068, que representa un 46,4o/o del total calculado de mayores de 21 años (para este año no hay datos de cedulados) que contrasta con los porcentajes anteriores sobre el total cedulable: 23,5o/o en 1935, 28,9o/o en 1937, 26,4o/o en 1938. Esto reflejaría el regreso del partido conservador al proceso electoral.

En 1941, continuó participando el partido conservador

(92) López, 1946: I, 131.

(93) López, 1946: I, 131.

(94) López, 1946: I, 131.

(95) López, 1946:, I, 134.

en elecciones: vota un total de 885.525 personas, que representa un porcentaje de participación menor al registrado en 1939, cuando vota por primera vez el conservatismo desde 1935. En las elecciones presidenciales de 1942 el porcentaje de participación pasa del 50o/o: votan 1'147.806, que representa un porcentaje del 55,8o/o de los cedulados y un 54.7o/o del total de los mayores de 21 años.

El candidato liberal oficial, Alfonso López P., obtiene una votación de 673.169 personas contra 474.637 votos de Carlos Arango Vélez, también liberal pero apoyado por el conservatismo: es difícil calcular cuántos de los votos obtenidos por Arango Vélez eran conservadores, aunque se puede presumir que serían la mayoría.

En esta época, la participación es relativamente alta: en las elecciones legislativas de 1943, participan 882.647, que representa el 41,2o/o del potencial mayor de 21 años; en 1945, la participación descende al 38,4o/o de los cedulados, que representa el 39,4o/o del total mayor de 21 años, pues votaron 875.856 personas. (Todo parece indicar que en estas elecciones el número de cedulados supera en unas 50.000 personas al potencial mayor de 21 años: según el cuadro del DANE, estaban cedulados 2'279.510 personas, pero los mayores de 21 años eran solo 2'225.570. El mismo problema se presenta en las elecciones de 1946, 1947 y 1949: en 1946 (elecciones presidenciales), aparecen cedulados 2'450.510 cuando los mayores de 21 años son 2'260.304; en 1947 (elecciones legislativas), los cedulados son 2'613.586 y los mayores de 21 son 2'313.038; en 1949 (elecciones legislativas), los cedulados son 2'773.804 y los mayores de 21 solo alcanzan a ser 2'403.421. ¡Maravillas de la aritmética electoral! (96).

Precisamente por estos años la participación electoral asciende a niveles nunca alcanzados hasta entonces en nuestra historia electoral: en 1946, votan 1.366.272 personas, que son el 55,7o/o de los cedulados y 60,2o/o del total; en 1947, votan 1'472.689 personas, que son el 56,3o/o de los cedulados y 63,7o/o de los mayores de 21 años.

Pero, en 1949 los conservadores eligen a Laureano Gómez con 1'140.646 votos, que representan un 39,9o/o de los cedulados (2'856.339) y 47,4o/o de los mayores de 21 años (solo 2'403.401). Este porcentaje de participación, dado que solo participa el

(96) DANE, "Tendencias electorales en Colombia Política", Estadísticas electorales 1935-1970.

conservatismo en las elecciones presidenciales, es absolutamente imposible por "medios normales". En las elecciones legislativas de ese mismo año, la participación del liberalismo y conservatismo juntos alcanza a 1'751.804, que es el 63,1o/o de los cedulados y el 72,9o/o del total mayor de 21 años: de esta votación, los liberales obtuvieron 937.600 votos (53,5o/o de los votos emitidos y 33,8o/o del potencial de sufragantes, que era de 2'773.804, según la Registraduría (97) y los conservadores 806.759 (46,1o/o de la votación y 29,1o/o del potencial). En otras palabras, los conservadores aumentaron en unos pocos meses en 332.000 votos y pasaron de un porcentaje de 29,1o/o sobre los mayores de 21 años a otro de 39,8o/o.

En las elecciones parlamentarias de 1951 y 1953, solo participa el conservatismo: obtiene 934.580 votos en 1951 (37,4o/o del potencial de sufragantes mayores de 21) y 1'028.323 en 1953 (39,0o/o de los mayores de 21) (98).

Pero el aumento de la participación electoral durante este período no es atribuible solamente al fraude sino que también puede estar influido por el auge del movimiento de Jorge Eliécer Gaitán, que ciertamente logró movilizar amplias capas de las masas populares. El aumento es atribuido también al cambio en el sistema partidista (99). En todo caso, hay una mayor participación electoral entre 1939 y 1949, con un notable aumento entre 1946 y 1949.

9. Las reformas constitucionales de 1945 y de los regímenes conservadores

El acto legislativo No. 1, de febrero 16 de 1945, vuelve a reiterar que la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que impliquen autoridad y jurisdicción. El Art. 14 otorga la ciudadanía a los colombianos mayores de 21 años, sin hacer distinción de sexo, concediendo así el derecho de ciudadanía a las mujeres. Pero, inmediatamente, el Art. 15 reserva a los ciudadanos varones "la función del sufragio y la capacidad para ser elegido popularmente".

