

La producción del orden social y la definición del delincuente político en Colombia a finales del siglo XIX (1876-1885)

Adrián Alzate G*

Resumen

El texto ofrece una aproximación al debate político que se desarrolló, hacia finales del siglo XIX colombiano, alrededor del tema de la definición del delincuente político, discusión que remite a un conflicto entre dos fracciones políticas por atender a una serie de circunstancias vinculada a la necesidad de consolidar un orden social que asegurara el progreso del país.

Abstract

The follow pages try to offer an approach of the political debate about the political criminal that developed in Colombian at the end of the nineteenth century. This debate was related with conflict between two political fraction that were looking for ensure a social order and development in the country.

Palabras clave: Colombia – Historia – Siglo XIX, Orden Público, Delincuentes Políticos

Key words: Colombia – History – Nineteenth Century – Public Order – Politics – Political criminals.

* * Sociólogo de la Universidad del Valle. Este artículo recoge aspectos esenciales del capítulo II de la monografía de grado: *“La definición social del delincuente político en la Guerra de los Mil Días, 1899-1902; una mirada a partir de la vida política colombiana entre las décadas de 1860 y 1890”*, trabajo de investigación laureado, elaborado en el marco del grupo de investigación *Sociedad, Historia y Cultura*, de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle.

Artículo recibido el 1 de diciembre de 2006.

Aprobado el 30 de enero de 2007.

Consideraciones teóricas generales

El presente artículo se propone ilustrar la discusión que alrededor del problema de la delimitación del delincuente político, se tejió en el marco de la formulación de la ley 19 de 1880 sobre orden público. Al hablar “delincuente político”, se hace referencia a la figura jurídicamente responsable de llevar a cabo una guerra civil, una revolución o algún trastorno del orden público de similar naturaleza, establecida para designar y penalizar las acciones de aquellos opositores de un gobierno que realizan el ejercicio de la oposición por la vía de la violencia, atentando simultáneamente contra el orden público y la organización gubernamental o, en otras palabras, contra la estabilidad política y social de una sociedad. En este sentido, definir una figura de esta naturaleza constituye un asunto de primer orden que articula los esfuerzos por evitar la guerra y los intentos por limitar la oposición política, y sobre el cual debe pasar cualquier discusión política sobre la producción del orden social.

Si la pregunta por el delincuente político involucra cuestiones tan importantes, es posible afirmar que ésta jugó un papel clave en el debate político colombiano de finales del siglo XIX, desarrollado en muy buena parte en torno a problemáticas como las anteriores. Gran parte de los trabajos sobre historiografía colombiana, salvo algunas cuantas excepciones, parece desconocer esto. La constitución de una figura del delincuente político, así como los distintos problemas asociados con este proceso, han sido asuntos muy poco trabajados en las ciencias sociales colombianas. A pesar de que existen algunos trabajos al respecto, casi todos tienden a hablar del delincuente político sin reparar en cuestiones cuyo estudio podría contribuir significativamente a la historiografía nacional en campos como el del orden social, el orden público y la regulación de las relaciones entre el Estado y sus contendientes políticos. Preguntas como quiénes eran delincuentes políticos y quiénes no; qué tipo de acciones constituía el límite entre la delincuencia política y la común; qué tratamiento habrían de recibir quienes quedaban contemplados en la primera, y si ese tratamiento debía o no ser “privilegiado” en función del carácter político de sus acciones, constituyen sólo algunas de las cuestiones que, en este sentido, valdría la pena contemplar.

Las ciencias sociales proporcionan enfoques analíticos suficientes para desarrollar un amplio estudio de estos temas, que merecen abordarse no tanto como problemas en sí mismos sino como parte de problemáticas mucho más generales y de gran importancia para el saber sociológico e historiográfico: uno de ellos es la construcción del orden social; otro, sumamente ilustrativo en el marco de las circunstancias aquí consideradas, es el de la “especificidad histórica” de las categorías jurídicas; uno más, escasamente explorado en la sociología colombiana, es el de las clasificaciones sociales. No hace falta entrar en mayores detalles sobre el primer enfoque. El segundo, resulta significativamente valioso a la hora de examinar la relación existente entre la construcción de una figura jurídica del delincuente político y las “grandes” cuestiones de interés nacional con la que ésta puede hallarse vinculada. El tercero, por su parte, proporciona los puntos de partida necesarios para estudiar la categoría en cuestión como una forma particular de clasificación social que tiene un origen, una forma y una función empíricamente determinables.

Bajo el enfoque de la “especificidad histórica”, la figura del delincuente político aparece como una categoría jurídica que, como todas las demás, posee un origen social. No son pocos los autores que desde la sociología han llamado la atención sobre cómo las categorías y las instituciones jurídicas, lejos de existir como instancias autónomas e independientes, surgen y se constituyen sobre la base de circunstancias políticas, económicas y sociales muy concretas. Entre quienes contribuyen a esta perspectiva pueden mencionarse, por ejemplo, a Pierre

Bourdieu (2000), con su trabajo *“Elementos para una sociología del campo jurídico”* y sus argumentos en torno a la especificidad histórica del derecho, así como a Michel Foucault (1976), con su obra *“Yo Pierre Rivière”* y su análisis de los distintos elementos que intervienen en la construcción social de un tipo penal. El delincuente político, desde este punto de vista, puede entenderse como una categoría jurídica cuyo contenido y límites se han establecido en estrecha relación con una serie de condiciones “históricas” y son susceptibles de cambiar conforme dichas condiciones se transforman.

El último enfoque permite apreciar la figura jurídica en cuestión, y con ella el resto de categorías que componen el saber jurídico, como formas específicas de clasificación social. La obra clásica de Emile Durkheim y Marcel Mauss (1996) *“Sobre algunas formas primitivas de clasificación”*, así como algunos otros trabajos contemporáneos sobre la sociología de las clasificaciones –entre ellos los realizados por Pierre Bourdieu en cierto momento de su carrera¹ y por Michel Foucault en algunas de sus obras–, brindan los elementos analíticos necesarios para hacerlo. A la luz de esta perspectiva, la figura del delincuente político puede abordarse como una construcción del conocimiento jurídico –una forma de conocimiento social– que se construye socialmente a través de un ejercicio de clasificación, organización y valoración de un conjunto determinado de prácticas, en este caso las de los opositores armados del gobierno. En este sentido, la categoría del delincuente político permitiría, en primer lugar, separar sus conductas del resto de actos delictivos, definiendo los límites entre los delitos políticos y los comunes; en segundo lugar, jerarquizar tales conductas en torno a un criterio determinado, para este caso un criterio de “gravedad” en tanto agresiones a la organización gubernamental y al orden público; y, en tercer lugar, establecer para éste un conjunto de sanciones y penas acordes con el sentido político de su acción y proporcionales al impacto de la misma.

Las siguientes páginas, en este sentido, constituyen un esfuerzo por contribuir a un estudio “ampliado” del problema del delincuente político examinando, a la luz de estos enfoques, la pregunta por su definición en un marco específico: los problemas de orden público en Colombia durante las décadas de 1870 y 1880. Con este propósito, se pretende observar dos cosas: en primer lugar, cómo la forma en que se planteó el problema de la delimitación del delincuente político respondió a unas circunstancias políticas, económicas y sociales precisas; y, en segundo lugar, de qué manera este problema respondía a un interés por redefinir, en función de una necesidad apremiante de contener las acciones de los delincuentes políticos, los parámetros jurídicos que delimitaban la figura del opositor en armas del gobierno y que separaban, para los efectos penales, sus acciones de las de los demás delincuentes.

