

*La teatocracia en las leyes electorales colombianas (1886-1935)*¹

(Versión preliminar)

Por: *Sonia Milena Jaimes Peñaloza*
Historiadora
sonmil@cable.net.co; sonmil@gmail.com
Profesora Universidad Icesi

Abstract: El objetivo de esta ponencia es estudiar, desde las nociones de teatocracia e instituciones, la manera como las leyes electorales colombianas expedidas entre 1888 y 1935 posibilitaron regular las prácticas políticas en Colombia, y la forma como se *inventó* una *cultura política* inspirada en los ideales de civilidad y progreso que la caracterizaron como moderna. La tesis que defenderemos, sostiene que las leyes a modo de instituciones, en algunas ocasiones sirvieron para ordenar las funciones de las distintas ramas del poder público, al tiempo que moldearon la vida democrática del país distanciándose de la lógica belicista decimonónica.

Palabras clave: leyes, códigos electorales, instituciones, “reglas de juego”, teatocracia, cultura política, democracia.



*“La república recibirá mañana el homenaje del sufragio universal. Ningún deber tan sagrado, ninguno tan premioso en la hora presente para el liberalismo como el de concurrir a las urnas, impulsado por el noble entusiasmo de sus ideales.
Nuestra colectividad se ha preparado para ejercer culturalmente el derecho que le conceden la Constitución y leyes del país ante los comicios.
No hay, no puede haber motivo para rehusar el contingente del voto.”²*

Introducción

En la construcción del nuevo régimen político en la Colombia de finales del siglo XIX e inicios del XX uno de los dilemas que tuvieron que enfrentar nuestras elites intelectuales y políticas se vinculó con la definición e instauración de una democracia civilizada, la que se asumió debía caracterizarse por el ejercicio pacífico de la política aspecto que se entendió como sinónimo de progreso, asuntos que análogamente eran comprendidos como la conquista del mundo moderno. En la construcción del mundo político moderno los mecanismos de participación se modificaban constantemente, las dudas eran: ¿Quién o quiénes pueden participar?, y ¿Cómo debían hacerlo? Estos interrogantes nos llevan a plantearnos el problema que hoy discutiremos: ¿cómo se

¹ Esta ponencia hace parte de la tesis de maestría: *El Jano electoral colombiano en las décadas del diez y el veinte del siglo XX*, documento en preparación final.

² “El día de mañana”, *Relator-diario liberal*, 1^o de febrero de 1919, p. 1

institucionalizaron las formas de participación política en pro de una cultura política civilizada y moderna en Colombia entre 1888 y 1936?

A fin de aproximarnos a una respuesta, por ahora tentativa, hemos dividido esta ponencia en dos secciones. En la primera daremos cuenta de las nociones de democracia e instituciones que inspiran esta reflexión. En la segunda analizaremos desde la noción de teocracia el proceso mediante el cual las elites intelectuales y políticas diseñaron una legislación electoral con la que buscaron institucionalizar nuestra cultura política; la que a su vez se entendió en la lógica de la civilización moderna occidental.

1. Las reglas de juego de una cultura política civilizada

Pensar la democracia es esencial para comprender los procesos mediante los que se forjan las culturas políticas de distintos lugares. Ello implica aludir a las diversas y amplias discusiones teóricas con las que se ha buscado definir lo que la democracia significa y representa como sistema de gobierno. Por consiguiente la tarea implica reconocer la complejidad del problema político al que nos enfrentamos, sin dejar de lado las aristas jurídicas, sociales, ideológicas y culturales construidas alrededor del ideal democrático.

De acuerdo con estudiosos del tema existen múltiples y variadas interpretaciones sobre los sentidos y significados de la democracia, con las que no se logra cubrir todas las alineaciones políticas y culturales que circundan al problema³. Es por su complejidad, que autores como Pierre Rosanvallon o Eduardo Posada Carbó⁴ -entre otros-, han sugerido estudiar las democracias históricamente, considerando las coyunturas en las que cada sistema democrático nace, se define, se consolida y se transforma. Asimismo compromete el asunto de la soberanía popular y las formas como ésta, se hace efectiva en distintos lenguajes, rituales, representaciones y prácticas.

³ Cerroni, Umberto, *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, siglo XXI editores, México, 1997. pp. 47.

