

El Orden Social en la Regeneración

Ana María Henao
Albarracín

Introducción

El problema del orden se impone con singular insistencia en la vida política del siglo XIX colombiano, constituyéndose en la gran preocupación alrededor de la cual giraron muchos de los debates políticos de la época. El presente artículo se propone ilustrar algunos de los principales planteamientos en torno al problema del orden social durante la Regeneración, los cuales se concretarán en principios normativos específicos encargados de configurar los derechos y libertades individuales para establecer un orden público.

A lo largo de la historia, las sociedades siempre han establecido líneas de demarcación entre lo que es aceptado y lo que se considera una desviación, entre lo permitido y lo prohibido, de manera tal que el mundo del orden y su opuesto desorden reproducen una mutua interdependencia. Es dentro de esta realidad que la norma adquiere pleno sentido en tanto establece la representación de un orden, de lo socialmente admitido, así como de sus posibles desviaciones¹. Así, la norma social es productiva en la medida en que constituye la elaboración teórica y práctica de un orden naturalizado y legítimo, al tiempo que establece un deslinde entre éste y su contraparte: lo ilegítimo o anómalo. Es decir que, ella misma no puede pensarse por fuera de su relación con lo que produce, sino como un substrato real a partir del cual se crea un orden y se previene la eventual resistencia al mismo². Es preciso señalar que para que el orden exista y se reproduzca, necesita del ajuste de la sociedad como espacio normalizado y el orden interior que el individuo logra establecer para ajustarse a las normas, es decir, la adopción de una conducta moral. Es este sujeto moral quien sostiene una relación con la ley, en la cual son limitados ciertos ámbitos de acción o de conducta del agente que rigen su acción por ese sistema de normas.

Dentro de este panorama general, el derecho aparece como un espacio concreto para el análisis de las fuerzas morales de la sociedad, es decir, como un sistema ordenador compuesto de factores que se orientan al control, estabilización e institucionalización de los comportamientos sociales a través de un consistente sistema de calificación que diferencia entre el ámbito de lo lícito y lo ilícito en la realidad social³. El derecho, en tanto signo material de las tendencias solidarias de los grupos humanos, nos remite claramente a la existencia necesaria de cierto *orden social* y responde a las condiciones

¹ ALVARADO, Ramón; LEYVA Gustavo; PÉREZ C. Sergio (Eds). *¿Existe el orden? La norma, la ley y la transgresión*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2010, Pág. 10

² PÉREZ CORTÉS, SERGIO. “El desorden interior” en ALVARADO, Ramón; LEYVA Gustavo; PÉREZ C. Sergio (Eds). *¿Existe el orden? La norma, la ley y la transgresión*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2010, Pág. 64.

³ DÍAZ Y DÍAZ, Martín. *Derecho y Orden: ensayos para el análisis realista de los fenómenos jurídicos*, México D. F.: Distribuciones Fontamara, 1998, Pág. 11.

de existencia misma de la sociedad que lo produce⁴. Aún más, así como la moral, el derecho cambia y se transforma de acuerdo a las necesidades colectivas, las cuales parten del riesgo latente de la *anomia* como factor anárquico disgregador de los valores grupales.

La preocupación por el orden social fue uno de los elementos más característicos del proceso político que vio nacer la Constitución de 1886. Proyecto bandera de la élite política conservadora y, más propiamente, del fenómeno de la Regeneración, el texto constitucional expuso en gran medida el pensamiento de hombres como Miguel Antonio Caro y Rafael Núñez, cuyas trayectorias, en inicio separadas y rivalizando en el terreno partidista, se vieron luego articuladas gracias tanto al desencanto de Núñez con el desarrollo de los gobiernos liberales de la segunda mitad del siglo XIX, como al acervo fustigador y retórico de Caro en sus incesantes críticas a los regímenes liberales, a sus fundamentos, actuaciones y ejercicios. La Carta del 86 fue entonces el resultado contingente de luchas sociales y un debate político cuyo objetivo central era garantizar el orden del país, diferenciándose de un precedente constitucional que no había logrado consolidar el mismo a nivel político o social.

La Carta de 1863 condujo al federalismo a un extremo que únicamente los Estados Unidos de Colombia detentaron en Latinoamérica para la misma época. Este modelo se caracterizó por su conformación de Estados autónomos que, no sólo retenían cualquier función no asignada específicamente al gobierno central, sino que restringían significativamente las funciones de este último. La cámara alta del Congreso, más conocida como Senado de Plenipotenciarios, funcionaba más a la manera de una convención de representantes de Estados autónomos encargados exclusivos del manejo de las perturbaciones en el orden público de sus territorios y poseedores de sus propias fuerzas armadas⁵. La carta constitucional de entonces tenía como rasgo dominante el amplio reconocimiento de los derechos y garantías individuales: abolía por completo la pena de muerte, garantizaba los derechos a la propiedad, las libertades de pensamiento, imprenta, domicilio, trabajo, enseñanza y asociación (sin armas)⁶. Sin embargo, el problema político fundamental era la fragilidad del orden público, alterado por las constantes perturbaciones que terminaron por caracterizar el período de la Federación. A nivel de los Estados, el ambiente tumultuoso generado por las facciones políticas regionales que conspiraban y montaban golpes unas contra otras y a veces se lanzaron a la guerra civil, no pudo ser controlado por un gobierno central limitado dadas sus anémicas facultades constitucionales y debilidad extrema⁷.

⁴ LEGRAND, Stéphane. “La normalidad de la anomia: Foucault y el análisis de lo social” en ALVARADO, Ramón; LEYVA Gustavo; PÉREZ C. Sergio (Eds). *¿Existe el orden? La norma, la ley y la transgresión*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2010.

⁵ BUSHNELL, David. *Ensayos de Historia política de Colombia, siglos XIX y XX*. Medellín: La Carreta Editores, 2006, Pág. 128.

⁶ MELO, Jorge Orlando, “Del Federalismo a la Constitución de 1886” en *Nueva Historia de Colombia: Historia Política 1886-1946*, Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, 1989, Pág.17.

⁷ Op. Cit. BUSHNELL, Pág. 129.

Fue este problema del orden público el que contribuiría indiscutiblemente al desprestigio del régimen liberal y algunas de sus medidas serían luego identificadas como elementos desestabilizadores. De acuerdo con Miguel A. Caro, la época radical había llevado a que por liberalismo se entendiera: “aquel sistema político que por no distinguir en el orden moral y dogmático lo bueno de lo malo, lo verdadero de lo falso, concede al bien y al mal, a la verdad y al error, unos mismo derechos sociales”⁸. Los problemas del estado de guerra civil permanente, el reinado de la impunidad y la intranquilidad generalizada eran fruto de un diseño institucional defectuoso, del cual los liberales eran responsables. La ambiciosa reforma política ejecutada posteriormente por Núñez en sus gobiernos tuvo por tanto el reto de revalorar la cuestión del orden nacional, pues éste era sinónimo de paz y con ésta se afirmaría la prosperidad y la felicidad social.