Los problemas de orden público durante el régimen radical

El período de la Federación fue, sin duda alguna, prolífico en cuanto a perturbaciones del orden público se refiere. En los primeros doce años del régimen radical, según lo señalaron algunas figuras políticas de la época, tuvieron lugar veinte revoluciones locales y una decena de gobiernos fue destruida por las armas (Núñez, 1883b), y tan sólo entre 1878 y 1879, de acuerdo con un informe de Rafael Núñez (1883e), llegaron a verificarse siete rebeliones de la misma naturaleza². Para muchos, esta situación había dejado el país en la ruina, pues le habían sumido en una sensación de anarquía, inseguridad e inestabilidad que hacía imposible el desarrollo económico a la vez que perturbaba profundamente el criterio y relajaba “los sanos resortes de

¹ Sobre los aportes de Pierre Bourdieu al estudio de las clasificaciones sociales, véase Topalov (2005).

² Para entonces, afirmaba Núñez (1883e, 146-147), “*el mal de la intranquilidad había llegado a su colmo [...], el espíritu guerrero se había [...] infiltrado en nuestra organización*”.

la vida social” (Núñez, 1881c; 1882b), circunstancias que hacían más que necesario remediar la “epidemia” de guerras civiles para afianzar un estado de paz y seguridad que garantizara un funcionamiento “adecuado” del país por la vía del progreso moral y material. El mayor inconveniente para lograrlo, a juicio de muchos independientes –liberales disidentes del radicalismo que alrededor de 1875 se organizaron en un nuevo partido dirigido por Rafael Núñez–, radicaba en las dificultades que mostraban las normatividades radicales para contener la proliferación de trastornos del orden público.

Las dificultades, en este sentido, eran muchas. Para no pocos independientes, los mecanismos jurídicos vigentes en materia de regulación del orden público habían tenido un efecto contrario al esperado: la benevolencia de las penas establecidas en el Código Penal generaba un marco propicio para que los delitos contra el orden y la tranquilidad pública prosperaran, de la mano con otras graves trasgresiones de la naturaleza del asesinato y el homicidio³ (Galindo, 1900); más allá del ámbito penal, la Constitución no parecía coincidir con su propósito original, el afianzamiento del orden público, y se mostraba en cambio como generadora de disturbios (Núñez, 1881c). Este revés en la función de la Carta Política se debía, a juicio Rafael Núñez, a los efectos nocivos de varias de sus disposiciones, especialmente de dos que habían demostrado ser desastrosas en la práctica: una, que incorporaba el Derecho de Gentes a la legislación nacional, derecho cuyos mecanismos descriminalizantes⁴, aplicados irrestrictamente, se habían convertido en una garantía para que los rebeldes trastornaran el orden seccional y cometieran todo tipo de abusos sin temer represalias; y otra, que establecía la división del orden público entre general y local, disposición que representó para Núñez “*la más infeliz*” de las medidas de orden público decretadas por los gobiernos radicales, “*toda vez que por su influencia y bajo sus auspicios, la calamidad de la guerra se hizo endémica como el cólera morbo en las orillas del Ganges, y la República quedó convertida en circo de gladiadores*” (Núñez, 1883e, 147). Ambas disposiciones, señalaban los independientes, habían resultado sumamente perjudiciales para el orden público y debían replantearse; la necesidad de una reforma, sin embargo, parecía ser mucho más apremiante para el último caso, una disposición “arbitraria” que ataba las manos al gobierno central para proteger a los gobiernos seccionales de la siempre presente violencia revolucionaria.

La división entre el orden público general y local se había planteado originalmente como parte de las condiciones establecidas en la Constitución de 1863 –también conocida como Constitución de Rionegro– para regular, en función del principio de soberanía seccional que habría de regir el sistema federativo, las relaciones entre los Estados y el gobierno central. Este último, en concordancia con dichas condiciones, debía abstenerse de intervenir en toda contienda armada que se suscitara en cualquiera de los Estados, de manera que su accionar sobre el orden público quedaba limitado a los trastornos propiamente “nacionales”, del tipo de los que ocurrían toda vez que un Estado declaraba la guerra a otro o al gobierno central. El

³ No fueron pocos los liberales disidentes del radicalismo que, en sus escritos políticos, hicieron énfasis en cómo durante el régimen de Rionegro no sólo se incrementaron los delitos políticos sino también los delitos comunes. Es el caso, por ejemplo, de Aníbal Galindo (1900), quien en 1874 publicó un anuario estadístico en el que mostraba cómo, mientras en 1860 los delitos contra las personas, de la naturaleza del asesinato, el homicidio y las heridas, apenas llegaban al 16 por ciento del total de la criminalidad, en 1869 esta proporción representaba ya el 80 por ciento del mismo total.

⁴ El efecto *descriminalizante* del Derecho de Gentes era resultado de la invocación a la condición de beligerancia, mecanismo jurídico que, aplicado a una guerra civil, permitía que las relaciones entre las partes enfrentadas no se desarrollaran en torno a una lógica de *criminalización* sino alrededor de un reconocimiento de igualdad. La beligerancia permitía, en este sentido, concebir a las partes como combatientes en igualdad de condiciones, al tiempo que disponía lo necesario para que sus acciones no fueran concebidas como delitos sino como actos de guerra.

principio de la no intervención no se concretó formalmente sino hasta cuatro años después de haberse expedido la Constitución, cuando fue expedida la Ley 20 de 1867 que decretaba lo siguiente:

Artículo 1°. Cuando en algún Estado se levantara una porción cualquiera de ciudadanos con el objeto de derrocar el gobierno existente y organizar otro, el gobierno de la Unión deberá observar la más estricta neutralidad entre los bandos beligerantes.

Artículo 2°. Mientras dure la guerra civil en un Estado, el gobierno de la Unión mantendrá sus relaciones con el gobierno constitucional, hasta que de hecho haya sido desconocida su autoridad en todo el territorio; y reconocerá al nuevo gobierno, y entrará en relaciones oficiales con él, luego que se haya organizado conforme al inciso 1°, artículo 8°, de la Constitución (Orozco, 1992, 107)⁵.

La disposición recibió fuertes críticas de parte de los disidentes del radicalismo. Para Rafael Núñez, ésta era resultado de una interpretación “equivocada” del principio de la soberanía de los Estados, ya que no parecía posible que, en nombre de la autonomía seccional, se hubiera decretado que el gobierno nacional no podía acudir en auxilio de todo gobierno cuya soberanía se hallara vulnerada o en peligro. En este sentido, puntualizaba el líder independiente, la Ley 20 no garantizaba la soberanía de los Estados sino que hacía de ésta una suerte de “manifestación platónica”. La situación, a los ojos de Núñez, se tornaba totalmente contradictoria si a lo anterior se sumaba la consideración de que era imposible que en un régimen federativo el gobierno central estuviera incapacitado para prestar mano fuerte a las autoridades locales para el mantenimiento del orden, puesto que toda vez que unos Estados se confederaban lo hacían en busca de protección (Núñez, 1881c, 32-34). Así ocurría, por ejemplo, con los Estados Unidos: su Constitución facultaba al gobierno central para defender a todo Estado en caso de violencia o de guerra interior (Pérez, 1879), de acuerdo con un principio de solidaridad del orden público bajo el cual toda alteración del orden público local suponía un trastorno del orden general. Muchos independientes, inspirados en el modelo norteamericano, vieron en la solidaridad del orden la herramienta jurídica más indicada para contener la proliferación de revoluciones intestinas y, de paso, enmendar ese “monstruoso error” que constituía la división del orden público en dos jurisdicciones independientes.