El Art. 171 extiende a todos los ciudadanos varones la elección de los senadores de manera directa. Para ser senador y presidente no se exigen requisitos económicos sino ser mayor de 30 años y haber desempeñado alguno de una serie de cargos.

(97) DANE, 1972: 152.

(98) *Ibidem*.

(99) PINZON, 1977.

El Art. 163 prohíbe, bajo pena de pérdida del empleo, a todo funcionario público ser miembro activo de partidos políticos o intervenir en debates electorales, con excepción del sufragio. El Art. 168 reitera el carácter no deliberante de las fuerzas armadas, que no podrán ejercer la función del sufragio ni intervenir en debates políticos, mientras estén en servicio activo. El Art. 172 reafirma el sistema del cuociente electoral u otro sistema que asegure la representación proporcional de los partidos cuando se vote por más de 2 individuos en una elección popular o en una corporación pública.

Bajo la presidencia del conservador Mariano Ospina P., la Ley 39 del 13 de diciembre de 1946 se refiere al uso del cuociente para toda elección popular y de las corporaciones públicas: la ley hace una minuciosa descripción del sistema. El decreto número 800 de marzo 5 de 1947 se encarga de reglamentar la aplicación de este sistema.

La ley 39 de diciembre 16 de 1948 se encamina a "crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios; y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella" (100).

Esta ley confía la organización electoral a una Corte electoral con sede en Bogotá, a unas Comisiones Escrutadoras en los departamentos, intendencias y comisarías, a un Registrador Nacional del Estado civil, a los delegados de éste en los departamentos y a los registradores municipales y sus delegados en las mesas de votación.

La Corte electoral estaba compuesta por el expresidente más antiguo, los dos magistrados más antiguos de la Corte (de distinta filiación política), del Rector de la Universidad Nacional y por el Gerente del Banco de la República. (Pero no podría tener más de 3 miembros de un solo partido). Esta Corte Electoral se reunió por primera vez el 18 de diciembre del mismo año, integrada por Alfonso López como expresidente más antiguo, Ricardo Hinestroza (liberal) y Eleuterio Serna (conservador), como magistrados más antiguos de la Corte, Luis López de Mesa (liberal), Rector de la Nacional y Luis Angel Arango (conservador), gerente del Banco de la República. El primer registrador en propiedad fue Aníbal Cardoso Gaitán.

La Corte elegía o destituía por unanimidad al Registrador

(100) Registraduría, 1949, *Compilación electoral*, p. 89.

Nacional, efectuaba los escrutinios para Presidente, Senadores, Representantes y Diputados a las Asambleas y hacía la correspondiente declaratoria de elección. Además, aprobaba o negaba las normas generales de la Oficina Nacional de Identificación. Nombraba escrutadores y aprobaba los nombramientos de visitadores hechos por el Registrador. Tenía la suprema inspección y vigilancia de los organismos electorales creados por esta ley.

El cargo de registrador era incompatible con cualquier otro empleo público: el Congreso y el Gobierno no podrían designarlo para ningún puesto sino 6 meses después de haber cesado en su cargo; no podría ser elegido para ningún puesto legislativo sino un año después de haber dejado su cargo. El registrador era el secretario permanente de la Corte Electoral: dirigía la oficina de identificación, vigilaba la cedulaación, investigaba y sancionaba las irregularidades. Elegía 2 delegados (de distinto partido) para cada departamento de las listas que la Corte Suprema le presentaba y la Corte electoral se encargaba de darles destino. Destinaba visitadores (por igual entre ciudadanos de distinta filiación política, pertenecientes a los dos partidos mayoritarios en las Cámaras Legislativas), que debían ir rotando automáticamente de un municipio a otro.

El Art. 34 otorga a los partidos políticos el derecho a vigilar la organización y el proceso electorales: un testigo, designado por la Dirección Nacional de cada partido, podrá asistir a las sesiones de la Corte, a los escrutinios, tendrá derecho a solicitar y obtener informes del Registrador. También se podían designar testigos para cada departamento.

El Art. 43 anunciaba que la revisión completa de la cedulaación y de los censos vigentes o los nuevos métodos de identificación y la formación de los censos correspondientes regirían para las elecciones presidenciales de 1950: el que no poseyera el nuevo instrumento de identificación o la cédula de ciudadanía debidamente revisada no podría sufragar en ellas. Pero, mientras no hayan entrado en vigor los nuevos censos o el nuevo instrumento de identificación, se recurrirá a la tinta indeleble. Con más de 6 meses de anticipación a las elecciones presidenciales de 1950, cada Registrador municipal debería hacer saber a los ciudadanos la obligación de presentarse para obtener la revisión de sus cédulas o el nuevo instrumento de identificación. 20 días antes de esas elecciones, las cédulas no revisadas se considerarán caducadas para todos los efectos legales: se sancionaría al que aceptara las cédulas no revisadas o no exigiera el nuevo documento de identificación (101).