⁴ Posada-Carbó, Eduardo (ed.), *Elections Before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*. Great Britain: Institute of Latin America Studies Series General Editor: Victor Bulmes-Thomas, University of London, 1996, p. 1-15; Rosanvallon Pierre, *Por una historia conceptual de la política. (Lección inaugural en el Collège de France)*, fce, Buenos Aires, 2003

Por ello la democracia no ha de ser vista como un sistema terminado, sino como un sistema en permanente construcción, es decir, como una apuesta inconclusa⁵ que refiere el problema de la organización social y política que contribuye a definir las sociedades modernas.

Según Umberto Cerroni, la democracia se presenta como una suerte de “paquete” compuesto por tres aristas, una relacionada con los procedimientos o “reglas de juego” y las libertades individuales, otra asociada al problema de la soberanía popular, y una más vinculada con la igualdad respecto a la participación. Según el mismo U. Cerroni, el “paquete” ordena sus partes en dos gruesas tendencias ideológicas la del liberalismo y la del socialismo. En la primera tendencia -la del liberalismo-, los énfasis en los análisis se concentran en los aspectos de procedimiento, es decir en las libertades individuales y sobre todo en el problema de la soberanía popular. En la segunda tendencia -la del socialismo-, los análisis se concentran en desglosar el problema de la igualdad de condiciones en el ejercicio y la participación que los distintos sujetos políticos tienen y asumen en el régimen del que hacen parte⁶.

Como vemos ambas tendencias, más que excluyentes la una de la otra, pueden ser tenidas como complementarias; pues la preocupación por los procedimientos en una, y el interés por las condiciones de la participación en la otra, son dos caras de una misma moneda. A ello se suma que al referir a la democracia, las representaciones e imaginarios sociales tejen conjuntamente la estrecha relación entre libertad e igualdad, los dos asuntos que arman los discursos democráticos en el mundo contemporáneo.

Otra de las características, de la democracia -quizás la principal-, es la de la representatividad política. Con ella se definen los sistemas modernos basados en la soberanía popular y en un sistema de valores igualitarios, que no necesariamente implican la supremacía y exclusividad del sufragio universal como mecanismo de participación política. Este sistema representativo requiere de una serie de instituciones

⁵ Rosanvallon Pierre, *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia*, Taurus-Universidad Externado, Bogotá, 2006.

⁶ Cerroni, U., *Op. Cit.*, p.47

cuya finalidad se circunscribe tanto a la regulación de las prácticas políticas y sus correspondientes representaciones, como a la ratificación de la legitimidad de un orden idealizado, el democrático. Considerando lo anterior, entenderemos las instituciones como “reglas de juego” formales o informales⁷ expresadas en una senda normatividad jurídica que, al mismo tiempo, reguló sujetos políticos, sus prácticas y, exhibió las representaciones e imaginarios sociales que tejieron los sentidos formales del ideal *civilizado* con el que las elites intelectuales y políticas buscaban instaurar una república democrática y moderna a finales del siglo XIX y en las primeras décadas del XX.

Considerar las “reglas de juego” del campo político, completa el análisis que hagamos de las condiciones de igualdad, el que por lo general suele asociarse a la individualidad de cada ciudadano frente a la ley. Ellas son aspectos que contribuyen a comprender los sentidos que distintos sujetos políticos le dieron a sus costumbres, sus imaginarios, sus representaciones y sus acciones. Al mismo tiempo posibilitan comprender la forma como las elites -intelectuales y políticas-, colombianas de fines del siglo XIX e inicios del XX, percibieron el control jurídico como parte del proceso de constitución de la democracia. La implementación legislativa en el ordenamiento político proporcionó sentido de unicidad y de orden a la sociedad, asunto que se hizo fundamental en el ejercicio político *moderno* en oposición a un tácito desorden que se asumió como pre-moderno.

En el afán de construir un Estado-moderno, los legisladores de fines del siglo XIX y durante las primeras décadas del XX se preocuparon por buscar estrategias de regulación a las prácticas de los sujetos políticos que constituirían dicho Estado. Fue en esta lógica como las leyes electorales se convirtieron en lo derroteros mediante los que se legitimó y consolidó uno de los rituales de la democracia: los comicios.