La Ley 20 de 1867 rigió el tratamiento del orden público durante una década. Su derogatoria, decretada poco después de finalizada la guerra de 1876, coincidió con el advenimiento de las primeras figuras independientes al poder. A pesar de que el principio de la no intervención dejó de regir, no fue reemplazado inmediatamente: aún en los últimos años de la década de 1870 los radicales tenían la suficiente representación en el Congreso como para rechazar cualquier propuesta de sus copartidarios antagónicos, más si dicha propuesta abogaba por la redefinición de los parámetros que regulaban el funcionamiento del sistema federal del que habían sido artífices. Fue así como en 1878 la Cámara rechazó un proyecto de ley presentado por el delegado liberal Aníbal Galindo, uno de los más reconocidos críticos de las instituciones radicales, que proponía incorporar el principio de solidaridad del orden público a la legislación nacional (Núñez, 1883c)⁶. Sería necesario que la fracción independiente representara la mayoría

⁵ El inciso al que hace referencia el artículo 2° de esta ley establecía que el gobierno de un Estado debía ser popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, condiciones que, en el sentido de la ley en cuestión, eran necesarias para que un gobierno “rebelde” fuera reconocido como legítimo por el gobierno general.

⁶ A propósito, véase el discurso de A. Galindo ante el Senado de 1883 (Núñez, 1883c, 31), donde explicaba que había presentado este proyecto de ley con el fin “*de que se pusiese término al período de las guerras civiles, a estos salteos colectivos de la sociedad que se llaman nuestras revoluciones*”. Esta

en el Congreso para que una ley de esta naturaleza pudiera ser formulada con éxito, tal y como habría de suceder dos años después.

La aprobación de la nueva ley de orden público, finalmente promulgada por el Congreso de 1880, fue resultado de un largo y complicado debate en el que se cruzó todo tipo de argumentos alrededor de temas como el respeto a la soberanía de los Estados, la “trascendencia nacional” de las revoluciones intestinas, el impacto de éstas sobre la vida política, económica y social del país; el derecho de rebelión y la aplicación del Derecho de Gentes. Este debate recoge de manera sintética todo el conjunto de planteamientos e inquietudes que tanto radicales como independientes esgrimieron a lo largo de la segunda mitad de la década de 1870 alrededor del problema de la consolidación de un orden social. Buena parte de estas inquietudes estaba relacionada con el tema de la definición del delincuente político.

La discusión sobre el delincuente político en la formulación de la nueva ley de orden público

1. Las discusiones del primer debate

El debate sobre la formulación de una ley de orden público que llenara adecuadamente el espacio dejado por la “catastrófica” Ley 20 de 1867 fue promovido por la fracción independiente del Senado, que recogió la propuesta formulada en 1878 por Aníbal Galindo y la replanteó en los términos de un proyecto de ley que fue presentado por el senador Francisco Álvarez y cuyo primer artículo disponía lo siguiente:

El gobierno de la Unión no tolerará que en ninguno de los Estados de ella existan gobiernos de hecho ni individuos que ejerzan funciones públicas y que no deriven su autoridad de elección o nombramiento hechos conforme a la Constitución o leyes del Estado o de la nación. En todo caso de ataque al gobierno de un Estado se hará uso de la fuerza nacional para rechazarlo, de manera que en ningún caso puedan existir en los Estados gobiernos que no sean formados conforme a los principios del gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable (Senado de Plenipotenciarios, 1880, 5-6).

Basta una mirada a los términos de este artículo para hacerse a una idea inicial de cómo los senadores independientes concebían a los delincuentes políticos responsables de las guerras civiles intestinas. De acuerdo con la disposición, delincuentes políticos eran aquellos sujetos que atacaban al gobierno de un Estado, establecían en su jurisdicción un gobierno de hecho y ejercían a través de éste cierta soberanía. El rebelde, en este sentido, no sólo se alzaba contra una institucionalidad: también la desplazaba y, aún más, la suplantaba. El problema que a este respecto debían resolver los congresistas independientes, radicaba en cómo justificar que esta suplantación no podía ser legítima y debía ser penalizada como delito contra el orden general. Con el fin de resolver este problema, Álvarez alegó que los gobiernos de hecho no cumplían con los requisitos constitucionales en relación con los cuales habrían de conformarse los gobiernos de los Estados. Los actos de autoridad y soberanía de los delincuentes políticos, derivados del establecimiento de este tipo de gobiernos, no podían por tanto considerarse legítimos por el gobierno central, para quien no debían representar más que trasgresiones al régimen constitucional de la nación y, por ende, delitos contra el orden general.

singular concepción de las guerras civiles intestinas constituyó la base de los argumentos con los que los congresistas independientes sustentaron, ante el Senado de 1880, su propuesta de adoptar el principio de solidaridad del orden público en la legislación nacional.

Estas acciones, sin embargo, no constituían los únicos actos que para Álvarez debían ser reprimidos por el gobierno central llegado el caso de una insurrección doméstica. De acuerdo con el artículo 2° de su proyecto de ley, las violaciones a los derechos individuales por parte de los rebeldes también deberían ser concebidas como delitos contra el orden general:

La garantía por parte del gobierno general de los derechos individuales es base esencial e invariable de la Unión colombiana; en consecuencia, la fuerza pública será empleada en rechazar todo ataque contra tales derechos, ejecutados por individuos que no tengan misión legal preestablecida. Todo acto de prisión o reclutamiento, expropiación y demás de la misma naturaleza que ejecuten contra los colombianos individuos que no estén legítimamente revestidos de autoridad, no serán tolerados por la autoridad nacional, y la fuerza pública será empleada en reprimirlos eficazmente [...] (Ibíd., 6).

Esta disposición reforzaba la responsabilidad penal que, por las razones anteriores, deberían tener los delincuentes políticos ante el gobierno central. Ahora bien, la preocupación del senador por el respeto a estos derechos no parecía recaer sobre la totalidad de garantías individuales consignadas en la Constitución, sino más bien sobre dos derechos muy concretos: el de la propiedad y el de seguridad personal. Los últimos artículos de su proyecto de ley, así como los argumentos expuestos por su autor para justificarlo, aclaran el por qué de dicha preocupación tan selectiva.

En relación con el primero de estos derechos, los artículos 3° y 4° del proyecto de Álvarez erigían en delitos comunes aquellos actos de los rebeldes que atentaran contra la propiedad, especialmente uno, la expropiación:

Artículo 3°. Las excepciones puestas por el inciso 2° del número 5 del artículo 15 de la Constitución Nacional, en virtud de las cuales la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no son del orden judicial, no autoriza para hacer tal declaratoria sino a aquellas autoridades a quienes la ley ha conferido expresamente la facultad de hacerla y por los trámites que la ley determine; ni hecha tal declaratoria por la autoridad competente, la expropiación puede llevarse a efecto sino por los funcionarios y conforme a las reglas por la ley establecidas.

Artículo 4°. Los actos por los cuales individuos que no tienen autoridad legal toman las propiedades de los particulares a título de expropiación, son actos de latrocinio y por lo consiguiente delitos comunes contra la propiedad; y ningún convenio, tratado o indulto puede relevar a los que se han formado en las fuerzas del bando expropiador de la obligación solidaria en que están de indemnizar en todo tiempo a los que han sido perjudicados con tales atentados (Ibíd., 6-7).

Con esta medida se pretendía, básicamente, evitar que los revolucionarios seccionales realizaran expropiaciones. Tal restricción no era gratuita: en las guerras civiles que tuvieron lugar durante la Federación, la expropiación fue una práctica recurrente por parte de los rebeldes, quienes apelaban a ella como la forma más rápida de conseguir recursos económicos para sus empresas militares. Así pues, si se suprimía el carácter político que tenía la expropiación como acto inherente a toda rebelión, se pondría un fuerte obstáculo al desarrollo de los movimientos rebeldes. Esta supresión tenía un efecto adicional que Álvarez pretendía aprovechar: la limitación del alcance de las amnistías, pactos cuyos efectos descriminalizantes estaban reservados para los delitos propiamente políticos.

