

ESTUDIOS SOBRE EL SUFRAGIO EN CHILE INDIANO

por

Fernando Campos Harriet

1. *Las célebres elecciones del periodo indiano*

La historia política de Chile como país naciente empieza con las elecciones de 2 de marzo de 1541, en las cuales un Cabildo Abierto reunido en la recién fundada ciudad de Santiago, y en el que participaron sus primeros vecinos, eligió a Pedro de Valdivia Gobernador interino de Chile. Célebre en el periodo indiano fue el Cabildo Abierto celebrado en Concepción, 20 de febrero de 1665, en el que concejales y pueblo, al grito de ¡Viva el Rey, muera el mal Gobernador! depusieron al Capitán General don Antonio de Acuña y Cabrera y eligieron en su reemplazo al Veedor don Francisco de la Fuente y Villalobos.

Y el primer paso efectivo de la revolución de la Independencia, ocurrió en Santiago, en julio de 1810, cuando un Cabildo Abierto obligó a renunciar al Gobernador de Chile don Antonio García Carrasco y eligió en su reemplazo a don Mateo de Toro Zambrano, en su carácter de Brigadier de los Reales Ejércitos.

Por último, en el célebre Cabildo Abierto de 18 de septiembre de 1810, efectuado en Santiago, se elige la Primera Junta Nacional de Gobierno que preside don Mateo de Toro Zambrano. Se ha estimado que la era republicana comienza aquí.

A través de cuatro famosas elecciones ocurridas en circunstancias extraordinarias, durante el período indiano, Chile se dio la organización política transitoria que éstas requerían.

Fueron elecciones extraordinarias, ocurridas en trances perentorios, en que el país recurría al sufragio para solucionar problemas surgentes. Por su gran trascendencia, me refiero a ellas en este preámbulo; pero mi estudio en esta ocasión se circunscribe al sufragio indiano ejercido en forma regular, institucional, a través de los Cabildos o Ayuntamientos, como se les llamó —y aún sigue denominándoseles— en España.

2. *Los Cabildos*

Lo que nos interesa destacar en el Cabildo, por sobre todo, es su elegibilidad.

Nacen para defender los derechos de los villanos en contra de los privilegios feudales; durante toda la Edad Media asistimos a esta lucha entre el castillo señorial, encerrado en su fortaleza y amenazante en la colina, como un puño, y la cercana villa, enquistada en sus "fueros". Los derechos de estas pequeñas repúblicas autónomas, gobernadas por sus concejos de alcaldes y regidores y reguladas por sus "fueros", espe-

cie de constitución política, aparecen en España en el siglo VIII, consagrando garantías individuales que, diez siglos más tarde, señalarían los autores de la revolución francesa como conquistas propias. Según los fueros, nadie podía ser sometido a pena corporal sin previa sentencia de tribunal competente; ni privado de sus bienes sin este requisito; no podían imponerse contribuciones sin el consentimiento de los municipios, *a través de sus representantes en Cortes*; se consagraba la igualdad civil entre nobles y plebeyos, etc. El origen remoto de los Cabildos podría estar en el antiguo "concilium germánico" que congregaba a todos los varones libres de un territorio. Con el nombre de concejos se desarrollan en toda la España medieval y pasan a América con los primeros conquistadores. El 7 de marzo de 1541 lo establece Valdivia en Santiago.

El Cabildo cuidaba de las obras públicas, de los hospitales, limpieza, salud, abastecimiento de las ciudades y su ornato; controlaba el gremio de artesanos; *por medio de los Alcaldes* administraba justicia en primera instancia; tenía a su cargo las milicias locales, etc. Sus atribuciones fueron amplísimas. En Chile la creación de la Real Audiencia de Santiago limitó mucho sus atribuciones. El Cabildo estaba compuesto por dos alcaldes, seis (o más) regidores, el alguacil mayor, el Alférez Real, que custodiaba el estandarte real y el fiel ejecutor que controlaba los precios y aranceles.

Los cabildos o ayuntamientos tienen en la República, como continuadores a las municipalidades.

En la España medieval no hubo uniformidad ni en las ciudades de un mismo reino ni entre los reinos diferentes, en la organización y constitución de los cabildos. En Castilla y León fueron de elección popular y generalmente los concejales desempeñaban sus funciones por un año. Hacíanse las elecciones entre los ciudadanos, por colaciones o parroquias.