Concordando con Caro, Núñez pensaba que la Constitución de Rionegro (1863) había puesto las bases para la anarquía, la descentralización y un estado de continua incertidumbre respecto a la posibilidad de un conflicto armado. Para Núñez, el período que inició con esta Constitución se caracterizó por la precariedad de un Estado central, la fragilidad del gobierno y por imponer un régimen de libertades absolutas que terminó por confundirse con *libertinaje* y atentar contra el orden nacional. Así mismo, la libertad absoluta de cultos y el afán por la secularización no garantizó, según él, la tolerancia religiosa frente a los católicos, pasando por alto la consideración de que la mayoría de los colombianos practicaban esta religión. Una similar lectura haría la élite conservadora de la Constitución de 1863, que fue entendida como la fundadora de unas instituciones cuyos resultados negativos radicaron en la incapacidad para garantizar el orden, la paz y la justicia. La libertad de cultos e imprenta habían abierto, según ellos, el campo a la arbitrariedad, que pasaba impune por la falta de justicia.

Más que ser un fin en sí mismo, el *orden* cumplía una función social específica, siendo la condición básica para construir una sociedad y permitir en ella el surgimiento de otros valores como la seguridad, la tranquilidad, la paz y la convivencia nacional. En otras palabras, el orden era el principio de construcción de la nación y de todo bien social, incluyendo el progreso y el desarrollo material⁹. Esta preocupación por el orden se convertiría luego en eje directriz de la Constitución de 1886, cuyos parámetros tuvieron vigencia por más de un siglo. El tono era de un marcado nacionalismo que no se concebía por fuera de una idea de orden. Con el fin de fundar este orden, Rafael Núñez socializó su propuesta: la *regeneración administrativa fundamental*, que se acompañó de un esfuerzo paralelo por el fortalecimiento de la autoridad y la transformación del mundo valorativo de los colombianos, en donde el discurso de la guerra y la revolución se había legitimado¹⁰.

⁸ CARO, Miguel Antonio. “Libertad de imprenta” *Estudios constitucionales y jurídicos* (segunda serie). Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1986, Pág. 172-173.

⁹ POSADA CARBÓ, Eduardo. El desafío de las ideas: ensayos de historia intelectual y política en Colombia. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2003, Pág. 107

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 111.

En el presente artículo examinaremos algunos de los aspectos constitutivos del orden social durante la regeneración y las propuestas para conquistarlo dentro del ámbito legal y normativo que llevaron, no sólo a la redacción de la Carta del 86, si no también a los posteriores artículos que darán cuenta de una transformación del texto original en función de una tendencia más autoritaria y centralista. El análisis se centrará particularmente en la configuración de derechos y libertades individuales, las cuales constituyen el resultado contingente del debate político que erige un proceso de construcción dinámico del orden jurídico en busca de amparar el orden público nacional.

Libertad en el orden y orden en la libertad

Luego del triunfo bélico sobre los liberales radicales en 1885, y en aras de asegurarse una normatividad lo suficientemente vigorosa como para enfrentar el período de transición y evitar nuevas alteraciones de orden público, el gobierno de Rafael Núñez se dispuso a reemplazar la carta constitucional de 1863, planteando una serie de reformas que marcarían el despliegue de un nuevo orden político concretado en una nueva carta constitucional, la de 1886. Si bien el establecimiento de la paz y el afianzamiento del orden suponían elaborar rigurosas premisas, el gobierno de Núñez no buscó desde siempre identificarse con medidas exclusivamente represivas. Por el contrario, es otro el espíritu del mensaje presidencial de 1882 en Cartagena: *“la paz no se decreta: la paz es el resultado virtual de un cúmulo de esfuerzos encaminados a proscribir todo linaje de violencias”*¹¹. El principio de autoridad que defendió Núñez en su momento, buscaba vencer los particularismos en aras del interés colectivo y el poder público. Su énfasis estuvo entonces puesto en la reconciliación de la libertad individual y el orden social, como lo expresaría en 1868:

“Realizar la libertad en el orden y el orden en la libertad” (...) “Libertad y orden, son en su esencia elementos sinónimos, y no antagonistas o diversos siquiera, como erradamente se ha pretendido por muchos. La libertad abstracta es el seguro ejercicio del derecho simplemente, y la libertad concreta es el seguro ejercicio de ese derecho en todos y cada uno; de donde resulta el orden político y social”¹².

En otras palabras, la más leve ausencia del orden, entendido este como la piedra angular del Estado, sólo podía traducirse en una falta de libertad concreta que había impedido el progreso del pueblo colombiano. Esta propuesta inicial del mandatario sería concretada en la configuración de unas *bases* para la futura reforma constitucional, la cual encontraría como principal inspirador al Señor Miguel Antonio Caro, quien logró hacer triunfar en el Consejo Constituyente un proyecto de Ley mucho más autoritario y

¹¹ *Ibíd.* Pág. 117

¹² NÚÑEZ, Rafael. “El agua en el Vino, Cartagena, 3 de Junio de 1883” en *La Reforma Política*, Pág. 46

centralista del que muchos delegados tenían en mente¹³. Pero más allá de esto, en la Constitución quedaron una serie de imprecisiones que posteriormente permitirían ampliar aún más las facultades represivas del ejecutivo. En efecto, la naturaleza del debate al cual fueron sometidas las bases de la nueva Constitución generaron una dinámica en los planteamientos normativos que condujeron finalmente a la creación de una doctrina mucho más firme respecto a la preservación del *orden* en la sociedad.

Las bases de la reforma Constitucional se basaron en los principios que Núñez defendió desde la conformación del movimiento regenerador: soberanía nacional, república unitaria, competencias militar y legislativa en cabeza de la Nación; instrucción pública gratuita bajo la potestad de la Iglesia; libertad de cultos que no fuesen contrarios a la moral cristiana; libertad de prensa en tiempos de paz; poder electoral y judicial independiente; fortalecimiento del poder ejecutivo central capaz de objetar los proyectos de ley, y libre nombramiento y remoción de los agentes del poder ejecutivo por parte del presidente.