La última disposición del proyecto de Álvarez buscaba complicar aún más la organización y el mantenimiento de un movimiento revolucionario, dificultando a los rebeldes la obtención de recursos humanos. El artículo 5° de la propuesta sentaba las bases para ello:

Toda persona a quien se vaya a reclutar violentamente por otra u otras, ejerzan o no éstas alguna autoridad o función pública, tiene derecho para rechazar por la fuerza y por toda clase de medios la violencia que se ejecuta contra su seguridad individual, sin que el uso de tales medios ni sus consecuencias les apareje responsabilidad de ninguna especie (Ibíd., 7).

El último artículo no sólo entorpecía cualquier intento de reclutamiento que hicieran los rebeldes: también otorgaba a aquellos “defensores” de los gobiernos la posibilidad de emplear cualquier tipo de medios para resistir a las acciones de los insurrectos sin que ello les acarrearla alguna responsabilidad legal. Esta disposición fue calificada de “inadmisibles” por algunos senadores, y su contenido, discutido sólo en una ocasión, no volvería a contemplarse en el transcurso del debate.

Fueron tres los argumentos con los que Álvarez defendió su proyecto ante el Senado. Para éste, los gobiernos de hecho no satisfacían las condiciones constitucionales de la Unión puesto que surgían de las revoluciones, y éstas, señalaba, no siempre eran la expresión de la voluntad popular, por lo que no podía decirse que este tipo de gobiernos fuera popular, electivo y mucho menos responsable. Según esta posición, las acciones de los delincuentes políticos no sólo eran ilegítimas por los motivos anteriormente expuestos, sino también por el hecho de que no todas las veces se encontraban inspiradas por una “opinión pública” que les confiriera legitimidad. Los móviles de este tipo de delincuentes políticos, en este sentido, serían más bien personales, y en todo caso muy distintos a cualquier interés “público”. Por las razones señaladas, proseguía Álvarez, la existencia de este tipo de gobiernos constituía una “*flagrante violación a las instituciones*” (Ibíd., 9-10), y esto era una circunstancia que no podía desconocerse por más “justificada” que pareciera una revolución, puesto que los delincuentes políticos, fueran o no representantes de la opinión pública, e independientemente de si lograban establecerse como poder, no tenían la autoridad para reformar las instituciones, dado que ésta estaba reservada a los funcionarios públicos “legítimos”.

Adicionalmente, Álvarez criticaba el hecho de que el gobierno central se mantuviera al margen de toda contienda doméstica en la que se cometieran crímenes contra los derechos individuales, y manifestaba, de paso, su preocupación por la imposibilidad de producir un orden ante una proliferación de insurrecciones que el gobierno nacional no estaba facultado para contener. Las siguientes palabras del senador recogen ambas inquietudes:

He dicho que la Constitución establece como base general e invariable de la Unión, la garantía de los derechos individuales por parte del gobierno nacional; ¿y cómo se ha cumplido esta condición? En todas partes se puede estar matando, robando, cometiendo todo género de violencias contra los hombres y contra sus derechos; la guerra puede estar desolando todos y cada uno de los Estados, y el gobierno nacional, si no le han tocado los elementos de su presupuesto, dirá a la faz del mundo: “el orden general permanece inalterable”. El orden del asesinato, del latrocinio, de la violencia, de la guerra, eso es lo que viene a llamarse orden general (Ibíd., 13).

Tras esta declaración se encontraba implícita la denuncia de que, tanto la división del orden público como el principio de no intervención que de ésta se derivaba, hacían posible que los actos de los delincuentes políticos quedaran impunes aún cuando constituyeran delitos contra el orden general. En este sentido, la intervención “solidaria” del gobierno central parecía la única

forma posible de poner freno a la proliferación de guerras civiles, ya que permitiría una represión efectiva de los rebeldes. Un último argumento, esgrimido por Álvarez en defensa de los artículos 3° y 4° de su proyecto, habría de reforzar la concepción del delincuente político como un sujeto cuya acción se encontraba motivada por intereses no tanto “públicos” como sí “privados”. Tal argumento partía de la idea de que *“si entre nosotros se admite que cada cual puede rebelarse contra el gobierno y hacerle la guerra, debe al menos establecerse que cada uno lo haga con su persona y sus recursos”*, porque la Constitución de Rionegro, por más que admitiera la práctica de la guerra civil, no establecía que un individuo, haciéndose pasar por rebelde, podía *“apoderarse impunemente de lo ajeno”* y *“amarrar”* a otros *“para hacerlos degollar por cosas que ellos no saben ni entienden”* (Ibíd., 19). La defensa de los derechos de la propiedad y la seguridad personal aparecen nuevamente para justificar la “necesaria” restricción de las prácticas de los rebeldes.

La propuesta de Álvarez no tuvo mayor trascendencia en el Senado. Sus disposiciones fueron fuertemente criticadas, en especial la contenida en el artículo 5° de su proyecto, una medida que, para los críticos del senador, no limitaría la insurrección sino que la generalizaría, y en una situación tal *“nadie tendría seguridad, pues la defensa individual implicaría la defensa colectiva y el país se convertiría en un verdadero campo de Agramante”* (Ibíd., 28-30)⁷. Un proyecto como el que se discutía, puntualizaban éstos senadores, no debía reparar en asuntos como los anteriores, ya que su función no era la de establecer nuevas formas de criminalizar y penalizar a los delincuentes políticos, sino la de determinar las bases para la adopción de la solidaridad del orden público.

De manera mucho más acorde con el principio de solidaridad, el senador Eliseo Payán presentó otro proyecto de ley sobre orden público cuyas disposiciones eran las siguientes:

Artículo 1°. El orden público es uno e indivisible en toda la extensión de la República, siendo por esto solidario en toda la Unión.

Artículo 2°. El gobierno nacional asegura a cada uno de los Estados comprendidos en la Unión, la forma de gobierno republicano en los términos establecidos en la Constitución de la nación, y los protegerá contra cualquiera tentativa de invasión, o contra cualquiera violencia doméstica, cuando lo pida la legislatura del mismo Estado, o el poder ejecutivo, si aquella no estuviere reunida o no pudiese reunirse.

Artículo 3°. Los autores principales de las invasiones o de las violencias domésticas de que trata el artículo anterior, además de las penas impuestas a los responsables de los delitos contra la paz y el orden interior, sufrirán la pena de expulsión del territorio colombiano por diez años, y una multa de la décima parte del valor de sus bienes [...] (Ibíd., 35).

El proyecto presentado por Payán propugnaba de entrada por una centralización del orden público conforme al principio de solidaridad. El primero de sus artículos ponía fin a la división del orden en nacional y seccional, y con ello otorgaba al gobierno central plenas facultades para intervenir en cualquier tipo de trastorno del orden público. La tercera cláusula, por su parte, establecía nuevas formas de penalizar a los delincuentes políticos; de acuerdo con ésta, los

⁷ Palabras del senador Herrera, quien, a pesar de estar de acuerdo con la necesidad de incorporar la solidaridad del orden público, no estaba de acuerdo con los términos en los que el proyecto de Álvarez quería adoptarla (Senado..., 1880, 28). Herrera no sólo se mostraba crítico de la propuesta: también se manifestaba temeroso de las consecuencias que podría acarrear la expedición de una ley de orden público en las circunstancias en las que se encontraba en país, cuando muy fácilmente podría servir de bandera para una insurrección general (Ibíd., 29-30).

rebeldes que deberían recibir las penas adicionales no habrían de ser todos aquellos que asistieran y participaran de una insurrección, sino sólo quienes la promovieran y encabezaran. Esta diferenciación de los delincuentes políticos no era nada novedosa para entonces: ya se encontraba establecida en el Código Penal nacional de 1873 así como en los distintos códigos penales de los Estados, y remitía a una distinción para los efectos penales de los opositores en armas del gobierno entre los “verdaderos rebeldes”, en referencia a los autores principales del movimiento armado, y los simples reclutas, que poco o nada tenían que ver en la decisión de los primeros en hacer la guerra al gobierno y sólo representaban el “recurso humano” del movimiento. Eran los primeros quienes constituían una real amenaza para el orden público, y consecuentemente aquellos que debían ser reprimidos con mayor severidad. Así lo establecían los códigos penales, y así quería reafirmarlo el proyecto de Payán.