En Chile, al fundarse la ciudad, el Gobernador designaba a los miembros del Cabildo; después ellos mismos elegían a sus reemplazantes, al término del año, entre los más calificados vecinos. Hubo regidores perpetuos, nombrados directamente por la Corona o los gobernadores, especie de cuña que el autoritarismo de Austrias y Borbones introdujo en aquella institución de raíz democrática, que por siglos albergó el sentimiento de libertad del alma española. La edad de oro de los cabildos abarca hasta el siglo XVI, empezando después su decadencia como institución representativa. Más tarde los cargos de regidores —por expresa disposición de la Corona— se vendieron en pública subasta, para aumentar las rentas de la Real Hacienda. Sólo dos alcaldes eran elegidos por los regidores, pero como casi siempre la elección recaía en éstos, la compra del cargo de regidores era seguro camino para llegar a la Alcaldía.

Dice Barros Arana, refiriéndose al Cabildo santiaguino del siglo XVIII: "El Cabildo santiaguino había caído en esos años en un estado que podía llamarse acéfalo. Debía componerse de diez regidores perpetuos que adquirirían sus puestos por remate y de dos regidores amovibles, elegidos cada año por la misma corporación entre los vecinos más caracterizados de la ciudad. Pero se había fijado para aquellos cargos el precio de dos mil pesos, cantidad que en esa época se consideraba exorbitante, desde que ella no procuraba otro beneficio que el deseo de sobresalir entre los vecinos. En efecto, eran pocas las personas que acudían a esos remates; y como lo habían representado otros gobernadores, el Cabildo no tenía completo el número de sus miembros. El Presidente Amat, deseando remediar este estado de cosas, dispuso que todos los puestos de regidores fuesen perpetuos y que en adelante el remate de cada uno se hiciera sobre la tasación de 300 pesos. Mediante este arbitrio,

el Cabildo de Santiago pudo funcionar desde principios de 1758 con el número completo de sus miembros.¹

Este débil vestigio de representación popular desapareció con aquella medida. Solamente los dos alcaldes continuaron siendo electivos. La Ordenanza de Intendentes respetó esta calidad. El Cabildo de Concepción, en sesión de 31 de diciembre de 1784, tomó en consideración un oficio del Presidente Benavides, en el cual hacía ver que según reales cédulas vigentes, las varas de regidores en lo sucesivo debían sacarse a remate por cuenta de la Real Hacienda. En atención a haberse practicado sin resultado la mencionada subasta, los capitulares resolvieron proceder, como de costumbre, al nombramiento de regidores.²

Los cargos de alguaciles, escribanos y otros, fueron así mismo subastados. Los cabildos elegían los demás cargos concejiles de su competencia.

A pesar de todo ello, el Cabildo fue el portavoz de la clase dirigente chilena durante toda la colonia. Muchas iniciativas de bien público, como la creación de la Universidad de San Felipe y la Casa de Moneda, partieron de allí. Su influencia fue enorme en las postrimerías coloniales: los gobernadores oían a los cabildos y muchas veces retuvieron órdenes reales, consultándolas a la Corona, a fin de armonizar con el pensamiento de los criollos expuesto en ellos.

Aparte de sus reuniones ordinarias y privadas, se llamaba a Cabildo Abierto, o sea a reunión y consulta de vecinos importantes, para dirimir asuntos graves, como ya vimos.

3. *Diputados a Cortes*

Figuraba entre las atribuciones de los cabildos, designar diputados a cortes (equivalentes a las actuales cámaras legislativas), que los monarcas españoles convocaban cuando lo estimaban conveniente, para dictar o aprobar disposiciones legales. Sin embargo, nunca creyó oportuno la metrópoli convocar a diputados indianos a las cortes españolas, salvo en las postrimerías del período colonial.

Don García Hurtado de Mendoza, Marqués de Cañete, virrey del Perú, 1589-1596, que en su juventud había gobernado Chile, 1557-1561, —el “mozo capitán acelerado”, calificativo que en la *Araucana* le dio D. Alonso de Ercilla y Zúñiga— ya en su madurez, y con la experiencia de gobernador americano, tuvo una amplia visión de lo que ocurriría en América si España no se adelantaba a incorporar a estos reinos indianos a los suyos europeos, dándoles un mismo trato político y jurídico, amalgamándoles en el Imperio euroamericano que había gestado Carlos V y en cuya formación había el Marqués quemado los mejores años de su juventud y continuaba haciéndolo en su vejez. Después de sofocar en Quito la famosa “rebelión de las Alcabalas” —1593— sabía lo que en estos países podía ocurrir si no se tomaban oportunas medidas para una pareja consideración.

¹ BARROS ARANA, DIEGO, *Historia de Chile*. T. VI. Parte Quinta. Cap. X, pág. 203. Acuerdo del Cabildo de Santiago de 13 de octubre de 1757, a fs. 4 del Libro 46.

² AMUNATEGUI SOLAR, DOMINGO, *El Cabildo de Concepción*. Establecimientos gráficos Balcells y Cía. Santiago, 1930, fs. 15.