No obstante, en lo que respecta a las libertades individuales y garantías sociales, éstas quedarían restringidas por razonables limitaciones en el texto constitucional aprobado posteriormente. Ya se advertía en el punto 10 de las Bases, la intencionalidad en la futura configuración de dichas libertades: *“las demás libertades individuales serán consignadas en la Constitución con razonables limitaciones”*. Algunos de los puntos que no estuvieron detalladamente descritos en las Bases, o no pudieron ser discutidos previamente, terminaron por insertarse con algunas alteraciones en el proyecto constitucional, o bien fueron objeto de posteriores “ampliaciones pertinentes”, que no eran más que los efectos legales de la misma configuración flexible de la Constitución. El Consejo de Delegatarios reunido para redactar la nueva Carta contaba con la facultad interpretativa que, apoyada en un *“ánimo imparcial e intención recta y sana”*¹⁴, no buscaba la reproducción literal de las Bases, sino redactar en forma legal algunas cláusulas que en aquellas dieron lugar a cierta ambigüedad. Al respecto, afirmó Caro lo siguiente: *“Yo distingo entre las cláusulas contenidas en las Bases, unas que pueden o deben transcribirse literalmente, por venir ya redactadas en forma legal; otras que son como reglas y órdenes dictadas al Constituyente; y otras en fin, que son motivos o considerandos que sirven de base a la doctrina. Ni las reglas que nos hemos dictado ni los motivos o fundamentos de doctrina, son susceptibles de reproducción literal en el cuerpo de la Constitución”*¹⁵.

Aún más significativo resulta el planteamiento de Tulio Enrique Tascón quien advierte que *“las disposiciones constitucionales que consagraron derechos civiles y garantías sociales vinieron a ser textos muertos”*, pues la Constitución dejó de tener primacía

¹³ MELO, Jorge Orlando. “La Constitución de 1886” en *Nueva Historia de Colombia: Historia Política 1886-1946*, Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, 1989, Pág. 51.

¹⁴ *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia y Plaza & Janes Editores, Pág.138.

¹⁵ *Ibíd.* Pág.136.

sobre la ley. En efecto, siguiendo con los planeamientos de Tascón, el artículo sexto de la Ley 153 de 1887 estableció que la ley, aunque contraria a la Constitución, debía aplicarse por presumirse constitucional. Esto, asociado a la inexistencia de recurso alguno contra leyes inconstitucionales, hacía que la ley acabara por imponerse sobre la constitución¹⁶. Si consideramos los mecanismos de reforma, la Constitución del 86 fue un documento bastante flexible, pues estableció su posible modificación mediante la aprobación de la reforma en dos congresos sucesivos: el primero con un voto favorable, y el segundo con las dos terceras partes de ambas cámaras a favor¹⁷. De esta forma, no sólo algunos puntos considerados en las Bases del documento cobrarían un rumbo distinto en el proyecto de Constitución sobre el cual entrarían a debatir los delegatarios, sino que el mismo texto constitucional estaría sujeto a posteriores reformas que darían cuenta de la misma distancia frente a las Bases.

En síntesis, los debates suscitados con motivo de la redacción de los nuevos códigos y leyes constitucionales llevaron a que los políticos *regeneradores* propiciaran la disertación en torno al problema del orden y las libertades, y más concretamente, al mantenimiento del primero evitando del abuso de estas últimas. El programa de Núñez de la *regeneración administrativa fundamental*, generó el debate en la disposición de nuevos criterios frente a las múltiples libertades otorgadas por la Constitución del 63, las cuales eran vistas como causantes de muchas de las problemáticas sociales que afectaban al país. La libertad de opinión, de prensa y de asociación, antes baluartes del periodo radical, fueron severamente criticadas y deslegitimadas por las opiniones de Caro, Holguín y otros dirigentes del conservatismo. Una mirada a la discusión en torno a las *libertades y derechos individuales* durante el régimen de la Regeneración se hace entonces pertinente para ilustrar la manera como se pretendió solucionar el problema de la configuración de una libertad individual en el establecimiento de un orden público anhelado en un ambiente de tensión política y creciente amenaza de insurrección generalizada.

Sobre la libertad de imprenta

El debate suscitado a finales del siglo XIX alrededor del problema de la libertad de prensa no fue una novedad. Éste se repitió a lo largo del siglo XIX y las discusiones sobre el tema acompañaron siempre la redacción de las constituciones durante este siglo. La posición de Caro y Núñez sobre la prensa fue la que quedó expresada en la redacción de la Constitución del 86 y los actos legislativos que tuvieron lugar durante los períodos presidenciales de Núñez. El punto número 9 de las bases de la constitución, y el posterior artículo 42, fueron el resultado de una reflexión sobre el papel que la prensa debía cumplir en la sociedad, una preocupación que compartieron tanto Caro como Núñez.

¹⁶ TASCÓN, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*, Bogotá: Editorial Minerva, 1953, Pág. 141.

¹⁷ Op. Cit. Melo, Pág. 51

En sus escritos, ambos dirigentes coinciden en otorgarle a la prensa un papel instructivo irrefutable, al fin y al cabo fue el medio de divulgación de su pensamiento. A ello se debe que Núñez afirmara en 1891 que “*es la prensa la que se encarga de la grande tarea de instruir a la muchedumbre de ciudadanos acerca de cosas y hombres*”¹⁸. Por otra parte, muchas de las polémicas que desarrolló Miguel Antonio Caro con gran pasión se dieron en el medio impreso, y particularmente en su periódico *El Tradicionista*. Sin embargo, sostenía que la tradición de la prensa colombiana durante el siglo XIX pasaba de la discusión pública a rencillas personales que se servían de la difamación y la injuria. Estos hechos no sólo provocaron la denuncia de Caro en algunos casos, sino que también su negativa ante la libertad absoluta de prensa. Su actitud frente a la libertad de expresión estuvo siempre condicionada por ese doble sentimiento, aparentemente contradictorio, entre el elogio al medio impreso y su desaprobación como posible medio del pronunciamiento y la revolución. A ello se debe que promulgara la regulación de la prensa e intentara en vano elaborar una ley de prensa ante el Congreso. El modelo a seguir en este aspecto era la legislación inglesa la cual demostraba que la libertad de prensa no era incompatible con sus controles¹⁹.

El punto 9 de las bases de la constitución de la carta de 1886 establece una libertad de prensa parcialmente restringida al establecer que ésta “será libre en tiempo de paz; pero estará sujeta responsabilidad cuando atente contra la honra de las personas, o contra el orden social o contra la tranquilidad pública”. Sin embargo, este tímido avance en lo que respecta a la libertad de expresión sólo aparece indirectamente reflejado en la constitución de 1886, que prohíbe, en su artículo 43, la violación de la correspondencia privada, la cual sólo puede ser revisada en el caso de que se busquen pruebas judiciales.