Esta propuesta recibió duras críticas de parte de algunos senadores radicales, defensores a ultranza de la soberanía de los Estados y del derecho de los pueblos para levantarse contra sus gobernantes. Para estos plenipotenciarios, el proyecto de ley que se discutía era inconstitucional, pues atentaba contra el principio de soberanía estatal al tiempo que sobrepasaba las facultades conferidas al Congreso por la Constitución, conforme a las cuales esta entidad no estaba autorizada para legislar sobre orden público local. Además, señalaban los senadores, esta ley no protegería a la ciudadanía como tal sino que sólo defendería a los gobiernos contra los pueblos, como si la soberanía de un Estado residiera sólo en su aparato gubernamental y no en el conjunto de la sociedad (Ibíd., 53). Las palabras del senador Castilla, uno de los más fuertes críticos del proyecto, ilustran bastante bien los argumentos de la oposición radical a este respecto:

¿Qué disposición hay en ese proyecto a favor de los pueblos? ¡Que se me señale con el dedo esa disposición! ¡Que se me indique dónde están siquiera confusamente favorecidas las libertades públicas! Yo se que de aquí se alzarán voces para decir que el pueblo no tiene derecho de hacer revoluciones; pero como yo fui revolucionario en 1860, estoy abogando a favor de este derecho que creo el más precioso y el más santo que tienen los pueblos cuando les asiste la justicia para levantarse contra sus gobernantes [...] (Ibíd., 55-56).

El senador Castilla conocía por experiencia el valor que las rebeliones podían tener como mecanismos de participación política. Como gran parte de las figuras políticas de los primeros años del régimen radical, defendía el carácter legítimo de la rebelión como derecho de los pueblos para reivindicar sus libertades y cambiar a sus gobernantes cuando a bien lo tuvieran y toda vez que éstos no correspondieran a la confianza en ellos depositada. Si el proyecto llegara a aprobarse, argumentaba Castilla, cualquier Estado que no tuviera garantías por sus gobernantes, en donde todo derecho individual y político se hallara conculcado, no tendría ningún recurso para mejorar su suerte “*dando el poder a hombres que representen verdaderamente la opinión popular*” (Ibíd., 147-148). Los delincuentes políticos, desde esta perspectiva, podían ser portadores de una legitimidad que no poseía el gobierno contra el que se levantaban, de manera que su intento de desplazarlo por las armas no constituiría tanto un delito como sí un acto justificado y legítimo en cuanto expresión de la voluntad popular. En este sentido, el llamado “derecho de rebelión” era aquel principio que garantizaba que los gobiernos siempre se correspondieran con la opinión pública, y era, por tanto, un derecho que no podía invalidarse.

La crítica del senador radical iba más allá del reclamo por el reconocimiento del “invaluable” derecho de rebelión. Para éste, contrario a lo planteado por Álvarez, las revoluciones locales no

eran promovidas por ciudadanos turbulentos, sino que, las más de las veces, eran organizadas por los mismos gobiernos y con el apoyo del pie de fuerza nacional:

La mayor parte de las revoluciones que se han verificado en el país de algún tiempo a esta parte [...] no han sido revoluciones hechas por esos individuos amigos de revueltas de que tanto se habla y que se dice abundan en esta tierra [...]. La mayor parte de las revoluciones [...], esas que forman el espantoso cuadro con que se nos quiere hacer entrar en la vía tortuosa que marca el proyecto que se discute, no han sido hechas sino por los gobiernos mismos; casi todas han sido revoluciones oficiales con el objeto de asegurarse votos a favor de candidatos oficiales. En todas esas revoluciones [...] ha intervenido la Guardia Colombiana; es decir, el mismo elemento que hoy se quiere poner a defender gobiernos [...] (Ibíd., 58).

¿Quiénes eran entonces los verdaderos artífices de las revoluciones intestinas de las últimas dos décadas? ¿Eran acaso los “inescrupulosos” delincuentes políticos de los que hablaba Álvarez? ¿Eran, por el contrario, los “interesados” gobernantes seccionales de Castilla? Aunque responder a esta pregunta no corresponde al objeto de este artículo, cabe señalar que las afirmaciones del senador radical sobre el carácter “oficial” de muchos de los levantamientos seccionales no constituyen más que un llamado de atención entre muchos otros alrededor de una situación de la que no pocas figuras políticas de la época se percataron: el hecho de que una parte importante de las insurrecciones seccionales tenía un fuerte carácter electoral, era promovida desde los gobiernos con el fin de asegurar la victoria de algún candidato “amigo” y contaba, además, con el apoyo militar del gobierno central, a quien también le interesaba influir sobre los resultados electorales de los Estados (Cf. Núñez, 1881c; 1883d; Posada Carbó, 2003).

2. Del segundo debate a la expedición de la Ley 19

Argumentos como los de Castilla habrían de plantearse en sucesivas ocasiones a lo largo del debate, siempre con muy poco alcance sobre el transcurso de la discusión, controlada en su mayor parte por la fracción independiente. Así pues, a pesar de la oposición de los senadores radicales, el proyecto de ley sobre orden público pasó a segundo debate, donde fue formulado en los siguientes términos:

Artículo. El gobierno nacional asegura a cada uno de los Estados de la Unión la forma de gobierno republicano, en los términos establecidos en la Constitución federal, e impedirá toda tentativa de invasión contra cualquiera de ellos, así como toda violencia doméstica contra el gobierno de cualquier estado o contra los empleados del Estado que, conforme a la Constitución nacional, lo sean también del gobierno general (Senado..., 1880, 70).

A diferencia de las propuestas anteriores, el proyecto que pasó a segundo debate sólo se ocupaba de establecer las condiciones bajo las cuales podía hacerse efectivo el principio de solidaridad del orden público. Una delegación de la Cámara de Representantes se encargó de defenderlo y de sustentar que éste, a diferencia de lo planteado por los senadores radicales, no era inconstitucional. Su informe planteaba, entre otras cosas, que:

Si se examina atentamente la estructura de nuestras instituciones, fácilmente se descubrirá que el orden público es solidario; quiero decir, que no puede perturbarse en un Estado sin que se perturbe en toda la nación, sin que deje de existir en ella todo el funcionamiento regular y pacífico de la Constitución, que es lo que propiamente debe llamarse y se llama orden general [...].

Para restablecer el orden general en el caso grave de que algún Estado no haya organizado su gobierno bajo la forma republicana y que por este motivo esté fuera de la unión federal, puede el poder Ejecutivo declararle y hacerle la guerra en los términos prescritos en el artículo 19 de la Constitución. La primera parte del artículo que forma el proyecto es, por lo tanto, conforme en todo con las prescripciones constitucionales (Ibíd., 75 y 77).