⁷ Existe una extensa bibliografía sobre el institucionalismo, al respecto ver, ente otros: North, Douglass C., *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1984; Cerroni Umberto, *Op. Cit.*; Portes Alejandro, “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, *cuadernos de Economía*, vol. XXV, N° 45, Bogotá, 2006; Peters Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

2. *La ley como institución legitimadora de la teatocracia democrática en Colombia (1888-1935)*

En esta sección mostraremos como las autoridades gubernamentales regularon las votaciones entre 1888 y 1935. Tal como sugerimos anteriormente las elecciones se erigieron como el máximo ritual de las democracias modernas, se esperaba que estos actos se desarrollasen sin el uso de la violencia como mecanismo de coacción. Siguiendo esta lógica, buscamos analizar las formas como los códigos electorales institucionalizaron una teatocracia del poder circunscrita a los ideales de civilidad y progreso que simbolizaban la democracia. Pero... ¿A qué nos referimos cuando hablamos de teatocracia del poder?

Según Georges Balandier, la noción metafóricamente designa el mundo como un gran escenario, en el que lo que se pone en escena son los juegos que construyen, definen, destruyen y modifican las relaciones sociales y las de poder. La teatocracia “es la que regula la vida cotidiana de los humanos viviendo en colectividad”⁸. Refiere la actuación de una serie de protagonistas en el escenario del poder político en el que “la tramoya teatral”⁹ es una de las herramientas para el control social y la legitimidad de diversos sistemas de ordenamiento político; en esta lógica “el gran actor político dirige lo real por medio de lo imaginario”¹⁰, al tiempo que re-presenta una suerte de drama lírico que busca dar forma a un orbe político imaginado, que en el caso estudiado se remite a la re-presentación de la democracia como un ideal de civilidad y progreso.

La teatocracia se apoya en imágenes, símbolos y diversos modelos de conducta que permiten construir y reconstruir la cultura política de una sociedad, siempre que por esta estemos aludiendo al conjunto de imaginarios, representaciones y prácticas de todos los sujetos políticos que componen una sociedad, tanto en el marco de la oficialidad, como en el de la contravención y la informalidad. Es por ello que las leyes electorales

⁸ BALANDIER, Georges, *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación*, Paidós, Barcelona, 1994, pp. 15

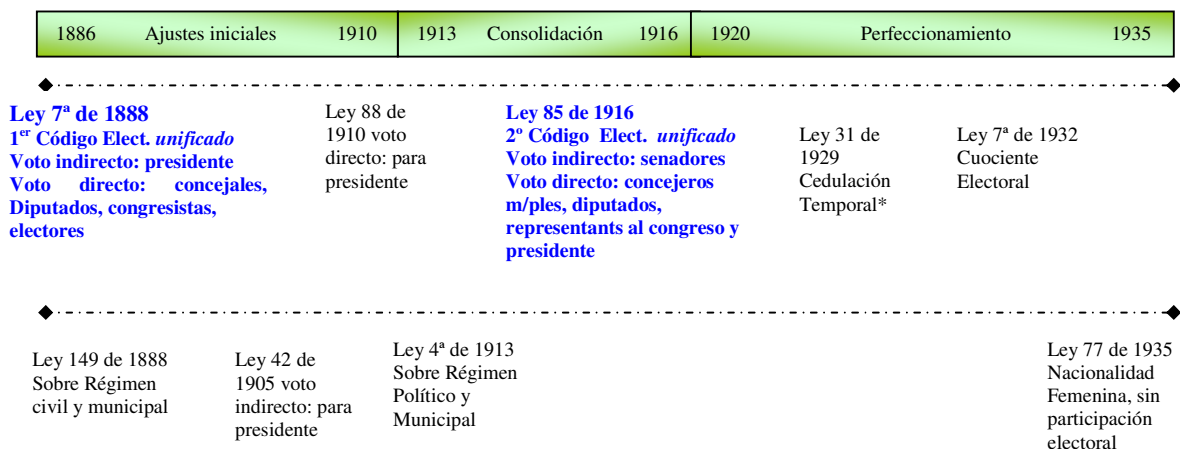
⁹ *Ibidem*, p. 16

¹⁰ *Ibidem*, p. 17

sirvieron para construir la democracia en el escenario público, pues en ellas se definieron los parámetros, los requisitos y los rituales de participación de los ciudadanos en los comicios. Al mismo tiempo se estableció como debían realizarse las votaciones, se especificó desde la forma y el material con el que debían construirse las urnas, pasando por la forma y tamaño de las papeletas, hasta detallar la manera como debía disponerse el recinto donde se efectuarían los sufragios. Con los códigos electorales se ritualizó formalmente la civilidad política y se exaltaron los comicios como el máximo ritual de la política moderna.