En cuanto a la prensa, el artículo del proyecto de ley basado en lo propuesto en las bases de la Constitución, sufre una modificación aditiva del señor Caro, en la que se establece además que “ninguna empresa editorial de periódicos podrá, sin permiso del Gobierno, recibir subvención de otros Gobiernos ni de compañías extranjeras”. Este aspecto considerado por Caro supone una nueva consideración, en miras a evitar la entrada de ideas subversivas provenientes del extranjero, un temor que había perdurado en razón de la exacerbada presión política y social de las masas en Europa, que había contribuido a la representación de una Europa subversiva en estado de descomposición social y política²⁰. El miedo a la subversión hizo parte de los efectos retóricos de Miguel Antonio Caro, quién además tenía la convicción de que el peligro social europeo podía

¹⁸ NÚÑEZ, Rafael. “Qué es la prensa? Enero 24”. *La Reforma Política*. Tomo V, Pág. 27

²⁰ Se difunde la imagen del viejo continente plagado de miseria, delincuencia, prostitución, suicidio, socialismo, anarquía y una plebe incontrolable. La lucha contra la difusión en el país de muchas de las ideas provenientes de Europa, genera tanto una “lucha retórica” como una serie de medidas entre las cuales se encuentra la restricción de la libertad de prensa como fórmula para la reacción ideológica. MARTÍNEZ, Frédéric. *El Nacionalismo Cosmopolita: la referencia europea en la construcción nacional en Colombia 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2001. Pág. 444.

difundirse en Colombia a través de la prensa. Para los gobiernos de la Regeneración, la opinión pública era uno de los enemigos más peligrosos del orden público y por tanto la prensa era considerada un medio difusor de la subversión que se vivía en Europa.

En la Constitución se incluyó adicionalmente un artículo transitorio, el K, que posibilitaba al ejecutivo para vigilar el ejercicio de la prensa. Este artículo establecía que “mientras no se expida la ley de imprenta, el Gobierno queda facultado para prevenir y reprimir los abusos de prensa”²¹. El artículo K es una muestra fehaciente de que la Constitución del 86 llevaba una serie “colgandejas” destinadas a ampliar aún más las facultades del ejecutivo, para que éste pudiera censurar, de manera legítima a los periódicos que circulaban en la época. Será el artículo K, en base al cual se dictará el decreto 151 del 17 de febrero de 1888, el que suspende la libertad de prensa, pese a que el proyecto constitucional garantizaba esa libertad hasta cierto punto. Una vez más, los principios establecidos en las Bases y en la constitución quedaron sin efecto en virtud de los artículos transitorios de la misma constitución²². Este nuevo decreto expedido por Núñez califica de “subversivo” atacar a la Iglesia, a la religión, al gobierno y hasta al papel moneda²³.

Previamente a estas determinaciones, Caro y Núñez habían expuesto en sus escritos su pensamiento frente al problema y los motivos que reconocían como válidos para el establecimiento de un manejo de la imprenta. Caro hace alusión al periodismo político refiriéndose a lo publicado en Bogotá por la prensa del día 11 de diciembre de 1898: se trata “de una nueva y elocuente muestra del espíritu que anima a una especie de sociedad anónima organizada aquí para el fomento de la maledicencia y la calumnia” y que estos “ladrones de la honra” se mueven en el campo de la política, y más específicamente en la prensa radical: “el terreno más propicio para el desahogo de todos los malos instintos (...) es el periodismo histórico radical”²⁴. Es claro que el sistema policivo que se constituía contra la prensa era de carácter político, pues la oposición y su prensa era la que cumplía con las características de una prensa subversiva. Sin embargo, el trato a la oposición intentaba ser más amedrentadora que cualquier cosa. De acuerdo con Jorge Orlando Melo, los periódicos recibían por general multas o suspensiones temporales, y rara vez se detenía a sus directores o se les confinaba a una población lejana²⁵.

Después del Decreto 151, será la Ley 61 -*Ley de los caballos*- la que posibilite, a finales de 1888, la aplicación de esta disposición contra la prensa para “prevenir y reprimir administrativamente los delitos y culpas contra el estado”, al concederle algunas

²¹ ECHEVERRI M. Sergio, “Libertad de imprenta según Miguel Antonio Caro” en SIERRA MEJÍA, Rubén (editor). *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002, Pág. 224

²² Informe *Libertad de la prensa*, presentado por Guillermo Uribe. *Ibíd.* Pág. 224.

²³ Op. Cit. MELO, Pág. 56.

²⁴ CARO, Miguel Antonio. “ladrones de la honra” en *Escritos Políticos*, cuarta serie. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1993, Pág. 17-26

²⁵ Op. Cit. MELO, Pág. 56.

facultades extraordinarias al ejecutivo para reprimir los delitos de orden público²⁶. Con el Decreto sobre prensa del 88 y la Ley 61 el gobierno aseguró un control total de la expresión pública, una situación totalmente opuesta a la que décadas anteriores habían impuesto los radicales o gólgotas con su libertad absoluta de imprenta, y que para regeneradores como Caro constituía una “libertad irresponsable” frente a la materia.

La libertad ilimitada de imprenta atentaba contra la unidad nacional, contra el orden, de ahí que fueran necesarias ciertas disposiciones de policía que la vigilaran. A este planteamiento, se suma, como lo señala Sergio Echeverri, aquel que desde el aspecto teológico justifica la intervención estatal de la prensa:

“La Iglesia enseña que el Estado no puede, sin faltar a sus deberes, conceder igual libertad al bien y al mal, a la verdad y al error; por lo mismo enseña que el Estado debe reprimir los abusos de imprenta (...). La Iglesia, practicando la censura previa, puede decirse que tácitamente la recomienda; pero este ejemplo no constituye doctrina obligatoria para el Estado cristiano, el cual, obligado a defender la sociedad contra las asechanzas del error y del vicio que por prensa se propagan, pueden cumplir con este deber, sea estableciendo la censura previa, sea adoptando otros medios eficaces”²⁷

De acuerdo con la doctrina de la iglesia, inspiradora y sustentadora del pensamiento de Caro sobre la prensa, se debe condenar y hostigar el mal para estimular y preservar el bien, y es este criterio cristiano el que apela a una libertad de imprenta con responsabilidad, es decir, que garantice la conservación de la moral, la honra, la paz pública y el orden social. La particularidad que vamos a encontrar radica en que dichas actuaciones de policía se darán sobre las publicaciones periódicas especialmente de carácter político. El mismo Miguel A. Caro señala el que el mal uso de la imprenta es aquel que atenta contra la sociedad:

La ley de prensa inspirada en la idea Carista llegó posteriormente y estableció los requisitos para llegar a ser dueño, administrador o editor de un periódico, así como los delitos de falsedad, injuria, calumnia y provocadores que serían considerados actos criminales. La Ley 157 de 1896, inspirada en la concepción de Miguel Antonio Caro, establece que los delitos de prensa u otros medios de publicidad son de competencia de los jueces superiores. La posición adoptada frente a la libertad de imprenta, tendrá una continuidad determinada por la Ley 73 de 1910 cuyo artículo cuarto sostiene que “los que por medio de escritura, grabados, pinturas, estampas o caricaturas denigren o ridiculicen a los ministros, entidades o símbolos de la religión católica, pagarán una multa de sesenta a cuatrocientos pesos”²⁸.