Tal y como lo informó la comisión de la Cámara, eran varios los motivos por los que las revoluciones locales perturbaban el orden general. Primero, porque en ellas los insurrectos tendían a reemplazar a las autoridades legítimas de los Estados, que eran agentes del gobierno de la Unión; segundo, porque los rebeldes, al ejercer actos de soberanía sobre un territorio, lo sustraían a la obediencia de las autoridades legítimas del Estado respectivo, y consecuentemente a las de los agentes del gobierno central; tercero, porque las acciones de los considerados delincuentes políticos suponían ataques a los derechos individuales que constituían la base esencial e invariable de la Unión; cuarto, porque los rebeldes, al establecer un gobierno de hecho, no tenían ninguna responsabilidad por los atentados cometidos contra los derechos individuales, por lo que sus crímenes quedaban siempre impunes; quinto, porque sus actos, aún cuando fueran contrarios a estos derechos, no podían ser suspendidos por la Corte Suprema Federal ni anulados por el Senado de Plenipotenciarios, puesto que no eran actos legislativos de ninguna asamblea, *“y la Constitución nacional ha sido tan celosa del respeto que se debe a estos derechos, que no ha permitido que se relaje ni por medio de leyes, lo cual indica que menos ha de consentir en que ese respeto desaparezca totalmente por actos de violencia”* y, sexto, porque toda revolución suponía la suspensión del cumplimiento de las leyes de la Unión en los territorios ocupados por los rebeldes (Ibíd., 77-79). Como puede verse, la valoración de las acciones de los delincuentes políticos que subyacía al informe de la Cámara no difería en mucho de aquella que se encontraba tras el proyecto defendido por el senador Álvarez.

Los argumentos de los delegados de la Cámara no fueron bien recibidos por los senadores radicales. Terminado el informe de los representantes, el senador Arrieta, otro de los críticos del proyecto, advirtió, como ya lo había hecho Castilla, que la legislación sobre orden público local no era competencia del Congreso, y que la ley que se pretendía expedir era, por razones similares a las expuestas por su copartidario, *“escandalosamente inconstitucional”*. Éste no era el único problema que veía Arrieta en el proyecto: la ley de orden público, anotaba el senador, no sólo restringiría las acciones de los opositores en armas de los gobiernos, sino también las de todos aquellos que ejercían la oposición por medios *“pacíficos”* y que, al quedar a merced de unas prácticas electorales fraudulentas y manipuladas por la oficialidad, sin poder apelar en ningún momento al derecho de rebelión, tendrían muchísimas dificultades para acceder al poder. Así lo afirmaba Arrieta en su intervención:

Esta ley cierra las puertas del poder a todos los partidos de oposición, a todos los movimientos populares por más justos que ellos sean, y el partido gobernante que tal hace confiesa que no tiene elementos para luchar, ni razón que oponer a las oposiciones, ni justicia que le asegure el triunfo [...]. Partido que teme a la reacción radical en el Magdalena, a la reacción conservadora en Antioquia, y niega de antemano la justicia que esas reacciones puedan entrañar, es un partido que no representa más que sus propios temores, su propia cobardía y en ningún caso las aspiraciones nacionales; es un partido que no debe gobernar [...].

¿Qué contestaréis mañana cuando uno o algunos de esos partidos, en armas, os digan: puesto que nos habéis cerrado las puertas del poder nos forzáis a abrirlas con el hacha de las revoluciones? (Ibíd., 93 y 99).

Tras esta ley, afirmaba Arrieta, se hallaba implícita la afirmación de que un gobierno seccional podía permanecer legítimo siempre, independientemente de su conducta. Y la conducta, planteaba el senador, era un elemento generador de legitimidad, de modo tal que un gobierno

que hubiera sido legítimo en sus orígenes podía dejar de serlo en el curso de su existencia, mientras que un gobierno de hecho, que debía su existencia a las revoluciones y a la violencia, podía hacerse legítimo si conformaba sus precedentes a las prescripciones legales (Ibíd., 97). De acuerdo con esto, no todos los gobiernos establecidos por los rebeldes tendrían que ser considerados ilegítimos e inconstitucionales, porque en determinado momento podrían organizarse conforme a los criterios establecidos por la Constitución; e igualmente, no todas las rebeliones deberían considerarse como actos negativos, puesto que en ocasiones supondrían la suplantación de un gobierno que ha dejado de ser legítimo con otro que posiblemente podría serlo. La concepción del delincuente político como representante de la opinión pública y portador de una legitimidad que no poseía su oponente aparece planteada una vez más.

Sin embargo, objetaría más tarde el senador Álvarez, las observaciones hechas por sus copartidarios antagónicos a favor del derecho de rebelión pecaban por probar demasiado,

pues estableciendo éste como un derecho, suponen que toda revolución es justa; y este supuesto nos lleva a la consecuencia necesaria de que ningún gobierno tiene ni debe reconocérsele el derecho de resistir a las revoluciones [...]. Si defender a los gobiernos que por cualquier medio se dan los pueblos, es un ataque al derecho de éstos, empecemos por el principio, y declaremos que aquello es un delito, y el día en que un gobierno nos avise que ha estallado una revolución imponámosle el deber de no resistir [...] (Ibíd., 108-109).

Para este senador, era de suma urgencia aprobar la ley en discusión, sobre todo si se deseaba poner fin a aquello que ya estaba haciéndose cotidiano: las revoluciones como “*negocios de bandidos*”. Las siguientes palabras de Álvarez ilustran muy adecuadamente la concepción que, en este mismo sentido, muchos independientes se habían formado de quienes promovían las insurrecciones domésticas; para éstos, no se trataba de delincuentes inspirados por móviles políticos sino, simplemente, de delincuentes comunes con sed de botín:

Cada cual que quiera apoderarse de lo ajeno, de la hacienda del prójimo, no tiene entre nosotros que hacer otra cosa que declararse redentor de la sociedad y proclamarse en revolución; y como está seguro de que todo ha de parar en un tratado cuyo fin práctico es dejarlo gozar en paz de lo robado, el aliciente no puede ser más poderoso [...]. [...] Aprovecho la oportunidad para llamar su atención [refiriéndose a Rafael Núñez] al deplorable precedente establecido ya como práctica constante entre nosotros, de celebrar tratados con todos los que se alzan a cometer depredaciones, tratados que no tienen más resultado práctico que el de asegurar a esos hombres el goce del fruto de sus delitos, y asegurárselo por el gobierno mismo que debía castigarlos e impedir eso [...]. El mejor negocio que hay hoy es el de hacer revoluciones; sobre todo si los revolucionarios llegan a dominar una ciudad rica donde sin piedad descamisen a sus moradores. ¿Por qué es éste el mejor negocio? Porque todo para en un tratado con el gobierno; tratado cuya primera cláusula, más o menos disfrazada, es la de que el gobierno garantiza a los ladrones el goce de lo que se han robado [...]. Que una verdadera guerra civil termine por un tratado, es cosa que comprendo y acepto; pero es una verdadera guerra civil, no una guerra de latrocinio y vandalaje que no tiene las condiciones de guerra civil; ésta no puede existir entre nosotros sino cuando es una revolución de gobierno a gobierno; de un estado respecto de los otros o del gobierno nacional (Ibíd., 109, 111-113).

Los argumentos del senador independiente planteaban una fuerte crítica a la concepción de los revolucionarios seccionales como delincuentes políticos en los términos del Derecho de Gentes, concepción adoptada en múltiples ocasiones a la sombra del artículo 91 de la Constitución de

Rionegro⁸. Las críticas de Álvarez, en este sentido, no iban dirigidas a la valoración establecida por este derecho para los rebeldes, sino al hecho de que dicha valoración, originalmente reservada para los “verdaderos” casos de guerra civil, se aplicara también en conflictos armados que no reunían las características de una guerra civil ni tenían carácter político alguno. El reconocimiento irrestricto de la condición de beligerancia para los insurrectos locales, más delincuentes comunes que políticos era, de acuerdo con este senador, una suerte de inconsecuencia jurídica que tenía como funesto resultado el garantizar la impunidad de sus delitos y con ello su continuidad. La celebración de amnistías con este tipo de delincuentes, derivada de su reconocimiento como beligerantes, constituía a los ojos de Álvarez el principal factor de la proliferación de guerras civiles intestinas, pues era el mayor incentivo para que cualquier persona se dedicara a cometer actos de latrocinio haciéndose pasar por rebelde. Si las guerras civiles domésticas eran simplemente un conjunto sistemático de acciones vandálicas contra la propiedad, no deberían estar cobijadas por el Derecho de Gentes, derecho cuyo margen de aplicación tendría que reducirse si se quería penalizar a los revolucionarios domésticos en calidad de lo que realmente eran.