Esta ley disponía que se contratara una misión técnica extranjera que estudiara los problemas y posibles soluciones de la ce-

(101) Registraduría, 1949, Compilación electoral, 89-106.

dulación. Esta disposición, lo mismo que la ley 89 toda entera, fue resultado de un acuerdo entre los partidos liberal y conservador que reconocía los graves defectos de las cédulas existentes y de los censos electorales permanentes. Según el registrador nacional en 1952, Téofilo Quintero de Fex, los defectos principales del sistema de cedulación e identificación vigente desde 1934, era los siguientes:

1. La cédula se expedía a los que la pedían, sin llenar formalidades esenciales como la comprobación de la edad, vecindad y sin previa comprobación dactiloscópica. Esto estimulaba la cedulación múltiple, la cedulación de menores y el uso fraudulento de la cédula.
2. El personal encargado carecía de preparación técnica, lo que dificultaba o imposibilitaba la clasificación.
3. La multiplicación de archivos dactiloscópicos, uno por cada departamento, facilitaba también la múltiple cedulación.
4. Las cédulas de los difuntos quedaban en manos de terceras personas, que las podían utilizar para hacer fraude.
5. El papel utilizado era de mala calidad: los retratos se podían suplantar fácilmente.
6. No existía ninguna seguridad sobre las cédulas canceladas: se demostró que aparecían cédulas vigentes en los archivos de cédulas canceladas de la Registraduría (102).

Esos errores eran imposibles de subsanar en corto tiempo: era imposible la revisión total de los censos antes de las elecciones, por lo cual se consultó el parecer de la Misión técnica canadiense, contratada para estudiar el problema. Esta sugirió algunas medidas de corto alcance para revisar las cédulas existentes sobre bases técnicas y elaborar nuevos censos electorales.

El decreto 2046 del 17 de junio de 1950 adoptó, en líneas generales, las recomendaciones de emergencia de la Misión técnica canadiense, que había rendido su informe el 2 de septiembre de 1949. El error básico señalado era la falta de confrontación dactiloscópica antes de la expedición de la cédula: en algunas ocasiones era imposible hacer esa confrontación por lo defectuoso de las tarjetas dactilares, a veces inclasificables. Además, había una falta total de medidas que aseguraran la devolución de la cédula de los muertos: era muy fácil la obtención de duplicados, no había medidas suficientes de seguridad que impidieran la cedulación de menores y el método de compilación era deficiente (103). A las medidas sugeridas por los canadienses, se adicionó la formación de un único archivo dactiloscópico.

(102) QUINTERO DE FEX, 1952: 27.

(103) QUINTERO DE FEX, 1952: 104.

Además, los censos electorales eran tan defectuosos como las cédulas: los libros de los censos eran llevados por los jurados electorales, que con frecuencia los alteraban deliberadamente o dejaban de exigir las pruebas de mayoría de edad o vecindad. La expedición de cédulas, que se basaba en esos censos se hacía casi imposible (104).

A los factores señalados por la Misión canadiense, añadía el registrador Quintero de Fex la insuficiencia de las medidas para cancelar en los censos las inscripciones correspondientes a los fallecidos, la deficiencia en los medios de prueba para acreditar la vecindad y los inconvenientes de orden práctico en las cédulas de los homónimos, que no podían ser diferenciados alfabéticamente sino solo dactiloscópicamente, y la falta de concordancia de nombres y apellidos en la cédula y en la partida de nacimiento (105).

La revisión de las cédulas se llevó a cabo entre el 10. de agosto de 1950 y el 31 de marzo de 1951: de las 2'982.232 cédulas vigentes en marzo 31 de 1951, fueron revisadas 1'834.918. Los censos electorales elaborados por la Registraduría para las elecciones de 1951, daban un total de 1'837.434 inscripciones, o sea, que existía una diferencia de 2.516 inscripciones de más. Como resultado de la revisión, se archivaron 239.685 cédulas.

El decreto 2628 de diciembre de 1951 adoptaba las recomendaciones de la Misión Canadiense: la clasificación dactiloscópica por el sistema Henry, la fotografía simultánea del ciudadano y el ángulo inferior izquierdo de la tarjeta decadactilar hecha con la máquina Monroe-Duo y la cédula laminada, que sería una copia fotográfica de la anterior. Además, se creaba el archivo dactiloscópico único en Bogotá.

Pero según el registrador nacional Rojas Scarpetta, la Misión técnica canadiense fue un fracaso: trató de implantar un sistema inadecuado de cedulação, a pesar de todas las facilidades que el Gobierno le otorgó. Pocas de sus recomendaciones subsistieron, según Rojas Scarpetta.

