

VICISITUDES DEL SUFRAGIO EN EL ESTADO SOBERANO DE BOYACÁ

*Olga Yanet Acuña Rodríguez**
Universidad del Valle

A partir de la sanción de la Constitución política de 1863 se adoptó definitivamente el régimen federal en la administración de los Estados Unidos de Colombia, integrados por los Estados soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima. Cada uno de ellos gozaba de autonomía para emitir sus propias leyes, tener ejército propio y administrar su propio sistema de justicia. El sufragio universal, adoptado desde la Carta de 1853 como un mecanismo de ampliación de la ciudadanía, intentaba garantizar la incorporación de todos los varones del pueblo a la vida política nacional. Ahora, la nueva Constitución de Rionegro conservó la protección de la libertad ciudadana, el equilibrio de los poderes públicos y el control de los abusos de las dos entidades básicas de la Federación: la Unión y los estados¹.

* Magister en Historia por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Actualmente adelanta estudios doctorales en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España).

¹ SUBESCUN, Armando. Las Constituciones de Boyacá. Tunja: Academia Boyacense de Historia. 1991, p. 75

Al respecto, en la Constitución del Estado Soberano de Boyacá² se expresó, en su décimo artículo, lo siguiente: “*Son ciudadanos del Estado los colombianos vecinos, mayores de 18 años que sepan leer i escribir o los que sean o hayan sido casados, aunque sean menores de esta edad, siempre que tengan las otras condiciones*”. Se consideró entonces que los varones alfabetos tendría mayor autonomía y capacidad de decidir libremente, inmunes a las coacciones personales. En relación al sufragio, el artículo 15 señaló: “*los ciudadanos tienen el derecho de votar en la elección de Presidente de los Estados Unidos de Colombia, i el de elegir: 1º Los Miembros de la Cámara de Representantes i Senadores de la Unión; 2º los miembros que compongan el cuerpo legislativo del Estado; 3º el Presidente del Estado; 4º los Magistrados de la Corte del Estado; i 5º Los Miembros de los cabildos*”³. En este sentido, se dio mayor participación a los ciudadanos en la elección de sus representantes a las diversas corporaciones del Estado, con el fin de incorporarlos al proyecto político de construcción de la nación.

De acuerdo con la legislación vigente fueron numerosas y constantes las elecciones que se realizaron, no solamente por el elevado número de empleos públicos electivos sino porque estos certámenes se realizaban en fechas diferidas. Fue así como durante varias décadas la nación experimentó una campaña electoral casi permanente⁴, plena de controversias entre las facciones políticas, si se tiene en cuenta que la elección directa se convirtió en el mecanismo fundamental para el acceso a los poderes públicos.

El sufragio universal masculino se convirtió entonces en un elemento fundamental del proyecto de construcción de la nación, así como los comicios electorales tan frecuentes adscribieron a los ciudadanos a las diversas

² La Constitución del Estado Soberano de Boyacá fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 24 de agosto de 1863, en ese momento homogéneamente liberal, en la que participaron Santos Gutiérrez, Santos Acosta, Ramón Gómez y Sergio Camargo. En general, siguió la orientación política y doctrinaria de la Constitución de Rionegro. *Ibid.* P. 76

³ Este artículo fue modificado por la Constitución del Estado de Boyacá de 1868: “Los ciudadanos tienen derecho de votar directamente para Presidente de la Unión, Diputados del Estado a la Cámara de Representantes, Presidente del Estado y Miembros de la Asamblea Legislativa” (artículo 14).

⁴ BUSHNELL, David. “Las Elecciones en Colombia: siglo XIX, para bien o para mal, las elecciones han sido una característica nacional”. *En*: Credencial de Historia No. 50. Bogotá (febrero de 1994), p. 5

facciones políticas del sistema bipartidista que nació a mediados del siglo XIX en la Nueva Granada.⁵ Este sufragio, expresión de la ciudadanía, afianzó los principios liberales de la libertad, la igualdad y la fraternidad, fundamentos del ideario radical que se asoció a la adopción del régimen federal. Durante los decenios del sesenta y setenta del siglo XIX, la organización federal de la nación fue la base que sirvió para determinar la estrategia electoral de los líderes de los partidos, con miras a la administración nacional. Por su parte, los presidentes de los diversos estados soberanos gozaron de considerable independencia, derivada del arreglo constitucional de Ríonegro, especialmente en lo relacionado con el régimen electoral.