La crítica de Álvarez a la amplia aplicación del Derecho de Gentes no se detenía en este punto: también iba dirigida hacia aquellos gobiernos que, al reconocer como beligerantes a los aparentes delincuentes políticos, renunciaban a su poder y aseguraban de paso la impunidad de sus actos. Si efectivamente se quería poner fin a las tan frecuentes insurrecciones domésticas, era menester desechar, en adelante, cualquier posibilidad de conferir este reconocimiento:

Los gobernantes que se creen en la necesidad de contemporizar con los delincuentes o de tratar con ellos de potencia a potencia, deben resignar el poder, deben ir a confundirse con los que se creen sus iguales, pero no deben poner a la sociedad en la triste situación en que se halla la nuestra. Con sólo que los gobernantes quitaran a los delincuentes la esperanza de gozar del fruto de su delito no tratando con ellos, harían el más grande bien; porque si pudiéramos eliminar esa esperanza del pensamiento de los criminales, todo lo demás del sistema penal vendría a ser innecesario: quedaría reducida a cero la fuerza motriz que impele al delito (Ibíd., 113).

Después de la intervención del senador independiente, el debate sobre el proyecto se alejó de los asuntos relacionados con la delimitación de la figura del delincuente político, y giró casi en su totalidad en tono a la pregunta por los fundamentos de la solidaridad del orden público. Una posterior intervención del senador Zaldúa habría de respaldar, con argumentos similares, lo planteado por la comisión de la Cámara (Ibíd., 185-186). Para este plenipotenciario, esta ley era lo único que podría salvar al país de la anarquía, pues sólo a través de ésta las luchas por el poder podrían abandonar los cauces de la violencia y del “santo” derecho de insurrección, y reencaminarse por el camino de la legalidad. A juicio de Zaldúa, un cambio de esta naturaleza revestiría la mayor importancia, dado que la principal causa de los males que entonces afectaban al país radicaba en el hecho de que los ciudadanos habían reemplazado, como mecanismo de participación política, el derecho al sufragio por el derecho a la rebelión (Ibíd., 200).

No ha de ser muy difícil imaginar el impacto que tuvieron en el Senado los argumentos de los plenipotenciarios independientes, enfocados hacia la necesidad de resolver cuanto antes una situación crítica que amenazaba con llevar al país al desastre, sin reparar, como lo hacían los de sus copartidarios antagónicos, en exégesis constitucionales en defensa de un principio de doble soberanía que muchos parecían dispuestos a contravenir con tal de asegurar el orden y la

⁸ El artículo 91 establecía, precisamente, una de las dos disposiciones “desastrosas” a las que Rafael Núñez atribuía el ya mencionado “revés” de la función de la Constitución vigente: la incorporación del Derecho de Gentes a la legislación nacional.

estabilidad de la nación. Ya fuera por la fuerza de sus argumentos, o por el simple hecho de que sus representantes eran mayoría en ambas cámaras, la fracción independiente logró erigir en acto legislativo su proyecto de ley sobre orden público, llevado a tercer debate y aprobado con una gran diferencia de 19 votos a favor frente a 6 en contra. La nueva ley de orden público fue expedida en los siguientes términos:

*Ley 19 de 1880 (8 de mayo). Sobre Orden Público
El Congreso de los Estados Unidos de Colombia
Decreta:*

Artículo único. El gobierno nacional asegura a cada uno de los Estados de la Unión la forma de gobierno republicano en los términos establecidos en la Constitución federal, e impedirá toda tentativa de invasión contra cualquiera de ellos, así como también toda violencia doméstica contra el gobierno de cualquier Estado, siempre que en este último caso la intervención del gobierno nacional sea solicitada por la legislatura del Estado, o por el poder Ejecutivo, en receso de ésta (Ibíd., 251).

A diferencia de los proyectos anteriores, la Ley 19 sólo establecía las condiciones necesarias para la adopción del principio de solidaridad. La designación y el tratamiento de los delitos políticos quedó, como antes, sujeta a los parámetros de los códigos penales y a los efectos *descriminalizantes* del Derecho de Gentes toda vez que éste fuera invocado. A pesar de las críticas de Álvarez a la amplia aplicación del principio de beligerancia, el Código Militar que habría de expedirse un año más tarde terminaría por incorporar a los actos de guerra civil las acciones de rebelión, sedición y otras formas menores de insurrección, con el fin de que todas éstas pudieran ser cobijadas por aquel. Ahora bien, aunque la nueva ley de orden público no planteó una transformación propiamente dicha sobre el plano de la delimitación de la figura del delincuente político, sí logró contener en buena medida la proliferación de revoluciones intestinas.

De la “paz histórica” a la guerra de 1885: hacia una redefinición de la pregunta por el delincuente político

Después de promulgada la nueva ley de orden público, y a raíz de sus disposiciones, el sistema federativo marchó a medias: si bien los Estados soberanos conservaron una relativa soberanía en planos como el administrativo, el campo del orden público fue reorganizado conforme a los parámetros de un sistema centralizado y unitario. Tras su expedición, las contiendas domésticas no dejaron de producirse, pero el gobierno central, facultado para intervenir en toda insurrección seccional, consiguió controlarlas reduciendo sus impactos sobre el orden público y protegiendo, cada vez que le fuera posible, a los gobiernos legítimos de los Estados (Cf. Núñez, 1883e)⁹. Los efectos “positivos” de la solidaridad del orden público permitieron al entonces presidente Rafael Núñez celebrar, en 1883, la consolidación de un estado de “paz legal” que el país no había conocido en sus últimos 40 años de vida política. El panorama real del orden público, sin embargo, distaba un tanto de este retrato optimista, y el mismo Núñez era conciente de ello.

⁹ En 1883, Núñez (1883e, 146) anotaba al respecto: “En los últimos meses la hidra ha intentado, más de una vez, levantar su odiosa cabeza, pero para volver pronto a inclinarla impotente”.

Comparados con los anteriores, los primeros años que siguieron a la nueva ley de orden público fueron indiscutiblemente “pacíficos” (Cf. Núñez, 1882)¹⁰. La paz que se había consolidado, sin embargo, era sumamente frágil, tal y como lo advertían muchos de los artículos escritos por Núñez entre 1881 y 1883. Para el líder independiente, las pocas insurrecciones que para entonces tenían lugar, a pesar de que eran rápidamente sofocadas, hacían temer lo peor, pues no sólo amenazaban con revestir cada vez mayores proporciones sino que también parecían estar inspiradas por “*tendencias subversivas mucho más graves que las que ordinariamente han caracterizado nuestras contiendas armadas*” (Núñez, 1881, 2). La amenaza de una guerra civil generalizada, advertía Núñez, era tan fuerte como para temer que cualquier disturbio desencadenara una catástrofe. Había paz, pero se trataba, en los mismos términos del mandatario, de una “paz histórica”, atravesada por una permanente alarma y a duras penas apuntalada por un contingente de más o menos 3500 soldados que, aparte de consumir una parte muy considerable del presupuesto nacional, resultaba inferior al número de hombres al servicio de los distintos ejércitos seccionales (Cf. Núñez, 1881; 1881b y 1883d). La situación se tornaba aún más difícil si se atendía al hecho de que el gobierno central se había mostrado incapaz de mantener el orden público en Panamá y Bogotá, regiones que todavía en 1883 permanecían en constante agitación política y militar (Núñez, 1883)¹¹.