En carta al monarca, desde Lima, 20 de enero de 1595, tiene la entereza de manifestar su pensamiento: "Es muy necesario que estos reinos tengan mucha unión con esos. . . porque acá se dan y hacen ya las cosas que solían venir de España y la gente se va arraigando a la tierra y los naturales della creciendo y no solamente son hijos de los que de allá vinieron, pero hay nietos y bisnietos dellos, y así temo que con el tiempo se ha de venir a olvidar y *no ser menester acá de las cosas de allá*. Paréceme que importa mucho que *Vuestra Magestad mande convocar a cortes a estos reinos con los de Castilla*.³

Fue el único gobernante americano que tuvo clara visión de lo que ocurriría en América, y que propuso un remedio eficaz y una política unitaria y aglutinante. Pero el Gobierno de la metrópoli no oyó. . . Y así transcurrieron los siglos XVII y XVIII.

4. *Diputados chilenos a las cortes de Cádiz*

Al finalizar la Colonia, efímera preocupación democrática de la metrópoli da un pasajero soplo al incipiente sufragio, ya extinguido en el recuerdo.

Prisionero Fernando VII, la Junta Gubernativa establecida en Sevilla expide un decreto, el 22 de enero de 1809, por el cual se da a los pueblos de América, por primera vez, participación en la dirección pública de la península.

Habían traspasado los Pirineos las ideas que flotaban en el ambiente europeo, que habían surgido como consecuencia de la filosofía enciclopedista, la revolución francesa y que hallaron su definición en la Constitución de Filadelfia de 1787 y en la francesa de 1791.

No era posible a España sustraerse por más tiempo a las ideas de soberanía de los pueblos para ella no desconocidas en el buen tiempo, ya lejano, de las libertades españolas, olvidadas por el despotismo de Austrias y Borbones.

Señalaba el decreto que los vastos *dominios* de las Indias *no eran colonias o factorías*, sino parte del reino y que debían por tanto constituir parte de su Junta Gubernativa, por medio de sus correspondientes diputados.⁴

El Gobernador García Carrasco postergó sistemáticamente la aplicación del citado decreto. Era tema de comentario el hecho de que cada provincia española tuviera derecho a elegir 2 diputados cada una, lo que significaba para la península 26 en total; en cambio las provincias de ultramar sólo elegían uno cada una, lo que totalizaba el número de 10.

García Carrasco aprovechó estas dilaciones por lo cual Chile no tuvo representante legal en la Junta, sino dos accidentales, elegidos de acuerdo a un decreto de 15 de octubre de 1810, dado por el Consejo de Regentes en la isla de León, en el que, en último término, se entregaba a la suerte el mecanismo de la elección.

³ CAMPOS HARRIET, FERNANDO, *Don García Hurtado de Mendoza en la Historia Americana*, Edit. Andrés Bello, Santiago, 1969. p. 167.

⁴ BARROS ARANA, *Historia de Chile*. T. VIII, p. 84. CAMPOS HARRIET, FERNANDO, *Historia Constitucional de Chile*, Editorial Jurídica de Chile. Varias ediciones, Segunda Parte. Cap. 1º, párrafo 3º.

Los representantes chilenos fueron: don Manuel Riesco y Puente, comerciante chileno residente en Cádiz y don Joaquín Fernández de Leiva, chileno recién llegado a España.

El decreto de convocatoria dio pie a los diputados americanos para exigir en cortes que se concediera a las provincias del Nuevo Mundo una representación equivalente a la peninsular, desencadenándose así un debate que sirvió a los indianos para medir el grado de sinceridad de las declaraciones igualitarias del decreto. La apasionada polémica se mantuvo por varias sesiones, y en ellas ambos diputados de Chile sostuvieron con dignidad e inteligencia el punto de vista de los criollos.⁵

Durante la Patria Vieja, en los *Tratados de Lircay* surge de nuevo esta idea de los diputados a cortes, como una solución a las dificultades entre Chile y la metrópoli. Los plenipotenciarios acordaron: "1) Chile reconoce como soberano a Fernando VII... y se compromete a enviar diputados a cortes, con la sagrada promesa de obedecer lo que ellas resuelvan...".

Este convenio no tuvo vigencia, fue rechazado con energía por patriotas y realistas.⁶

⁵ Los discursos de Fernández de Leiva y los de Riesco, figuran en el *Diario de las discusiones y actas de las cortes*, vol. II, Cádiz, 1818. Léase a Enrique Matta Vial, *El diputado chileno a las cortes de Cádiz don Joaquín Fernández*

de Leiva, Rev. Chilena de Historia y Geografía, N^os 37 y 38.

⁶ CAMPOS HARRIET, FERNANDO, *Historia Constitucional de Chile*. Seis ediciones. Edit. Jurídica de Chile. Segunda Parte. Cap. 1, párrafo 7.