Además, Rojas S. señala que la autonomía de la organización electoral fue siendo cercenada paulatinamente: se le quitó al Registrador nacional la facultad de libre nombramiento y remoción del personal a su cargo, por medio de sucesivos decretos a partir del 10. de enero de 1952. Solo el 4 de marzo de 1955, bajo el gobierno del general Rojas Pinilla, le fue devuelta esa facultad por el decreto 0502.

Durante el gobierno de Laureano Gómez se discutió el proyecto de reforma constitucional de 1953, que debía ser discutido por la Asamblea Nacional Constituyente. Este proyecto introducía

(104) QUINTERO DE FEX, 1952: 39.

(105) QUINTERO DE FEX, 1952: 104-105.

algunas modificaciones al sistema electoral ya que en él los ciudadanos varones solo elegían directamante al presidente, vicepresidente y los representantes a la Cámara. Los cóyunges ligados en vínculo legítimo votaban (los dos conjuntamente en un solo voto) para elegir a los miembros del concejo municipal (para ser concejal, bastaba ser ciudadano en ejercicio, sin distinción de sexo). Los concejos elegían a los diputados a las Asambleas departamentales y presentaban 2 candidatos para que la asamblea designara un senador de elección de cada departamento. El senado estaba compuesto por el Vicepresidente de la República, que lo presidía por derecho propio, de los expresidentes que hubieran ejercido el cargo no importaba a qué título; los senadores de elección (uno por cada departamento y otro más, por las Intendencias y Comisarías); los exministros del despacho (que hubieran desempeñado el cargo por 2 años continuos o 3 discontinuos) por un período de 3 años, a partir de la fecha de dejación del cargo; 15 miembros de las organizaciones económicas y culturales de la nación. (El primado de la Iglesia católica podía ser oído cuando se tratara de asuntos religiosos o morales) (106).

Esta constituyente nunca aprobó el proyecto a ella presentada: solo ratificó al general Rojas Pinilla en la presidencia de la República. Además, por el acto legislativo No. 3 del 25 de agosto de 1954, otorgó a la mujer el derecho al sufragio. Pero el gobierno de Rojas no le dió a la mujer (ni al varón) la oportunidad de ejercer ese derecho.

Anteriormente, como vimos, la cédula era expedida por los Jurados electorales de los municipios, que llevaban un censo electoral permanente donde se debía registrar el movimiento de altas y bajas de las cédulas. A partir de los decretos 2864 de 1952 y 51 de 1954, son los Registradores municipales los encargados de preparar la cédula, que se elaboraba y expedía por la Registraduría Nacional. El registrador Rojas Scarpetta impulsó la cedulación muy eficazmente: en noviembre 22 de 1954, se habían expedido 168.407 cédulas en dos años (7.017 mensuales) y el 5 de diciembre de 1958, ya el número de cédulas expedidas alcanzaba los 2'974.038.

El decreto 2864 de 1952 creaba, además, un censo electoral único, que sería el registro de todas las cédulas vigentes expedidas por la Registraduría Nacional que se encargaba de enviar a cada municipio la lista de cédulas vigentes para cada elección: allí, los registradores municipales se encargaban de elaborar la lista de sufragantes.

La cédula que desde entonces se está expidiendo es básica-

(106) COLOMBIA, Proyecto de reforma . . . , 1953.

mente la misma cuyo tamaño y detalle adoptó el Gobierno en 1952, siguiendo las recomendaciones de la Misión técnica canadiense, con la diferencia que el retrato se elabora aparte y se pega luego a la tarjeta decadactilar, reproduciéndose luego el ángulo izquierdo de la tarjeta para elaborar así la tarjeta del ciudadano. (Según Rojas Scarpetta, este procedimiento de "injerto" permitía eliminar la pésima calidad de los retratos (!) producida por la máquina "Monroe-Duo").

Pero según este mismo Registrador, la cédula actual no es del todo satisfactoria: su elaboración por fotografía es costosa, solo se utiliza una cara dejando el reverso en blanco, no da garantías contra las eventuales falsificaciones. Por eso, Rojas S. sugería en 1958 una cédula más funcional, segura y barata, cuya expedición fuera más rápida; proponía utilizar ambas caras de la tarjeta para señalar oficio o profesión, estado civil, color de los ojos y utilizar un papel e impresión invulnerables a los raspados, borrados y lavados químicos; no sería una reproducción fotográfica.