Los procesos electorales de los estados se acompañaron de violencias y fraudes, tal como fue registrado por uno de los más brillantes ensayistas de la época:

“al poco tiempo de sancionada la constitución de 1863, se empezó a notar que en todas partes el fraude y la violencia decidían de las elecciones, hasta el punto de volverse aforismo esta odiosa frase “el que escruta elige”. Cada estado legislaba a su arbitrio en materia de elecciones y la Unión entera estaba obligada a dejar imponer lo que se hacía en los Estados, aceptando presidentes, magistrados, senadores, representantes, gobernadores y diputados que derivaban sus empleos del más vergonzoso origen”⁶.

Como consecuencia, buena parte de la población se marginó de los comicios por apatía, por la condena de su analfabetismo, o por las coacciones de los grupos de presión política. Sin embargo, las elecciones constituyeron el carácter distintivo del sistema político constitucionalmente adoptado, de tal suerte que a través de los resultados de las urnas se decidía quien asumía la administración en las corporaciones públicas⁷.

El sufragio simbolizó el ejercicio de la libertad y la igualdad: libertad para decidir y para elegir, igualdad para participar en las decisiones del gobierno. El fin principal era establecer, afirmar y preservar las libertades individuales

⁵ BUSHNELL, David. “Participación electoral 1856”. En: Colombia en el Siglo XIX. Bogotá: Planeta, 1999, p. 252

⁶ SAMPER, José María. Derecho Público Interno de Colombia. Bogotá: Biblioteca Popular. 1951. p. 318

⁷ DELPARK, Helen. El Partido Liberal en la política Colombiana. 1863 – 1899, s.f

y las garantías sociales. Todos estos elementos intentaban democratizar la política en los estados, cuyos principios buscaban la organización de la sociedad mediante la incorporación del pueblo bajo al debate político y a la nueva representación para la administración del Estado: *“conviene que el pueblo intervenga cuanto se pueda en asuntos de gobierno; pero teniendo siempre a la mira, que esa intervención no se convierta a favor de las clases privilegiadas, porque sería lo mismo que reconocer solo en ellas el derecho de sufragio”*⁸. Esta opinión señalaba el interés por la construcción de una nación de ciudadanos que incorporara al pueblo bajo, a los indígenas y a los esclavos manumitidos.

Los publicistas liberales no sólo se preocuparon por fortalecer en la población el espíritu cívico y la confianza en el régimen federal, sino también por afianzar las libertades⁹ absolutas que facilitarían a los ciudadanos de la Unión ejercer “libremente” los derechos civiles y políticos. Aprovecharon todos los espacios para resaltar su papel como «salvadores de la patria» y hacer ver al conservatismo (partido de oposición) como una amenaza para el sistema político vigente y para los programas emprendidos por el liberalismo: *“estando en oposición tan abierta con las ideas de los liberales, que reconocen el principio de la soberanía del pueblo como base de la república; estando en pugna con los liberales, que reconocen en todo hombre derechos que deben respetársele; estando en contradicción con los que rechazan la tiranía bajo cualquier forma que se les presente”*¹⁰. Presentaron al conservatismo como la oposición a las reformas y como el defensor de las tradiciones políticas, sociales y económicas, tratando de ganarse la confianza de los artesanos y de los campesinos con la promesa de las garantías de las libertades y de la igualdad jurídica, factores que bosquejaban una concepción de cambio frente a los planteamientos de la elite tradicional.

La voluntad popular y la convivencia ciudadana fundamentaron la lucha política de los partidos y se convirtieron en garantía social que proyectaba solucionar la anarquía y la inconsistencia en la administración del Estado. A los ciudadanos se les motivaba a conocer y respetar las leyes expedidas

⁸ “La Libertad”. En: *La Libertad*, No. 4. Bogotá (8 de noviembre de 1863), p. 1

⁹ Por ello, en octubre de 1863 crearon el periódico “La Libertad”, un nombre asociado a los derechos del hombre, y porque consideraban que en éste se resumían todos los derechos del pueblo y su forma de defensa. *La Libertad*, No. 1. Bogotá (18 de octubre de 1863), p. 1

¹⁰ “Guerra Conservadora”. En: *El Tornillo* No. 43. Tunja (21 de octubre de 1865). P. 1

por la Unión y por el Estado particular, a consolidar los principios de la convivencia ciudadana, el orden y la realización de la democracia. Se argumentó que *“la elección de un presidente de la República es una grande evolución política, i por lo menos tiene que ser verificada, no por una fracción de partido, no por un círculo más o menos amplio de individuos, sino por la masa nacional”*¹¹. Los planteamientos del radicalismo con relación al sufragio fueron entonces muy sugestivos, al presentar este derecho ciudadano como el camino hacia la solución del problema político que había planteado la soberanía nacional.