Ahora bien, en el largo y lento proceso que buscó la adopción de la democracia en Colombia -a nuestro juicio-, ha habido tres etapas. La primera de ajustes iniciales, cuya principal característica se vinculó con una lógica caótica y beligerante heredada de una cultura política decimonónica articulada por la guerra, podemos ubicarla entre 1886 y 1910. La segunda corresponde a una suerte de “consolidación” democrática, esta se caracterizó por una dinámica de estabilidad política, en la que se privilegiaron los discursos en pro de la paz esta etapa se circunscribe al periodo 1910-1916; no obstante esta característica no se circunscribió exclusivamente a este periodo sino que fue una forma constante en discursos, saludos, leyes y demás intervenciones de los diversos funcionarios del gobierno a lo largo del siglo XX. La última fase la hemos denominado etapa del perfeccionamiento del sistema, y la ubicamos entre 1920 y 1935 (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Principales códigos electorales y de regulación ciudadana expedidos ente 1888 y 1935



Como puede observarse, la etapa de ajustes iniciales coincide con dos acontecimientos que han sido resaltados en la historiografía política nacional. El primero, la expedición de la Carta Magna *Regeneradora* propuesta por Núñez y Caro. El segundo, la reforma que mayor discusión en pro de cambios democráticos se gestó en el país: la de 1910. Esta etapa, buscó materializar una democracia que bien podría considerarse, estuvo apegada a los esquemas clásicos de la representatividad política; en la que hubo una división de los poderes públicos en tres ramas a saber: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Esta división y la normatividad que se expidió para organizar el sistema político, son algunas de las herramientas con las que las élites intelectuales y políticas buscaron institucionalizar la democracia colombiana. La ley en sí misma fue asumida como una institución formal que generaba rituales *oficiales*, clasificaba las prácticas políticas en formales e informales, regulaba lo informal y sancionaba las conductas que se *escapaban* a la norma. En consecuencia, las condiciones de participación política se regularon por la normatividad electoral y fueron las autoridades del gobierno las encargadas de verificar su cumplimiento.

Tras la expedición de la Constitución de 1886, el poder legislativo en uso de sus atribuciones procedió a redactar y expedir la Ley 7^a de 1888 *sobre elecciones populares*. Este documento recogía algunos aspectos de la Carta *Regeneradora*, los unificaba y los ampliaba. Se dividió en dieciocho capítulos, en los que se especificaron asuntos de procedimiento referidos a la etapa previa a los comicios y a la etapa posterior al sufragio. Asimismo, se dispuso qué funcionarios debían participar de las elecciones y cómo debía ser su designación, su organización y sus responsabilidades.

En el capítulo séptimo de la referida ley, se especificaba la regularidad en que se debían realizar los comicios para concejales, diputados, congresistas y electores, los que a su vez eran los encargados de sufragar en representación del pueblo soberano para la elección del presidente de la república. La modalidad de votación indirecta para elegir presidente se modificó con la Ley 88 de 1910; y en el que consideramos fue el segundo código electoral unificado – Ley 85 de 1916-, se estableció que las elecciones para

senadores debían realizarse en modo indirecto mientras que las destinadas a elegir concejeros municipales, diputados a las asambleas departamentales, representantes al congreso y presidente de la república debían efectuarse en forma directa; el ritual se modificó nuevamente en la reforma constitucional de 1936, en cuyo artículo 33 se estableció que: “Todos los ciudadanos eligen directamente Concejeros Municipales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes al Congreso Nacional y Presidente de la República”¹¹, (Ver Gráfica 1).

En el mismo capítulo siete de la Ley 7^a de 1888, se especificaron horarios y rituales previos a los comicios, en el primer caso el artículo 56 especificó que: “Las votaciones principiarán á las ocho de la mañana y se cerrarán á las cuatro de la tarde”. Respecto al ritual de apertura de los comicios, el artículo 61 de la ley estableció que: “Llegada la hora de principiar la votación, é instalado ó reunido el Jurado, se dará un redoble de tambor ú otra señal semejante que indique que se ha abierto la votación”; este rito de iniciación se ratificó en la reforma electoral de 1916 (Ley 85 ó segundo Código electoral unificado, Ver Gráfica 1).

La Ley 7^a de 1888 también estipuló como debía ser el espacio destinado al desarrollo de los comicios, y la forma como debían proceder los ciudadanos en caso de tener derechos constitucionales completos para poder participar del ritual de la democracia. De modo que:

“Art. 57.- Para las votaciones se preparará un local de fácil acceso, designado por el Alcalde, dispuesto de manera que los miembros del Jurado de votación y los que concurran á votar se hallen independientes de los espectadores y libres en sus operaciones, para lo cual se observarán las reglas siguientes:

1^a Habrá una barra que separará á los espectadores dos metros por lo menos de la mesa del Jurado y de la entrada y salida de los votantes;

2^a La entrada y salida de los votantes será dependiente de la entrada y salida del recinto destinado al público; y

3^a No se permitirá que se agrupen los votantes no otros individuos de manera que impidan la llegada de los concurrentes al recinto en donde se reciben los votos.