²⁶ Op. Cit. ECHEVERRI, Pág. 225.

²⁷ *Ibid.* Pág. 161

²⁸ *Ibid* Pág. 236

En síntesis, el debate alrededor de la libertad de imprenta se acompañó de una evolución en las formulaciones cada vez más específicas sobre su función subversiva en casos concretos, particularmente en el campo político y religioso, en los cuales se le llega a considerar susceptible de alterar el orden y la tranquilidad pública, por lo que el gobierno se reserva el derecho de controlar las libertades de la prensa con un propósito preventivo y represivo.

Catolicismo y libertad de Cultos

En el esfuerzo por modificar el mundo valorativo de los colombianos cobrará especial importancia la revolución moral, y con ella, la reconsideración de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, por el importante papel que ésta última va a jugar en la organización social de la nación. Como ya se mencionó, Núñez identifica en la moral religiosa católica un apoyo para lograr la unificación y la espiritualidad que, junto con el progreso material, puede llevar a la felicidad social.

El discurso religioso se convierte entonces en un elemento fundamental para deslegitimar los llamados a la guerra y la perturbación del orden en general, convirtiéndose en un punto clave para la organización social del país, en la medida en que será en los dominios de la moral donde se encuentran los elementos del orden republicano, del sentimiento nacional y el progreso²⁹. El Estado de guerra civil, de permanente desorden, era un camino a la barbarie, frente al cual se contrapuso el discurso de la civilización y el progreso que acusaba a la República de una “depresión moral” propia de un nihilismo que había traído los más desastrosos efectos. El único sendero posible hacia el restablecimiento del Poder Público y la marcha regular del cuerpo político era, según Núñez, el de la buena conducta **de los asociados**, que tenía un contrapeso efectivo en la sanción moral, predecesora de la sanción legal³⁰. El progreso de los sentimientos morales, unidos éstos indisolublemente a la religión, conlleva a la separación del barbarismo: “El desarrollo moral incesante que trae consigo la civilización verdadera, es obra inseparable del sentimiento religioso, porque de otro modo despierta apetitos funestos, incontenibles y destructores”³¹. Así mismo afirma Núñez que la sanción legal sólo tiene cumplimiento cuando está precedida por el progreso moral sobre el cual se funda toda la “voluntaria obediencia a la Ley”³².

Miguel Antonio Caro, por otra parte, redactor de las bases de la carta constitucional, fue desde siempre un defensor de los derechos de la Iglesia Católica y del elemento

²⁹ En 1864 Núñez publicaría en el periódico *La Opinión*, dirigido por liberales, entre ellos por el señor Salvador Camacho Roldán, lo siguiente: “Creo que una parte de los progresos políticos de este país se debe a la dirección que se ha dado y al cultivo que han tenido los sentimientos religiosos. A falta de principio de autoridad, tan necesariamente débil en las democracias, es indispensable buscar elementos de orden en los dominios de la moral” NÚÑEZ, Rafael. “El agua en el Vino, Cartagena, 3 de Junio de 1883” en *La Reforma Política*, Tomo I.

³⁰ NÚÑEZ, Rafael. “La Sanción Moral, Cartagena, 5 de agosto de 1883” en *La Reforma Política*, Tomo I.

³¹ *Ibíd.* Pág. 85

³² NÚÑEZ, Rafael. “La ley o la libertad en la justicia! Cartagena, 8 de febrero de 1891” en *La Reforma Política* Tomo IV, Pág. 37

conservador como fundamento del orden. En su búsqueda por un sentido histórico de la nación colombiana, Caro apela a la religión como la única que hace posible la construcción de una sociedad armónica: “La sociedad es algo más que la mera suma de sus individuos. No podría existir soberanía popular ni nacional contra la soberanía de Dios, fuente última de toda autoridad”³³.

Su propuesta trasciende aún más al ser un firme partidario de “La República Cristiana”, la cual aparece como la única respuesta posible para conseguir el establecimiento del orden y contrarrestar el efecto negativo de la desmoralización del pueblo colombiano durante el período de guerras civiles. La fundación de bases sólidas para contrarrestar la fragilidad del edificio político, era una necesidad cada vez más apremiante. Una sociedad reestructurada, salvada de la disgregación propia del conflicto social, se acompañaría de nuevos retos como la instauración de una autoridad estatal y una disciplina social a partir del apoyo institucional de la Iglesia, encargada de la educación.

Las bases de la Nueva Constitución responderán a estas ideas de la religión y el elemento moral como soporte de la unidad, la nacionalidad, el progreso, la disciplina y el orden, sin que ello implique una aproximación a la intolerancia religiosa, pues en principio la libertad de cultos queda garantizada a pesar del afán por establecer una sólida relación entre el Estado y la Iglesia Católica. El punto 6to de las bases de la Constitución afirma lo siguiente:

“La Nación reconoce que la Religión Católica es la de la casi totalidad de los colombianos, principalmente para los siguientes fines: **a)** estatuir que la Iglesia Católica gozará de personería jurídica **b)** Organizar y dirigir la educación pública en consonancia con el sentimiento religioso del país **c)** Celebrar convenios con la Santa Sede Apostólica, a fin de arreglar las cuestiones pendientes, definir y establecer las relaciones entra la potestad civil y la eclesiástica”

Los efectos principales del reconocimiento de una religión preponderante y casi exclusiva, partiendo de la misma Base 6ª de la Constitución, tienen cabida en los distintos artículos del posterior Proyecto de Constitución aprobados³⁴. Ya detallados en la Constitución, los principales efectos que la Base religiosa va a producir en Colombia serán los siguientes: la independencia y libertad de la Iglesia; la aceptación de la doctrina como base de la enseñanza pública; el afianzamiento de las relaciones Iglesia-Estado en tanto el gobierno queda autorizado para celebrar convenciones con el Vaticano y establecer las relaciones entre el poder civil y el eclesiástico. También se garantizó la libertad de cultos y a los no católicos el derecho a “no ser molestados” por

³³ Op. Cit. POSADA CARBO. Pág. 86.