En este imaginario político, los procesos electorales deberían dar testimonio de la igualdad y la libertad, una forma de participación de los ciudadanos sin ninguna discriminación política, ni de raza, ni de religión. Los comicios deberían ser vigilados por el Gobierno para garantizar el bienestar público y el respeto a los derechos individuales. No obstante, todos estos ideales fueron inconsistentes con la práctica real de las jornadas electorales. En realidad, desde el momento en que se abrían las inscripciones de los electores para cada comicio también se abrían las disputas y controversias entre grupos y ciudadanos. Para empezar, la introducción de los requisitos del alfabetismo o de una mínima renta o ingreso anuales en algunos de los estados soberanos se oponía al principio del sufragio universal masculino instituido desde 1853: solamente podían satisfacerlos unas pocas personas en cada distrito parroquial. Esos atributos exigidos a los electores de algunos estados se oponían al principio de la igualdad política y, unidos a los fraudes que fueron cometidos en las votaciones para garantizar el triunfo a una facción, denunciaban la inconsistencia entre el ideario liberal y la práctica política efectiva. Una advertencia de esta época nos muestra uno de los modos del fraude: *“advertimos a todos los jurados que deben cuidar mucho de no permitir que se introduzcan en las urnas boletas que llevan dentro varias otras pequeñas”*¹², pues al hacer la cuenta de los votos era notorio el exceso de pauletas con relación al número de sufragantes.

El ideario postulaba la expresión libre de la voluntad popular mediante la emisión del sufragio que, por otra parte, debía ser un modo para suscitar la formación política del individuo, tal como lo expresó el presidente del Estado

¹¹ “Candidatura Presidencial”. *En*: Los Debates No. 2. Bogotá (4 de febrero de 1869). P. 4

¹² “Crónica de los Estados”. *En*: La República, No. 83. Bogotá (12 de mayo de 1869), p. 382

Soberano de Boyacá en su alocución del primero de diciembre de 1881: *“BOYACENSES: Elegido por el voto espontáneo y casi unánime de los ciudadanos del Estado para regir sus destinos, háceme conferido con tan popular elección un alto honor que agradezco con profundo reconocimiento, y creo de mi deber anunciaros en este solemne día de mi vida pública, que, obediente á la voluntad popular; acabo de prestar ante el señor Presidente del Tribunal Superior del Estado, las agrada promesa de cumplir bien y fielmente los deberes de presidente del Estado de Boyacá.”*¹³

La descentralización electoral de los Estados Unidos de Colombia fue la fuente de los diversos abusos y problemas que se produjeron en los comicios, tanto en cada uno de los estados como en la Unión. Desde que se introdujo el sufragio universal en 1853¹⁴ se pusieron también en marcha todas las estrategias para controlar el voto de los ciudadanos en favor de alguno de los partidos o de los candidatos. Comerciantes, hacendados y curas párrocos emplearon los medios a su alcance para controlar a los electores de sus distritos parroquiales, facilitando la manipulación y la mediación en unos actos que debían realizarse privada y directamente en las urnas¹⁵.

Durante todos los procesos electorales eran nombrados jurados electorales para levantar las listas de los electores, recibir los votos durante los comicios y elaborar las actas de los resultados de los escrutinios. Los cuatro miembros del jurado electoral se sorteaban entre los ciudadanos en ejercicio para acompañar al alcalde del respectivo municipio¹⁶. Sin embargo, debido a la alteración del orden público y a los frecuentes enfrentamientos entre las facciones por integrar estos jurados, esta legislación fue cambiada en 1871: en adelante, cada jurado debería estar conformado por los miembros del cabildo, el recaudador federal de impuestos y dos personas escogidas al azar, pero no se permitió incluir al alcalde como miembro, pues su presencia se consideraba como una posibilidad de fraude y coacción.

¹³ CALDERON, Arístides. “Alocución que el presidente del Estado dirige a sus habitantes”. *En*: El Boyacense No. 965-966. Tunja (2 de diciembre de 1881). P. 7355.

¹⁴ Fue la primera vez que se experimentó el sufragio universal masculino para un solo grupo de candidatos nacionales: se llevó a cabo en octubre de 1853 con el objeto de elegir al Procurador General de la Nación y a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. BUSHNELL, David. “Participación Electoral en 1856”. *Op. cit.* P. 253

¹⁵ MOLINA, Gerardo. La formación del Estado Nación en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 1994. p. 40

¹⁶ Comunicación enviada por el Jefe del Departamento de Tundama, al señor Secretario General del P.E. *En*: El Boyacense, No. 205. Tunja (1 de octubre de 1970), p. 1

De acuerdo con las leyes electorales del Estado de Boyacá (1869 y 1872), la compilación y publicación de los registros electorales debería ser supervisada por los miembros del cabildo municipal, encargados de establecer el grupo de personas que cumplían el requisito del alfabetismo. Para ello, le hacían leer a los interesados en ingresar al padrón electoral cualquier texto impreso o manuscrito¹⁷, presentado al azar en ese momento, pues se dio el caso en que los jurados suministraban el texto con anterioridad para que fuera memorizado por el elector, de tal forma que el día de los comicios públicamente repitiera el contenido del documento suministrado.