Art. 58.- En el recinto de Jurado habrá una mesa alrededor de la cual se colocarán los miembros de él, dejando acceso por un lado á los votantes. Encima de la mesa estará la

¹¹ Acto Legislativo número 1 de 1936, p. 9

urna, que será una caja de madera con una abertura de un decímetro de largo y un centímetro de ancho.¹²

Los ciudadanos que cumplieran con las normas constitucionales de ciudadanía, debían inscribirse previamente a los comicios en los censos electorales, donde se detallaba sus características personales, económicas y educativas pues eran éstas las que definían en que tipo de elección podía participar cada ciudadano. Por ello la Ley reglamentaba que en las elecciones para concejeros y diputados podían participar “los ciudadanos en ejercicio de sus derechos”, para participar de las votaciones a representantes (ambas cámaras) debían saber leer y escribir, o en su defecto debían tener una “renta anual de quinientos pesos ó propiedad inmueble de mil quinientos”¹³.

Asimismo, la ley 7^a de 1888 estimó que los ciudadanos en Colombia eran los “mayores de veintiún años, que ejerzan profesión, arte u oficio, ó tengan ocupación lícita ú otro medio legítimo y conocido de subsistencia”¹⁴. Ambos artículos establecían las “reglas de juego” con las que se definían el tipo de ciudadano ideal con el que se deseaba contar para construir el sistema democrático civilizado; por ello se esgrimían las restricciones de participación al tiempo que se especificaban los modos para hacerlo. Estas condiciones de participación fueron cambiando paulatinamente hasta la ampliación de la ciudadanía en 1935 cuando se expidió la Ley 77 sobre ciudadanía femenina pero en la que no se otorgaron derechos electorales a las nuevas ciudadanas (Ver Gráfica 1).

Considerando los planteamientos de Cerroni esbozados al inicio de estas páginas, vale anotar que estas condiciones de participación institucionalizaron una democracia más de tipo liberal que socialista, dado que las condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos políticos, no parece -al menos en la regulación legislativa-, haber sido un punto central de la institucionalidad democrática. Circunstancia que debe entenderse en la lógica sociohistórica del país, la que en la primera década se caracterizó por exhibir una fuerte preocupación de superar la guerra de tipo

¹² Ley 7^a de 1888

¹³ Artículo 3^o, Ley 7^a de 1888

¹⁴ Artículo 4^o, Ley 7^a de 1888

decimonónica con la que se solía hacer la política en el país. En esta dinámica las dos décadas posteriores, la del veinte y la del treinta, consolidaron y perfeccionaron paulatinamente el sistema democrático nacional.

En el capítulo dieciséis de la Ley 7^a de 1888 se hicieron aclaraciones sobre las sanciones que se debían considerar en caso de faltas por parte de los funcionarios públicos; con este apartado los legisladores buscaron garantizar la condenación del fraude electoral a fin de garantizar que la democracia colombiana se practicase dentro de parámetros de objetividad y racionalidad que en cierto modo reflejarían el grado de civilidad de la naciente nación.

En este mismo orden de ideas, los dos códigos electorales unificados (Ley 7^a de 1888 y Ley 85 de 1916)-, de los que tenemos noticia establecieron los rituales previos a la participación en los comicios. En ambos se explicitó que era necesario confeccionar listas de votantes, que en el código de 1916 se denominaron técnicamente censos electorales. En estos listados o censos debían registrarse los nombres de los ciudadanos aptos para votar, especificando al lado de su nombre las condiciones de alfabetización y las económicas. Según las modificaciones del código de 1916, los censos electorales debían ser de dos clases unos generales y otros especiales.