10. La participación electoral bajo el Frente Nacional

La Junta Militar que reemplazó en el poder al general Rojas Pinilla, por medio del decreto 247 de octubre de 1957, convocó a plebiscito a todos los varones y mujeres colombianos, mayores de 21 años, que no estuvieran privados del derecho al voto por sentencia judicial. El plebiscito recogía la igualdad de derechos políticos para la mujer, decretada bajo el gobierno de Rojas P. En las elecciones populares hasta 1968 introducía de nuevo un sistema de voto incompleto, ya que se adjudicaban paritariamente los puestos legislativos a los dos partidos tradicionales. En caso de que hubiera dos o más listas del mismo partido y le correspondieran más de dos puestos, se usaría el sistema del cociente. En el Ejecutivo, el presidente debería dar participación a los dos partidos en la misma proporción en que estuvieran representados en las Cámaras Legislativas. Además, el plebiscito reiteraba la prohibición de actividades políticas partidistas y controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio, a los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa.

La organización del plebiscito representó algunos problemas para la Registraduría por la ausencia de normas legales aplicables de manera exacta a este tipo de comicios, la presencia del voto femenino, la circunstancia de que no todos disponían del documento de identificación y la imposibilidad de elaborar un censo general único para formar con anticipación la lista de sufragantes.

Para subsanar estos problemas, se dieron toda clase de facilidades para ejercer el sufragio: por el decreto 252 de 1957, la Junta

Militar concedía el poder sufragar, sin necesidad de censos o listas previas, pudiéndose el ciudadano identificar con la nueva cédula laminada o la cédula antigua de ciudadanía, o la libreta militar, la tarjeta de identidad postal, el carnet de afiliación al ICSS, la cédula de identidad militar de militar retirado, cédula de policía, o el pasaporte colombiano. En caso de no poseer ninguno de estos documentos, se podía votar con la partida de bautismo o acta del registro civil de nacimiento o matrimonio, junto con una declaración juramentada de que era la misma persona. En último caso, se podía votar con una declaración juramentada del mismo ciudadano sobre su edad, identidad o vecindad, respaldada por la declaración juramentada de 2 testigos cedulados.

El mismo decreto 252 sancionaba con la suspensión en el ejercicio de derechos y funciones públicas por 5 años al que votara más de una vez, votara sin derecho o facilitara con su testimonio la suplantación o la votación múltiple.

Los funcionarios electorales y públicos que colaboraran o permitieran el fraude, tendrían la misma sanción y la destitución inmediata.

Además, el decreto 319 del 21 de noviembre de 1957 autorizaba el funcionamiento de mesas de votación ambulantes en las ciudades donde existieran registradurías de categoría especial y primera categoría para votar en las clínicas y hospitales.

De ahí la amplia participación electoral registrada en el plebiscito: votaron 4'397.090 personas; a favor, lo hicieron 4'169.294 y en contra, 206.864; 20.738 votaron en blanco. Esto representa un porcentaje de participación del 72,3o/o (107) sobre el total mayor de 21 años, uno de los porcentajes de participación más elevados de nuestra historia política. Votaron ese día 2'561.835 hombres (58o/o de los participantes y el 81,9o/o de los varones mayores de 21 años) y 1'835.255 mujeres (42o/o de los participantes y 55,8o/o de las mayores de 21) (108).

Por el decreto 400 del 20 de diciembre de 1957, la Junta Militar señaló el 16 de marzo de 1958 como fecha para las elecciones legislativas y determinó dotar de una boleta de inscripción a los ciudadanos que carecieran de cédula laminada o que la tenían de un lugar diferente a su domicilio: se inscribieron 2'798.071 ciudadanos, número superior al de las cédulas vigentes que eran solo 2'567.120. Rojas Scarpetta se hace la suma de las dos cifras y deduce que estaban en capacidad de votar 5'365.000 personas pero esto no parece ser exacto puesto que el número de inscritos comprendía las cédulas que estaban vigentes pero eran de lugar distin-

(107) REGISTRADURIA, 1974, Estadísticas electorales, p. 374, Anexo, p. 2.

(108) ROJAS SCARPETTA, 1958, 3'000.000 de colombianos . . . , p. 2.

to a aquel donde se pretendía votar.

Para inscribirse, los ciudadanos podían comprobar su identidad y mayoría de edad de la misma manera que para sufragar en el plebiscito.

Así votaron en las elecciones legislativas 3'693.939 personas, que representaban el 68,9o/o del potencial electoral y el 60,7o/o de los mayores de 21 años (109): o sea que se presentó un gran descenso de la participación con respecto al plebiscito, pero la participación alcanzada era bastante más elevada que las elecciones "normales". De esa votación, 2'179.424 son votos masculinos (59o/o de la votación y 67,3o/o de los mayores de 21) y 1'245.515 son femeninos (41o/o de la votación y 44.5o/o de las mayores de 21) (110). Para las elecciones presidenciales de 1958, la participación vuelve a descender: votaron 3'108.567 personas, un 57,9o/o del potencial (52,0o/o de los mayores de 21 años); de ellas, son hombres 1'863.413 (60o/o de los votos y 57,6o/o de los mayores de 21 años) y mujeres 1'245.154 (40o/o de la votación y 36,6o/o de las mayores de 21 años). En esa votación, Alberto Lleras Camargo obtiene 2'482.948 contra 614.861 de Jorge Leiva: hubo 8.303 votos en blanco, 2.165 nulos y 290 por otros.