A nivel general, el interés de partido se sobreponía a todo principio y a toda actividad, lo que impedía que existiera un verdadero respeto por las libertades y la pureza en la función “soberana” de emisión del sufragio; mientras que a los caudillos y líderes políticos les interesaba más el bien particular que el bienestar general¹⁸; por ello, todas las actividades políticas y electorales se orientaban hacia la satisfacción de los intereses de partido. Generalmente, los electores no tenían una conciencia clara sobre la importancia de la emisión del sufragio y sobre lo que éste significaba en el sentido de la selección de los representantes que tomaban parte en las decisiones públicas.

Los líderes del partido podían manipular las elecciones con el fin de asegurarse un resultado favorable, con lo cual la violencia y el fraude fueron las principales estrategias aplicadas. Gran número de la población podía ser marginada de la participación en los eventos electorales por el argumento del analfabetismo, pero pese a ello los comicios permanentes fueron el carácter distintivo del sistema político colombiano y uno de los factores más destacados de la participación ciudadana¹⁹.

Con respecto al fraude, muchas veces los jurados fueron condicionados o no se eligieron de acuerdo con la norma establecida, y de otra parte las listas de los votantes fueron alteradas y en ocasiones desaparecidas. Los grupos políticos utilizaron formas fraudulentas para obtener la mayoría en los resultados electorales; aunque la legislación señalaba que se deberían

¹⁷ DELPARK, Helen. *El Partido Liberal en la Política Colombiana 1863 – 1889*. s.f., p. 225

¹⁸ SAMPER, José María. *Derecho Público Interno de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Popular de Colombia, 1951, p. 265

¹⁹ DELPARK, Helen. *El Partido Liberal en la Política Colombiano (Rojos contra azules) 1863 - 1899*. traducción de Alvaro Bonilla Aragón.

designar los jurados electorales para todos los distritos, generalmente se establecían formas de condicionamiento para que éstos actuaran como delegados de los grupos políticos.

En estos fraudes participó hasta la Guardia Nacional, tal como se ha probado en el caso del Estado Soberano del Cauca: “... cambiando unos registros por otros, y haciendo votar dos y tres veces con distinto nombre a cada soldado de la Guardia Colombiana, ‘ganaron’ las elecciones para diputados”²⁰. La Guardia Nacional, en el caso del Estado Soberano de Boyacá, hizo parte de las manipulaciones electorales de los liberales radicales. La manipulación del voto del campesinado por los propietarios de tierras y los gamonales de los pueblos también fue una práctica corriente en Boyacá, reduciéndose su participación política a la emisión del sufragio el día de las elecciones²¹.

Pese a la retórica “igualitaria” de los publicistas, las jornadas electorales se constituyeron en una confrontación partidista donde, tras el ideal del sufragio universal directo y secreto, imperaban las restricciones, la coacción y el fraude. Así, durante el período federal se realizaron elecciones en los estados o en la Unión marcadas por las tácticas de los dos partidos ó de sus respectivas facciones. En algunas ocasiones los dirigentes llegaron al poder como resultado de una revolución, pero en general las elecciones fueron el camino básico para ocupar los cargos públicos. Por ello, teniendo en cuenta que era grande el número de cargos que debían ser proveídos en las administraciones federal y estatales, y que los períodos eran muy cortos, el país vivía en una incesante lucha política y electoral.

La naturaleza de las revoluciones locales fueron el resultado de las descomposiciones temporales de los partidos, es decir, de las duras pugnas entre facciones que se disputaban el poder. Formalmente se consideraba que tanto la violencia como el fraude eran dos delitos que atentaban contra

²⁰ VALENCIA LLANO, Alonso. Estado Soberano del Cauca, Federalismo y Regeneración. Bogotá: Banco de la República, 1998, p. 81

²¹ KALMANOVITZ, Salomón. Economía y Nación, una breve historia de Colombia. Bogotá: Siglo XXI, 1998. p. 218. Fernando Díaz señaló que la población boyacense durante este período se caracterizó por las relaciones sociales de rasgos aún señoriales, con predominio de un gamonalismo capaz de arrastrar a los sectores campesinos a luchar en los sangrientos conflictos por lealtad con su patrón. DIAZ DIAZ, Fernando. La Desamortización de Bienes eclesiásticos en Boyacá. Tunja: La Rana y El Águila, 1977. p. 28

la consolidación de la República, el uno acompañado de la fuerza militar y el otro de la reprobación pública²². Sin embargo, para obtener el triunfo político no se dudó en acudir a las armas y al fraude, aspectos que motivaron el levantamiento de tropas en las diversas localidades del Estado, teniendo en cuenta que la población se sentía amenazada desde el punto de vista de su seguridad y de sus garantías ciudadanas.