En el general, se incluían los nombres de todos los ciudadanos habilitados para votar y que además fueran vecinos del municipio donde se harían los comicios. Las personas inscritas en el censo general podían elegir consejeros municipales y diputados a las Asambleas departamentales. En cuanto al censo especial, este incluía los nombres de los ciudadanos alfabeto (leer y escribir), con renta de \$300 o con propiedad de \$ 1.000 (punto que cambió respecto al código de 1888); estas personas podían elegir además de los funcionarios locales y regionales, representantes al congreso y presidente de la República. Para poder identificar a los ciudadanos que integraban el censo especial, los encargados de elaborar los respectivos listados, es decir los miembros de los Jurados Electorales, debían marcar junto al nombre de los ciudadanos especiales la letra K, con la que se indicaban que poseían capital conforme a la ley lo estipulaba. ¿Cómo hacer para saber quien tenía o no capital? Sencillo, el código electoral de 1916

continuó con la práctica institucionalizada por el de 1888; de modo que el encargado del tesoro municipal debía expedir unos certificados en los que se consignase cuanto era la renta y que tipo de propiedades tenían los aspirantes a sufragar, este documento era indispensable pues era la certificación que mostraba que el respectivo capital provenía de actividades lícitas, mejor dicho que no era producto de ninguna irregularidad.

A fin de poder realizar los respectivos censos electorales, ya fueran generales o especiales, el jurado Electoral debía obligatoriamente nombrar unos comisionados, éstos personajes estaban encargados de recoger la información necesaria, municipio, por municipio, corregimiento por corregimiento, vereda por vereda, para poder elaborar las listas previas en las que se incluirían o excluirían los nombres de los ciudadanos habilitados o no para sufragar; estas listas eran indispensables para poder elaborar los censos generales o especiales que ayudarían a controlar los comicios.

Estas listas previas, eran de dos clases: unas de alta y otras de baja. Las de baja, eran aquellas en las que se excluían los nombres de los ciudadanos que se encontraran impedidos o inhabilitados para sufragar, los impedimentos referían normalmente a reos, exhortados y demás personas que hubieran sido excluidos en pasadas elecciones de los censos tanto generales como especiales. Las listas de altas eran aquellas en las que se incluían los nombres de los ciudadanos aptos para votar, pero que correspondía únicamente a aquellas personas que integrarían los censos especiales, estas listas eran las que exhibían la marca K. Tanto las listas de altas y bajas, como los censos electorales, ya fueran generales o especiales, debían elaborarse por orden alfabético de apellidos, y se especificó que si los sufragantes eran miembros de una misma familia debían ser agrupados de acuerdo con su parentesco.

Según el código electoral de 1916, estas listas debían ser publicadas entre el 20 y el 31 de diciembre previos a las próximas elecciones. La publicación de las listas debía efectuarse en un lugar público visible, normalmente las alcaldías, gobernaciones, estaciones de policía u otras instituciones oficiales. La publicación se efectuaba para que los ciudadanos implicados procedieran a efectuar reclamaciones, ya fuera para ser

incorporados en el censo correcto, ya fuera para denunciar la inhabilidad de alguno de los ciudadanos, allí incluidos.

Normalmente, cualquier ciudadano podía pedir la exclusión de alguien o la inclusión propia. Para solicitar la exclusión de alguna persona, debían presentarse al Jurado electoral las pruebas fehacientes de la acusación de fraude, y a diferencia de lo establecido en el Código de 1888, en el de 1916 no se exigía un testigo de los hechos sino dos. Estos debían corroborar que la acusación de impedimentos era cierta, el Jurado electoral era quien tenía en últimas la potestad para aceptar o no la acusación y proceder. Como quien dice, la denuncia y su respectiva sanción quedaban a juicio y buena fe del Jurado competente. Para que todo lo anterior tuviese validez, es decir la elaboración de las listas previas, las rectificaciones frente a solicitudes de exclusión o inclusión, el Jurado Electoral debía necesariamente llevar un libro de actas (Art. 24 del código electoral de 1916) donde consignaba bajo juramento todas sus actividades.

¿Cómo se debía sufragar? Desde la Ley 7^a de 1888 se estableció como debía desarrollarse el ritual correspondiente. El ciudadano debía acercarse a la mesa de votación donde el presidente del Jurado de votación debía preguntarle el nombre. Uno de los miembros del Jurado lo buscaba en la lista y tras comprobar la identidad del susodicho se le permitía ingresar su papeleta en la urna, papeleta que por disposición no podía ser más grande que un decímetro. La misma ley de 1888 especificó que en casos extraordinarios en los que los miembros del Jurado no conocieran al sufragante debían indagar con un testigo la veracidad de la identidad del mismo, aspecto que para 1916 se modificó pues se exigía la presencia de dos testigos para comprobar la identidad del sufragante. Esta circunstancia da cuenta del tamaño de la población y de lo precario que resultó el sistema en sus inicios. La situación cambió en la década del veinte cuando consideramos se inició el proceso de consolidación de nuestra democracia.