Durante el Frente Nacional, la participación electoral tiende más bien a disminuir con una ligera recuperación al final del período. Para las elecciones de la Cámara en 1960, la participación (con relación a los mayores de 21 años) desciende al 39,6o/o: la participación masculina es de 48,3o/o y la femenina de solo 23,8 por ciento (sobre los mayores de 21 años). En 1962, la participación asciende un poco para las elecciones legislativas: el porcentaje de la participación (con relación a los mayores de 21 años) es de 45,6o/o; el porcentaje de participación masculina es del 50,6o/o mientras que el femenino es del 31,0o/o. En las elecciones presidenciales del mismo año 1962, la participación vuelve a descender a un porcentaje de 38,9o/o: el porcentaje de participación masculina es del 43,8o/o y el femenino de 25,8o/o. En las elecciones legislativas de 1964, el porcentaje de participación es solo del 31,3o/o, uno de los más bajos de nuestra historia electoral. El porcentaje de participación masculina desciende al 35,1o/o y el femenino al 20,7 por ciento (siempre con relación a los mayores de 21 años).

En 1966, la participación se recupera un poco en las elecciones legislativas pues se llega a un 38,7o/o: el porcentaje masculino es del 41,0o/o y el femenino del 26,5o/o. Pero en las elecciones

(109) De aquí en adelante, los cálculos de los mayores de 21 años están tomados de Rodrigo Losada, 1976: 7.

(110) Para los cálculos de participación femenina y masculina, tomaron los datos del DANE, Colombia política, Estadísticas electorales, p. 152-153.

presidenciales de 1966, la participación vuelve a decaer hasta llegar a un 34,7o/o: la participación de los varones es del 37,1o/o y de las mujeres de un 23,5o/o. En las elecciones legislativas de 1968, la participación desciende todavía más: llega a ser del 31,0o/o. La participación de las mujeres llega al nivel del 20,4o/o; la de los varones es del 34,5o/o (111).

La reforma de 1968 tuvo pocas reformas en el campo electoral: unificó la fecha de elecciones para presidente y congresistas (Art. 114), lo mismo que el período de senadores y representantes, que quedó en 4 años. Además, se adoptó el sistema del cuociente electoral para las elecciones de 2 o más individuos para eliminar los "feudos podridos" como los denominó el actual presidente López Michelsen: en las circunscripciones que elegían solo dos senadores o representantes, un solo voto de mayoría alcanzada la totalidad de la representación desconociendo los derechos de la minoría.

Además, se pactó el desmonte gradual de los sistemas de alternación presidencial y paridad, característicos del Frente Nacional. La alternación presidencial termina en 1970, lo mismo que la paridad en las asambleas departamentales y concejos municipales; en 1974 termina la paridad para el Senado y la Cámara, pero continúa en el Ejecutivo. Para 1978 termina también la paridad en el Ejecutivo pero el Presidente debe dar participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto del suyo. Si el 2o. partido se niega a participar, el presidente seguirá su propio criterio.

Pero en cualquiera de los dos casos, no se excluye la participación de otros partidos y de las Fuerzas Armadas.

El decreto ley 2400 de 1968 reitera en el Art. 10 la prohibición a los empleados públicos de desarrollar actividades partidistas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio: "Se entiende por tales: aceptar la designación o formar parte de directorios y comités de partidos políticos aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes; intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos; pronunciar discursos o conferencias de carácter partidista y comentar por medio de periódicos, noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza; tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra; coartar por cualquier clase de influencia o

(111) Nótese que entre los diversos estudios que calculan la participación con relación a los mayores de 21 años, las diferencias de los porcentajes son algunas veces bastante considerables.

presión la libertad de opinión o de sufragio de los subalternos” (112).