³⁴ Art. 38 la Iglesia católica se encargará de dirigir la instrucción pública en concordancia con el sentimiento religioso; Art. 53 que habla de los convenios que se celebrarán con la Santa Sede; Art. 50 estatuye la personería jurídica de la Iglesia; Art. 51 y 52 donde se establecen las exenciones de los ministros del culto y de los seminarios y casas curales, la libre jurisdicción de la Iglesia para administrar sus asuntos internos.

razón de sus opiniones religiosas, en cuanto éstas no fueran contrarias a la moral religiosa³⁵. Sin embargo, la protección de otras religiones vernáculas no sería incluida como tarea del Gobierno y más bien constituía un obstáculo frente al proceso de consolidación de la unidad nacional³⁶.

Sin embargo, a diferencia de lo convenido en las bases de la Constitución, en el artículo 35 del proyecto constitucional aprobado se establece la Religión Católica como la religión oficial de la nación y se vislumbra la conformación de un Estado Cristiano en el que se asegura la inserción de la Iglesia en la totalidad social: “la religión católica, apostólica, romana, es la de la Nación; los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento de orden social”.

En cuanto a la libertad de cultos, se advierte un tránsito que va del reconocimiento de la mayoría católica del pueblo colombiano –punto 6to de las bases de la reforma-, a la configuración de un Estado confesional con el artículo 35 del proyecto constitucional. La polémica en torno a este punto no se hizo esperar en las deliberaciones del consejo de delegatarios, especialmente considerando la distancia frente a los planteamientos aprobados en las bases. Los señores Calderón y Reyes, quiénes aspiraron a seguir considerando la religión católica como la de “casi la totalidad de los colombianos” y como “la de la Nación, sin ser oficial” respectivamente, demuestran cierta consternación al ver que el nuevo texto se aleja de las bases y se acerca a la intolerancia religiosa. El señor Calderón afirma:

“lo que quiero es que no se proclame nada contrario a lo que dijeron las Bases; que no sean castigados los actos contrarios a la religión admitida, ni perseguidos los periodistas que nieguen alguno de los dogmas de la Religión de la Nación; que sea la Religión una verdad reconocida por el amor y el convencimiento, y nunca erigida en la ley por la imposición de la fuerza; quiero, en fin, que no volvamos atrás, con el fanatismo de la incredulidad, pero que tampoco echemos a un lado la tolerancia religiosa”³⁷

En el mismo sentido hace Reyes su intervención ante los delegatarios, quien sostiene no ser partidario de erigir la religión católica como la religión oficial del país por temor a incurrir “...en el mismo error del círculo caído pecando por intolerancia”³⁸. Los argumentos de los señores Calderón y Núñez apuntan hacia el respeto de las bases de la constitución que han recibido la unánime aprobación del país, donde la religión permanecía completamente libre. Mientras tanto, los señores Ospina y Caro, justifican

³⁵ Art. 36: “Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas o del ejercicio del culto que profese, a salvo el respet debido a la moral Cristiana y a las leyes; ni compelido por las autoridades a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia ”.

³⁶ ARANGO, Rodolfo. “La construcción de la nacionalidad” en SIERRA MEJÍA, Rubén (editor). *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002, Pág. 138

³⁷ *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia y Plaza & Janes Editores. Pág 128.

³⁸ *Ibíd.* Pág 139.

el nuevo tono del artículo por la necesidad permanente de vigorizar la religión por ser la conservadora del orden en el país y por ser la sanción religiosa, más que la sanción social y penal, “la única capaz de garantizar la seguridad pública y privada y de cooperar con las autoridades a la tranquilidad general”³⁹.

Ospina defiende el reconocimiento de la universalidad de la religión católica, hasta el punto de considerar “extranjeros” o “extraviados” a quienes no profesan dicha religión, lo cual tiene una connotación un poco más excluyente y se aleja por tanto de la pretendida tolerancia religiosa:

“La Religión católica es la de todos los colombianos: en el país sólo están separados de ella unos cuantos extranjeros que pertenecen a varias sectas cristianas, y unas pocas inteligencias extraviadas que no profesan ninguna religión positiva (...). Los primeros no hacen parte de la Nación y los segundos no tienen religión”⁴⁰.

El señor Caro considera que el *motivo* que quedó consignado en la base 6ta fue el del catolicismo como religión de Colombia, en tanto los colombianos la profesan y constituye un elemento histórico de la nacionalidad, y no puede ser sustituida por otra: “si Colombia dejase de ser católica, no sería para adoptar otra Religión, sino para caer en la incredulidad, para volver a la vida salvaje (...)”⁴¹.

Para Caro, la nacionalidad, la prosperidad y la civilización de la Patria van de la mano de la Religión católica. Alejarse de esta Religión sería caminar en el sentido contrario, esto es, el de la barbarie, la incredulidad y la desunión. Además, considera que no es impropio acabar con los particularismos y privilegiar la generalidad, una función que debe cumplir el mismo Consejo Nacional Constituyente: “él solo debe examinar los caracteres históricos, los atributos propios de una colectividad que se llama Nación; en nombre de la Nación, de este Cuerpo político indivisible, expide leyes el Cuerpo que representa su soberanía”⁴².

Al ser la religión católica el elemento moralizador de unión, disciplina y control, el que estuviese en contra de ésta estaría también en contra de la constitución del orden, de la paz y del bienestar social, argumento éste del que se sirve Caro para persuadir a quienes se oponían al artículo constitucional en cuestión. Será posteriormente, con el decreto 151 de 1887, cuando se determina el carácter “subversivo” que tiene toda acción que

³⁹ Ibíd. Pág. 130

⁴⁰ Ibíd. Pág. 138

⁴¹ Ibíd. Pág.137. En sus defensa del proyecto, Caro también se apoya en las peticiones que hicieron muchos pueblos por medio de memoriales, algunas publicadas en el Diario Oficial en las que se pedía por el reconocimiento solemne de la religión católica como religión de la República, es decir a esta misma idea llevo la interpretación popular. Ibíd. Pág.134

⁴² Ibíd. Pág.137

implique “atacar a la Iglesia y a la Religión”⁴³. Este mismo año, se firmó el Concordato y la Iglesia católica quedó amparada por las relaciones establecidas entre el Estado y el Vaticano⁴⁴, facilitando la labor de la institución eclesiástica y afianzando un *Régimen de Cristiandad* en el país. La Iglesia recibió el aval para jugar un papel preponderante en un período de *conservadurización social*, asegurando, gracias a la mediación estatal, su presencia en la sociedad y su relación con la sociedad civil⁴⁵. Así, el Estado facilitó la labor de la institución eclesiástica concediéndole funciones como la supervisión de la educación pública, el control poblacional y el control del estado civil de los individuos a través de las partidas bautismales y los libros parroquiales. Todas estas medidas le permitieron a la Iglesia desempeñar su poder en la sociedad colombiana y convertirse en el elemento ideológico fundamental para justificar el orden social.