En los años veinte se empezaron a expedir cédulas electorales y cédulas de vecindad. Las primeras se expedían a los hombres que cumplían con las leyes de la ciudadanía, es decir a los mayores de 21 años. Las segundas se expedieron a los hombres a partir de los 16 años, y en principio no eran validas para participar en

elecciones. Hasta la fecha no sabemos si las cédulas de vecindad se utilizaron como documento de identidad para sufragar ilegalmente; pero algunas denuncias de fraudes que involucraban a menores de edad así lo sugieren, este punto aún está por explorarse (estudios de caso).

No obstante, lo que sí sabemos es que el asunto de la identificación en muchas ocasiones facilitó el fraude electoral, según consta en las denuncias que se enviaron al ministerio de gobierno en innumerables oportunidades. Ante tales irregularidades, los legisladores colombianos en la década de los veinte del siglo XX, buscaron diversas estrategias para regular mejor la participación de los ciudadanos en los comicios. Pero nunca hubo mecanismos confiables con los que regular el fraude por suplantación de persona. Fue debido a estas circunstancias que al finalizar la década del veinte se adoptó el sistema de cedulação permanente para poder participar de los comicios, tal como lo estimó la Ley 31 de 1929, a saber:

“Artículo 6º.- El Jurado Electoral expedirá a todo ciudadano inscrito en el registro permanente donde constan los nombres de los electores, una cédula de ciudadanía que es al mismo tiempo un título de elector, suscrita por el Presidente y por el Secretario del Jurado. En dicha cédula se expresarán: la filiación del individuo y una copia fotográfica, pisada por el sello de la oficina que la expide; la firma del interesado cuando sepa hacerlo; el número que al elector corresponde en el registro, y el nombre y domicilio del mismo, y la clase de elecciones en que puede tomar parte, así como la fecha de la expedición de la cédula.”

Los procesos electorales estaban en perfeccionamiento, como consta en esta reglamentación. Adicionalmente, observamos que los parámetros de alfabetización se flexibilizaron, al no exigir como en 1888 estrictamente el saber leer y escribir como un requisito indispensable para acceder a los derechos democráticos. Adicionalmente, en la ley se expresó cual era la regla a seguir si un elector deseaba o tenía que cambiar de lugar de vecindad; en tales circunstancias, el elector debía entregar su cédula electoral al Jurado electoral correspondiente, y a cambio el Jurado debía cancelarla y eliminar su nombre del sufragante del registro permanente. Para poder sufragar el ciudadano, debía inscribirse en el registro de su nuevo domicilio y tramitar su cédula correspondiente. Un año después de expedida esta ley, se expidió la número 60 de 1930, con la que se

derogaron los artículos referidos a la cedulaación. Con la supresión de las cédulas electorales en 1930 se volvió a la regulación de 1916¹⁵.

La discusión sobre el problema de la identificación de los ciudadanos, cada vez se hizo más compleja, pues la sociedad cambiaba, la población crecía naturalmente y por movilidad. El problema del fraude por trashumancia no había podido ser suprimido, y la práctica se convertía en costumbre que impedía el desarrollo de una democracia civilizada. En tales circunstancias en 1931 se estimó que para evitar esta situación las autoridades municipales y de gobernación debían decretar la prohibición de movilidad intermunicipal en días electorales¹⁶. La misma ley de 1931, explicitó que todo ciudadano que fuera sorprendido votando más de una vez sería detenido y condenado a tres años de cárcel; a fin de evitar que tales circunstancias pudieran tener lugar (como era costumbre), la Ley 14 de 1931 en su artículo 6^o reguló la marcación de los votantes, de modo que:

“Artículo 6^o. En cada mesa de votación se colocará un recipiente con tinta indeleble o cualquiera otra solución química de este carácter, a fin de que en el momento de la votación, cada ciudadano empape en dicha tinta o solución el dedo índice de la mano derecha hasta la primera coyuntura, por lo menos. El alcalde del respectivo Municipio o el Corregidor en el territorio de su jurisdicción, harán que se cumpla esta disposición por los Jurados de Votación, a quienes se les impondrá una multa de veinte pesos, a cada uno de sus miembros actuantes, por falta de cumplimiento de este requisito legal en el acto de las votaciones”¹⁷