En la última fase del Frente Nacional, la participación política se recupera, talvez debido al auge del movimiento populista de la Alianza Nacional Popular, que incluso llega a amenazar seriamente la estabilidad del sistema bipartidista en las elecciones de 1970: tanto que muchos consideraron fraudulento el triunfo del candidato frentenacionalista Misael Pastrana Borrero. La participación electoral en 1970 asciende al 52,5o/o (47,2o/o con relación a los mayores de 21 años) (datos para presidente): en los datos para la Cámara la participación desciende un tanto: 51,9o/o (y 46,4o/o con relación a los mayores de 21 años). Pero en 1972, en las elecciones para concejos municipales y asambleas departamentales (ya no se votó para la Cámara en estas elecciones de “mitaca”) la participación desciende a un exiguo 36,2o/o (y 32,9 con relación a los mayores de 21 años). En 1974, la participación asciende nuevamente en las elecciones presidenciales, talvez gracias a la intensa polarización despertada por la competencia entre Alvaro Gómez Hurtado y Alfonso López Michelsen y a los recuerdos que mucha gente tenía de este último cuando los tiempos del MRL. (56,1o/o con relación al potencial electoral y 54,2o/o con relación a los mayores de 21 años). En las elecciones de mitaca de 1976, el porcentaje de participación desciende nuevamente al 35,0o/o (y 32,4o/o con relación a los mayores de 21 años). Pocos meses antes de estas elecciones, en diciembre de 1975, se había concedido la ciudadanía y el derecho de sufragio a los mayores de 18 años, iniciativa propuesta desde el gobierno anterior de Pastrana. Este aumento del potencial electoral no se reflejó en ningún aumento de votación, aunque es cierto que muchos mayores de 18 no tuvieron tiempo de cedularse, pues solamente había, en abril de 1976, 210.000 cedulados de menos de 21 años.

La conclusión que saca Patricia Pinzón de Lewin de su estudio sobre las tendencias electorales desde 1930 a 1976, es que la modernización del país no produjo ningún aumento de la participación electoral, ya que el nivel observado de abstención es bastante similar entre 1935 y 1976, con algunas oscilaciones en puntos intermedios: “El nivel de abstención electoral después de 40 años retorna a su punto inicial aun cuando el país se ha transformado y sufrido todos los procesos de cambios que implican la modernización. Al parecer, el desarrollo histórico no ha producido una mayor participación política, ni tampoco parece que ha actuado en forma contraria: hay una estabilidad en la participación

(112) HENAO HIDRON, 1976: 128.

electoral aun cuando el desarrollo es un proceso continuo" (113).

Tampoco las tendencias partidistas se modifican notoriamente: estudiando las elecciones para la Cámara durante el Frente Nacional, vemos que el liberalismo tiene un 57,7o/o y el conservatismo tiene el 42,2o/o restante. En 1960, el liberalismo asciende al 58,1 y el conservatismo baja al 41,7o/o; en 1962, se equilibra algo la votación: 54,5o/o liberales y 45,4 conservadores. Más todavía en 1964: 51,2o/o y 48,5o/o conservadores. (Precisamente bajo el gobierno del conservador Guillermo L. Valencia). Durante la presidencia del liberal Lleras R., aumenta la ventaja liberal: en 1966, 55,4o/o de la votación es liberal y 44,2o/o es conservadora; en 1968, el 53,2o/o es liberal y el 46,5o/o conservador. (Claro que durante esta época, la ANAPO aparece, para efectos electorales, dividida en dos alas, conservadora y liberal; esto pudo haber hecho aumentar la votación aparentemente conservadora). En 1970, la votación se equilibra bastante, tal vez como efecto de la candidatura de Rojas Pinilla: solo el 51,1o/o es liberal y el 48,6o/o es conservadora.

En 1972, la ANAPO aparece ya oficialmente como Tercer Partido, pero sus efectivos electorales han rebajado mucho: aparece con 18,8o/o de la votación, los liberales con 46,3o/o (poco han perdido con la ANAPO, según estas cifras) y los conservadores con 30,7o/o (el descenso conservador es casi de 18o/o, de lo cual podríamos deducir que el conservatismo es la principal víctima del auge anapista). La izquierda (PC-MOIR) aparece con 1,9o/o.

En 1974, la ANAPO ya ha descendido hasta un 9,0o/o de la votación y los partidos tradicionales regresan a su porcentaje habitual: 55,6o/o para el partido liberal y 32,0o/o para el conservatismo, que se recupera más lentamente que el liberalismo. La izquierda (PC y MOIR coaligados en la UNO) alcanza un 3,1o/o de la votación. En 1976, la ANAPO prácticamente ha desaparecido: logra un exiguo 3,6o/o de la votación, cuando el liberalismo alcanza el 52,2 por ciento y el conservatismo el 39,2o/o. La izquierda (UNO y MOIR, ahora separados) alcanza un 4,5o/o (114).

Para dirimir la escogencia del candidato liberal a la presidencia en 1978, el Consenso de San Carlos propuso la separación de elecciones presidenciales y legislativas para tomar estas últimas como primarias: el candidato triunfante en las legislativas sería el candidato único del partido liberal. El Congreso aprobó esta refor-

(113) P. PINZON, 1977: 92.

(114) Datos tomados del Cuadro de P. PINZON, elaborado en base a datos de la Registraduría y Banco de Datos electorales, Depto. de Ciencia Política, Uniandes, Bogotá.

ma a fines de 1977, junto con la convocatoria de la Constituyente. Pero, como se votó por partes, la separación electoral fue aprobada por un **quorum** suficiente, ya que este se desintegró solo para votar la Constituyente. Por lo cual la demanda contra la exequibidad de la Constituyente, que fue acogida por el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 5 de mayo de 1978, no afecta la separación de las fechas de elecciones.