Muy a pesar del principio de solidaridad, las dificultades del gobierno central para contener los trastornos del orden público parecían hacerse mayores. El éxito de sus intervenciones en las contiendas domésticas tendía a disminuir con el paso del tiempo ante la proliferación de insurrecciones cada vez más fuertes que amenazaban con propagarse más allá de los límites seccionales y presagiaban el estallido de una revolución generalizada. De poco sirvieron las “mediaciones” establecidas por la Guardia Colombiana en los levantamientos que tuvieron lugar en los Estados de Santander, Cundinamarca y Panamá entre agosto y octubre de 1884 (Cf. Núñez, 1884; 1884b y 1884c; Deas, 2006), episodios no del todo aislados a los que habría de sumársele, casi dos meses después, el levantamiento de los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá y Tolima, situación que irradió el estado de guerra a casi todo el país. Ya para mediados de diciembre no sólo había colapsado la “paz histórica”: también se habían hecho realidad los temores de una nueva guerra civil nacional.

El temor a una guerra civil generalizada que pareció prevalecer en los primeros años que siguieron a la expedición de la Ley 19, junto con los problemas de orden público que precedieron al estallido de la guerra de 1885, constituyeron un marco en el que el problema de la producción del orden social, que nunca se dejó de lado, fue planteado en términos muy distintos a como se había hecho en los años anteriores a 1880. Si antes se trataba de contener la proliferación de guerras civiles, ahora se trataba de proteger un estado de paz sumamente frágil de una creciente amenaza de insurrección generalizada. En estas condiciones, la pregunta por la definición de la figura jurídica aquí estudiada habría de experimentar una nueva formulación que terminaría por cobijar, no sólo a los delincuentes políticos propiamente dichos, sino también a los delincuentes políticos “en potencia”, aquellos opositores “pacíficos” sobre

¹⁰ A propósito, Núñez (1882, 98) afirmaba que los trastornos del orden público, si bien no habían cesado por completo bajo la Ley 19, por lo menos sí habían disminuido considerablemente: “*Compárense 1873, 1875 y 1879 con 1881; y respondan los miopes verdaderos o supuestos, si la áspera montaña de odios no se ha vuelto al fin practicable colina*”.

¹¹ De acuerdo con Núñez (1883, 321-322), en Bogotá, epicentro de todas las intrigas y escenario de los más odiosos espectáculos de violencia, “*no puede haber [...] Congresos sin una fuerte guardia militar que los proteja de los insultos y hasta de las armas de la muchedumbre que ocupa la barra ordinariamente*”, mientras que en Panamá “*raro día no se habla de una revolución inminente, y la verdad es que raro día no se trama algo contra la paz pública, con cualquier pretexto*”.

quienes recaía la sospecha de que en cualquier momento podían trastornar el orden público y declarar la guerra al gobierno. Este cambio en la definición del opositor en armas del gobierno vendría de la mano con una transformación en su valoración para los efectos penales, que habría de tener una de sus primeras manifestaciones en medio de la guerra de 1885, cuando Núñez, todavía presidente, calificó como “bandidos” a un grupo de delegados del radicalismo que le había propuesto pactar la paz e hizo toda clase de esfuerzos para que sus subalternos negaran, en toda circunstancia, la condición de beligerancia a los rebeldes radicales (Cf. Orozco, 1992, 120).

La reacción del mandatario independiente sólo era una muestra de las transformaciones que estarían por venir sobre el plano de la definición y el tratamiento de los opositores en armas del gobierno, cambios que resultarían por erigir la figura del delincuente político “en potencia” en una de las herramientas jurídicas más “efectivas” para contener el ejercicio de la oposición política durante el régimen de la Regeneración. Estas transformaciones, que pueden resultar de gran valor a la hora de explicar diversos aspectos de la vida política colombiana durante la década de 1890, merecen ser estudiadas con mayor detenimiento en el curso de trabajos posteriores que, ya sea a partir de los enfoques aquí considerados o sobre la base de nuevas perspectivas analíticas, contribuyan a amplificar el estudio del problema del delincuente político en la historia política colombiana.

Bibliografía

Fuentes primarias

Código Penal de los Estados Unidos de Colombia (1873). Bogotá. Imprenta de Medardo Rivas.

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (1863), en Manuel A. Pombo y José J. Guerra. *Constituciones de Colombia*. Tomo IV. Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

GALINDO, Aníbal (1900). “*La Constitución federal de 1863 (análisis crítico)*”, en Gonzalo España (compilador). *Los radicales del siglo XIX, escritos políticos*. Bogotá. El Áncora Editores.

_____. (1881). “*Ojeada política*”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (1). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

_____. (1881b). “*Necesidad de concierto*”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (1). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

_____. (1881c). “*El sentido íntimo de la Constitución*”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (1). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

_____. (1882). “*La paz científica*”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (1). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

_____. (1882b). “*La degeneración*”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (1). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

_____. (1883). “*El pueblo colombiano*”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (1). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

_____. (1883b). “*La rectificación*”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (2). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

_____. (1883c). “*Un discurso importante*”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (2). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

_____. (1883d). “*Las amenazas*”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (2). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

- _____ (1883e). “La paz”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (2). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- _____ (1884). “Orden público”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (2). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- _____ (1884b). “Panamá y sus tragedias”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (2). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- _____ (1884c). “Conversemos en calma”, en Rafael Núñez. *La reforma política en Colombia*. Tomo I (2). Bogotá. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- PÉREZ, Felipe (1879). “Colombia y Norteamérica (comparación de sus constituciones)”, en Gonzalo España (compilador). *Los radicales del siglo XIX, escritos políticos*. Bogotá. El Áncora Editores.

SENADO DE PLENIPOTENCIARIOS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA (1880). *Debates sobre el proyecto de ley sobre orden público*. Bogotá. Imprenta de Zalamea Hermanos.

Principales obras que orientaron la investigación

- BOURDIEU, Pierre (2000). “Elementos para una sociología del campo jurídico”, en Pierre Bourdieu y Gunther Teubner. *La fuerza del derecho*. Bogotá. Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores.
- DURKHEIM, Emile y MAUSS, Marcel (1996). “Sobre algunas formas primitivas de clasificación”, en Emile Durkheim y Marcel Mauss. *Clasificaciones primitivas (y otros ensayos de antropología positiva)*. Barcelona. Ariel.
- FOUCAULT, Michel (1976). *Yo, Pierre Rivière, habiendo degollado a mi madre, mi hermana y mi hermano...* Barcelona. Tusquets Editor.
- TOPALOV, Christian (2005). “Un paisaje intelectual renovado”, en Pierre Encreve y Rose-Marie Lagrave. *Trabajar con Bourdieu*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Otra bibliografía

- DEAS, Malcolm (2006). “Pobreza, guerra civil y política: Ricardo Gaitán Obeso y su campaña en el río Magdalena en Colombia, 1885”, en Malcolm Deas. *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombiana*. Bogotá. Taurus.
- OROZCO, Iván (1992). *Combatientes, rebeldes y terroristas*. Bogotá. Editorial Temis.
- POSADA CARBÓ, Eduardo (2003). “Elecciones y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX: la campaña presidencial de 1875”, en Eduardo Posada C. *El desafío de las ideas; ensayos de historia intelectual y política en Colombia*. Medellín. Banco de la República-Universidad EAFIT.