La cuestión de la Enseñanza

El fenómeno de la unificación nacional también estuvo estrechamente asociado con la resolución que se le dio a la cuestión educativa, ámbito de suma importancia en el pensamiento regenerador, cuyas políticas regulatorias pasarían a ser diseñadas e implementadas según los fundamentos católicos. En este terreno, la Regeneración no partía de cero pues contaba con el más inmediato antecedente programático de la reforma educativa de 1875 implementada por los radicales con miras a crear una “patria común” a partir de la escuela laica⁴⁶. Los liberales fueron defensores de la “Escuela única, pública y obligatoria” como principal vehículo para crear en los ciudadanos una conciencia nacional⁴⁷.

El programa regenerador le dio continuidad a la “Escuela única” pero esta vez erigida en consonancia con la doctrina de la Iglesia católica a quien se le legó la importante tarea de infundir unos valores comunes propios de la enseñanza religiosa. A la educación se le siguió reconociendo su extraordinaria capacidad como transformadora del hombre y formadora de ciudadanos, pero ese proceso de formación se entendería ya en un sentido eminentemente religioso y la nueva política se iría en contra de la educación laica que instituyó la Constitución de Rionegro. Esta última, antes de ser el origen de un espíritu de tolerancia religiosa, fue acusada por hombres como Caro, de promover el ateísmo y golpear la autoridad de la Iglesia. Debía en cambio existir la

⁴³ FLÓREZ G. Lenín; ATEHORTÚA C., Adolfo. *Estudios sobre la Regeneración* Cali: Imp. Deptal., Pág. 27

⁴⁴ José d. Cortés ha demostrado cómo paralelamente al proceso de regeneración se daba un proceso de romanización en el que el vaticano se erigía como centro del catolicismo y la Iglesia luchaba por reconquistar privilegios perdidos y reafirmar su poder a nivel de la sociedad. CORTÉS GUERRERO, José. “Regeneración, Intransigencia y Régimen de Cristiandad” en *Historia Crítica* No.15 . Bogotá: Uniandes, Junio-Diciembre 1997, Pág. 4

⁴⁵ Hacemos uso de la definición que Cortés toma de Pablo Richard de *Régimen de Cristiandad* como una “forma determinada de relación entre la Iglesia y la sociedad civil, relación cuya mediación fundamental es el Estado”. *Ibíd.* Pág.3-5

⁴⁶ VÉLEZ, Humberto R. “La regeneración: algo más que un proyecto político” en *Op. Cit.* FLÓREZ; ATEHORTÚA. Pág. 26

⁴⁷ *Ibíd.* Pág. 27.

formación religiosa estricta y obligatoria para todos los colombianos, de manera tal que la Iglesia católica cumpliera un rol fundamental en la formación de los nuevos ciudadanos, pues “como la educación es el molde en que se vacía la materia humana, si ese molde no está acorde con la doctrina cristiana, esa materia se pervierte”⁴⁸.

En materia educativa, la Iglesia gozó de total libertad e independencia en la medida en que la educación pública debió ajustarse a las directrices de la Jerarquía Eclesiástica y ser homogenizada y cohesionada en razón de la doctrina religiosa. Así se estableció desde un comienzo en las bases de la carta constitucional aprobadas y en el artículo 38 de la Constitución: “La instrucción pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión de la República. La instrucción primaria costeadada con fondos públicos, será gratuita y no obligatoria”.

La fuerza educativa de la religión era vista también como herramienta de civilización, así lo afirmó Núñez en 1885: “en auxilio de la cultura social, los sentimientos religiosos, el sistema de educación deberá tener por principio primero la divina enseñanza cristiana, por ser ella el alma Mater de la civilización del mundo”⁴⁹. La educación era para Núñez constitutiva de civilización porque ésta, unida al componente religioso, suponía el progreso de los sentimientos morales y de esa sanción moral tan necesaria para la conformación del orden social: “hay un algo que llamamos *pudor, pundonor, delicadeza, vergüenza, comedimiento, etc.*, producto, en parte, del instinto social humano, y producto también (...) de la múltiple influencia de la educación”⁵⁰.

La labor que se le encomienda a la Iglesia es entonces la de instruir y moralizar al pueblo, ya que ésta, si bien no tiene que ver con lo puramente administrativo, es determinante en el campo de lo moral y lo social, pues como afirma Caro, es en este campo donde “sí tiene que enseñar, advertir y reprender (...) porque la Iglesia enseña *fe y costumbres*, y en el departamento de las costumbres se encierran las cuestiones morales y sociales”⁵¹. Miguel Antonio Caro estaba convencido de que las cuestiones morales eran en esencia de la jurisdicción de la Iglesia, tanto a nivel privado como público, y en base a estos motivos se convirtió en un defensor de la educación religiosa capaz de constituir ciudadanos cristianos para un Estado Católico.

En el Consejo Nacional de Delegatarios el artículo 38 del proyecto de Ley, el cual se ajustó a lo ya aprobado en las bases de la carta constitucional, no generó mayor discusión y en cambio dio lugar a la confirmación de la educación religiosa como civilizadora de la sociedad. En su intervención el señor Molano, quien sugirió la luego negada modificación sobre la concurrencia efectiva de los alumnos, hace alusión al

⁴⁸ Artículos y discursos de Caro 1888, en SIERRA MEJÍA, Rubén “Miguel Antonio Caro: Religión, Moral y Autoridad” en SIERRA MEJÍA, Rubén (editor). *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002,

⁴⁹ *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia y Plaza & Janes Editores. Pág. 432

⁵⁰ NÚÑEZ, Rafael. “La Sanción Moral, Cartagena, 5 de agosto de 1883” en *La Reforma Política*. Pág. 81

⁵¹ CARO, Miguel Antonio. *Obras*. Tomo I. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo. 1962 Pág. 928.

papel civilizador de la escuela, su misión para “sacar de la barbarie a las clases sociales con el cultivo del espíritu” y como “mejor correctivo social”. Además afirma que “estando hoy la instrucción amparada por el cristianismo, lo más natural es que la corriente regeneradora arranque de nuestra sociedad las malas raíces, y que todos los elementos, conducidos por la moral y la educación cristianas, lleven la salud y la vida al porvenir de la República”⁵².