BIBLIOGRAFIA

- COLOMBIA, Proyecto de reforma constitucional que el Gobierno presenta a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente de 1953, Bogotá, Imprenta Nacional, 1953.
- BARBOSA, Fernando, "El Sistema Mayoritario y la Representación proporcional en Colombia", Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, No. 28, Septiembre 1977.
- BUSHNELL, David, El régimen de Santander en Colombia, Coedición Tercer Mundo y Facultad de Sociología, U. Nacional, Bogotá, 1966.
— Elecciones presidenciales Colombianas, 1825-1856, en URRUTIA, Miguel y ARRUBLA, Mario, Compendio de Estadísticas históricas de Colombia, Bogotá, U. Nacional, 1970.
— "Aspectos de historia electoral colombiana del siglo XIX", en Política y Sociedad en el Siglo XIX, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1975.
- CARO, Miguel Antonio, Estudios constitucionales, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1951.
- COLMENARES, Germán, Partidos políticos y clases sociales, Bogotá, U. de los Andes, 1968.
- DANE, Colombia política. Estadísticas electorales 1935—1970, Bogotá, 1972.
- DEAS, Malcom, "Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia", Revista de Occidente, tomo XLIII, octubre 1973.
- GOMEZ MEJIA, Alberto, Derecho electoral colombiano, sin editorial, Bogotá, 1978.

- GONZALEZ, Fernán, Constituyente I: ¿Hacia la consolidación del Estado Nacional? Serie CONTROVERSIA No. 59-60, Bogotá, CINEP, 1977.
 — Partidos políticos y Poder eclesiástico. Reseña histórica 1810-1930. Bogotá, Ed. CINEP, 1977.
- HENAO HIDRON, Javier, Panorama del derecho constitucional colombiano, Bogotá, Ed. Temis, 1976.
- LEMAITRE, Eduardo, Rafael Reyes. Biografía de un gran colombiano. Bogotá, Editorial Iqueima, 1967.
- LIEVANO AGUIRRE, Indalecio, Rafael Núñez, 2o. Festival del Libro Colombiano, Grancolombiana de Ediciones, sin fecha.
- LOSADA, Rodrigo, Las elecciones de mitaca en 1976: participación electoral y perspectiva histórica, Bogotá, Fedesarrollo, 1976.
- MIRANDA, Néstor - GONZALEZ, Fernán, Clientelismo, "Democratización" o poder popular, Serie Controversia No. 41-42. CINEP, Bogotá, 1976.
- MONTOYA, Hernán, La cédula y el sufragio, Bogotá, Ministerio de gobierno, 1938.
- MOSQUERA, Tomás Cipriano, Archivo epistolar. Tomo I. Edición dirigida por J. León Helguera y Robert H. Davis, Bogotá, Ed. Kelly, 1972.
- NAVARRO, Pedro Juan, Constitución política de la República de Colombia, 1936, Bogotá, Mundo al Día, 1937.
- OTERO MUÑOZ, Gustavo, La vida azarosa de Rafael Núñez, Bogotá, Editorial ABC, 1951.
- POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Constituciones de Colombia, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1951.
- PINZON de LEWIN, Patricia, "Tendencias electorales 1930-1976". Revista de la Cámara de Comercio, No. 28, septiembre 1977.
- QUINTERO DE FEX, Teófilo, Informe del Registrador Nacional del Estado Civil a la Honorable Corte Electoral, Bogotá, Imprenta Nacional, 1952.
- REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Compilación electoral, Imprenta Nacional, Bogotá, 1949.
 — Estadísticas electorales, Bogotá, 1974.
- RODRIGUEZ PIÑERES, Eduardo, El Olimpo Radical, Bogotá, 1950.

- ROJAS SCARPETTA, Francisco, Registrador Nacional, 3'000.000 de colombianos ce-
dulados. 1 Plebiscito y 2 Elecciones. Bogotá, 1958.
- SAMPER, José M., Derecho interno de Colombia, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura
Colombiana, 1951.
- SAMPER, Miguel, Escritos político-económicos, Bogotá, Ed. Cosmos, 1925.
- UPPRIMY, Leopoldo, El pensamiento filosófico y político en el Congreso de Cúcuta,
Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1971.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcan-
ces jurídicos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1970.
- WEISS, Anita, Tendencias de la participación electoral en Colombia 1935-1966, Bo-
gotá, Universidad nacional, 1967.
- YEPES ARCILA, Hernando, La reforma constitucional de 1968 y el régimen políti-
co colombiano. Manizales, Imprenta Departamental de Caldas, 1973.