En suma las leyes electorales cada vez buscaban definir los parámetros de la sociedad política ideal. Lo que estas leyes muestran es que era necesario fortalecer la democracia, y a su vez al estado, pero este proceso debía incorporar una clara regulación al mundo electoral, pues este era el símbolo de la civilidad anhelada. Por ello bajo la hegemonía liberal, se expidieron algunas leyes vinculadas con el problema de la cedulaación electoral. Por ejemplo la Ley 7^a de 1932 además de fijar el cuociente electoral como un nuevo mecanismo para definir los resultados electorales en forma más objetiva y científica (uso matemático), señaló que: “La cédula electoral de que trata la Ley 31 de 1929 no es requisito indispensable para votar, sino a partir de enero de mil novecientos treinta y cinco”¹⁸. La institucionalización de la cédula como documento

¹⁵ Artículo 1^o, Ley 60 de 1930

¹⁶ Artículo 2^o, Ley 14 de 1931

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Artículo 9^o, Ley 7^a de 1932

electoral se fortaleció con la Ley 187 de 1936, donde se explicito a diferencia de años anteriores, que los Jurados electorales que no guardasen la rigurosidad al exigir la cédula al sufragante antes de cualquier votación serían sancionados con multas entre veinte y doscientos pesos. De este modo, vemos como las “reglas de juego” que institucionalizaron la ciudadanía en Colombia fueron perfeccionándose paulatinamente.

Aún nos queda un aspecto pendiente: ¿Cómo se exhibió la teatrocracia del poder en las urnas? La rica ritualidad que rodeó cada votación fue reglamentada por las leyes electorales desde 1888 en forma continua. Por ejemplo, desde 1888 se estipuló que para rectificar que un sufragante solo depositaría una papeleta en las urnas de votación, éste debía ser supervisado por el presidente del Jurado de Votación, quien debía anunciar a viva voz «Uno!»; con lo que se indicaba que se había depositado una papeleta. El ritual debía repetirse con cada uno de los sufragantes que acudieran a las urnas, pero en orden numérico ascendente, es decir para el segundo sufragante, el Presidente de votación ha de anunciar: «Dos!» y así sucesivamente hasta terminar la jornada, la que anuncia su finalización con el redoble del mismo tambor que la inició. Al parecer la forma cambió con la expedición de la ley del cuociente electoral en 1932, pues en esta no se especifica esta parte del ritual electoral.

Al terminar la jornada electoral, el jurado de votación debe levantar un acta de votación, que no es la de escrutinio, esta práctica fue y ha sido permanente desde la expedición del primer código electoral unificado de 1888. Empero sucedía que si alguno de los miembros del Jurado no estaba en capacidades de poder efectuarla, el Jurado debía elegir a alguien externo para la redacción del documento, práctica polémica que agitó el debate político de mutuas acusaciones de fraude.

A modo de conclusión

Este panorama legislativo electoral, nos permite mostrar que la democracia debemos pensarla históricamente; antes que señalar la nuestra como una democracia restringida es necesario no juzgar nuestro pasado político, sino comprenderlo como parte de un largo y lento proceso de institucionalización del Estado moderno. Asimismo, es necesario pensar que nuestra democracia se reguló desde parámetros

intelectuales distintos a los contemporáneos, y esos son los aspectos que consideramos están a la espera de ser estudiados. ❖

Bibliografía

Fuentes

Ley 7^a de 1888
Ley 88 de 1910
Ley 85 de 1916
Ley 31 de 1929
Ley 60 de 1930
Ley 14 de 1931
Ley 7^a de 1932
Ley 7^a de 1934
Ley 77 de 1935
Acto Legislativo número 1 de 1936

“El día de mañana”, *Relator-diario liberal*, 1^o de febrero de 1919

Libros y artículos de revistas

BALANDIER, Georges, *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación*, Paidós, Barcelona, 1994

Cerroni, Umberto, *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, siglo XXI editores, México, 1997.

North Douglass C., *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1984

Peters Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, gedisa, Barcelona, 2003.

Posada-Carbó, Eduardo (ed.), *Elections Befote Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*. Great Britain: Institute of Latin America Studies Series General Editor: Victor Bulmes-Thomas, University of London, 1996

Portes Alejandro, “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, *cuadernos de Economía*, vol. XXV, N° 45, Bogotá, 2006

Rosanvallon Pierre, *Por una historia conceptual de la política. (Lección inaugural en el Collège de France)*, fce, Buenos Aires, 2003

Rosanvallon Pierre, *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia*, Taurus-Universidad Externado, Bogotá, 2006

❖