Las jornadas electorales fueron muy frecuentes, especialmente durante la experiencia federal comprendida entre 1863 y 1885, tanto por la cantidad de puestos oficiales electivos a nivel nacional, estatal o municipal, como porque los comicios para los diferentes cargos se llevaban a cabo en fechas distintas. Así, desde la sanción de la Constitución de 1863 y hasta la reforma electoral de 1876, todas las elecciones, incluyendo las presidenciales, se realizaron en fechas diferidas de un estado a otro, con lo cual durante varias décadas la nación experimentó una campaña electoral casi permanente, afianzando el sistema político colombiano, el regionalismo partidista y la identidad política del elector²³.

Otro de los aspectos fundamentales de la actividad política fue la selección de los candidatos que se presentaban ante los electores. Este proceso se iniciaba con la consulta a los líderes políticos y a los congresistas, de tal forma que cuando finalizaban la sesiones del Congreso de la Unión y de las Asambleas estatales ya se había producido la designación de los candidatos que tenían una mayor aceptación dentro de cada partido o facción política. Los candidatos permanecían al margen de las controversias mientras los dirigentes de los partidos motivaban a sus adherentes para que promovieran ciertos nombres en todos los ámbitos políticos y motivaran a la población a emitir su voto por ellos. Los promotores de nombres entraban en contacto con las personas influyentes de los distritos, reclutaban simpatizantes y preparaban las papeletas para los comicios. Esta organización partidista de las elecciones comprometía totalmente al candidato que lograba alcanzar un cargo público, quien una vez posesionado quedaba obligado a fortalecer el dominio del partido que lo había llevado a su empleo mediante el

²² PÉREZ, Felipe. "Rehabilitación". En: Periodistas liberales siglo XIX. Bogotá: Editorial Minerva, s.f., p. 119

²³ BUSHNELL, David. "Las Elecciones en Colombia: siglo XIX, para bien o para mal, las elecciones han sido una característica nacional". En: Credencial de Historia. No. 50. Bogotá (febrero de 1994). P. 5

nombramiento de personas “recomendadas” por los jefes políticos, de tal modo que los deberes administrativos se confundían con los deberes del partido, es decir, que toda actividad política y electoral dependía de las órdenes del directorio de un partido político.

Como resultado de esta práctica electoral, el principio de la soberanía popular fue subvertido bajo la experiencia federal por las arbitrariedades, las coacciones y los intereses particulares de los partidos. No obstante, la gran cantidad de jornadas electorales que se realizaron consolidaron un rasgo característico de la construcción de nacionalidad²⁴ y de la legitimidad del estado.

Según Felipe Pérez, Sergio Camargo y José E. Otálora, los publicistas del radicalismo liberal en Boyacá, la democracia exigía la voluntad política de los ciudadanos y, por tanto, debería reclamarse de las instituciones la protección de la libertad del pueblo para la formación de la voluntad política individual²⁵. Por ello, idealmente no debería existir ninguna instancia política distinta a la voluntad ciudadana, expresada en la elección de sus propios mandatarios y representantes. No obstante, a pesar de que los principios de libertad individual y de igualdad jurídica representados en el sufragio eran manifestaciones de la soberanía popular, había que entender que las elecciones no eran procesos individuales, racionales y voluntarios, sino manifestaciones colectivas de adhesión simbólica, ritos de identidad partidista y episodios de fortalecimiento de los poderes locales y provinciales. En síntesis, el ideario liberal que se fundaba en la libertad personal y la igualdad jurídica, expresado muy bien en la defensa del sufragio, marcaba el derrotero para la construcción de una nación de ciudadanos, pese a las distorsiones que imponían las realidades de la práctica política de los partidos.

²⁴ BUSHNELL, David. “Las Elecciones en Colombia...”. op.cit., p. 7

²⁵ MONDRAGÓN CASTAÑEDA, Julio. Las Ideas de los pensadores y caudillos boyacenses en el Radicalismo 1850 – 1886. Tunja: UPTC, Maestría en Historia, 1989. p. 77