El señor Paul también sugirió una modificación aditiva al artículo 38, que suponía implementar algunas “providencias necesarias” más no compulsivas, para lograr que las escuelas fueran frecuentadas⁵³. Frente a esta propuesta Caro manifiesta que, si bien no puede ser alterado el artículo por estar tomado literalmente de las Bases, la adición de Paul da cuenta de la existencia de “otros medios indirectos que no son compulsivos” que pueden servir para “propagar y extender la instrucción popular, no la impía y pedantesca, sino la cristiana y útil, acomodada a las necesidades de las clases pobres”⁵⁴.

Se consideró entonces que la modificación sugerida era innecesaria pues el Gobierno tenía amplias facultades para fomentar la educación cristiana, además de ser éste su “deber legal”, como lo sostiene el señor Samper. Sin embargo, en la intervención de Caro la calificación de “impía y pedantesca” al carácter irreligioso de la educación se encuentra asociado a la irreverencia e ineficacia de otro tipo de instrucción como la laica. La disciplina católica constituye en Caro “la verdadera forma en que Cristo ha querido que dicha escuela se aplique para hacerlos libres y grandes”, partiendo de la idea de que es el cristianismo fuente de toda civilización: “la escuela define la civilización como “la aplicación del cristianismo a la sociedad”⁵⁵.

La disposición de una educación pública ajustada a las orientaciones y directrices de la Iglesia católica fue el resultado del esfuerzo por jalonar la formación nacional con una ideología formativa única capaz de crear nuevos ciudadanos que se sintieran parte de una “patria común” y desarrollaran una moral capaz de garantizar la buena conducta y el orden social. En este sentido, la religión cumplió como fuerza educativa un control social, pues con las nuevas medidas la Iglesia reforzó su dominio sobre las conciencias de los colombianos, sin importar clase social.

El derecho de Asociación: Una herencia liberal por suprimir

A diferencia de otros ítems jurídicos, la libertad de asociación no fue comprendida en las bases de la carta constitucional de 1886, apareciendo no obstante consignada en el proyecto de Constitución con algunas razonables limitaciones:

⁵² *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia y Plaza & Janes Editores. Pág. 147

⁵³ Modificación aditiva del H. Señor Paul: “las autoridades dictarán las providencias necesarias, que no sean compulsivas, para que sean frecuentadas las escuelas” Negada. *Ibíd.* Pág. 154.

⁵⁴ *Ibíd.* Pág. 154.

⁵⁵ CARO, Miguel Antonio. *Escritos políticos*, primera serie. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, Pág. 18

Artículo 45: es permitido formar sociedades y compañías, públicas o privadas, pero no secretas. Son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente. Las asociaciones religiosas deberán presentar a la autoridad civil, para quedar bajo la protección de las leyes, autorización expedida por la respectiva superioridad eclesiástica.

El problema que a este respecto debió resolverse en el consejo de delegatarios radicaba en cómo justificar que ciertos tipos de asociaciones no podían ser legítimas y debían ser penalizadas como delito contra el orden general. Con el fin de defender el carácter “subversivo” de las sociedades secretas, el señor Samper se declara a favor del artículo primitivo del proyecto, insistiendo particularmente en los efectos perniciosos del carácter secreto de estas sociedades: “Lo que ha menester ocultarse en el secreto, no es moral, no es digno, no es bueno para la sociedad. Sólo los actos de la conciencia pueden y deben ser secretos (...) El secreto es anónimo, es irresponsable, y se sobrepone a la publicidad y la responsabilidad del Estado!”⁵⁶.

Sociedades secretas como la francmasonería esconden según Samper, detrás del cultivo de virtudes como la caridad, la filantropía y la fraternidad, intrigas e influencias políticas, maniobras electorales y actos que pesan sobre los Gobiernos y los pueblos. Aún más, afirma Samper que “cuando la francmasonería no tiene este carácter, que la hace tan peligrosa para la religión, la moral y la política de los pueblos; cuando es, al parecer inofensiva, (...) forma sentimientos, hábitos, aspiraciones y costumbres que chocan abiertamente con la noble virilidad del ciudadano”⁵⁷.

Samper justificaba esta posición al considerar el tipo de compromisos que tienen lugar en este tipo de sociedades, donde se contraen compromisos, se prestan juramentos y se adoptan hábitos distintos de los que les corresponden a los ciudadanos por la religión, la moral y la ley. Por eso afirma Samper que cada una de estas sociedades es “un Estado misterioso y oculto, dentro del Estado político y visible” y por tanto “es inadmisibles, en un país libre y de gobierno regular, que los ciudadanos estén sujetos a deberes, compromisos y juramentos que sólo han de imponer la patria y la ley común”.

Tras esta declaración se encuentra implícita la vinculación de estas sociedades a la difusión de ideas anticatólicas y a la conspiración política causante de la alteración del orden público. Exceptuando las que considera “logias inofensivas” de la Costa Atlántica, Samper arremete contra las sociedades secretas del interior, y particularmente contra los francmasones de Bogotá, entre los que se encontraban el General Melo y “demás draconianos de entonces” que llevaron a cabo una insurrección militar el 19 de abril de 18154 para aprisionar al General Herrera, a Murillo y a Camacho Roldán, entre otros. Al traer a la discusión este evento, el señor Samper manifiesta abiertamente su

⁵⁶ *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia y Plaza & Janes Editores. Pág. 159

⁵⁷ *Ibíd.* Pág. 160

preocupación por la vinculación de este tipo de logias con el levantamiento de ilegal de grupos armados, lo cual constituía un delito contra el orden y la paz interior.

Los argumentos de este delegado no fueron bien recibidos por el señor Vives quien hace parte de la Logia de Cartagena, una asociación de masones que el considera altamente benéfica e inofensiva, pues no va en contra de los preceptos de la moral ni se involucra en cuestiones políticas. Sin embargo, pese al pronunciamiento de Vives, se aprobará posteriormente una modificación sugerida por los señores Caro y Ospina Camacho en las que se dispone lo siguiente:

“Es permitido formar compañías y asociaciones públicas y privadas que no sean contrarias a la moralidad ni al orden público. Las que tengan o puedan encubrir fines políticos quedarán sometidas a la inspección de las autoridades, etc...”⁵⁸.

El artículo finalmente aprobado con la modificación da cuenta del nuevo carácter preventivo que adquirió esta la ley, evitando la aparición de asociaciones que “en potencia” podrían trastornar el orden público. Este es un proceso que va de la mano de la nueva formulación de los “delincuentes políticos” después del estallido de la guerra de 1885, que constituyó un nuevo marco en el que se replanteó el problema de la producción del orden social en términos distintos a como se había hecho antes de 1880, cuando se expidió la nueva ley de orden público. Antes se trataba de contener la constante amenaza de guerras civiles, mientras que ahora se experimenta “una nueva formulación que terminaría por cobijar, a los delincuentes políticos “en potencia”, aquellos opositores “pacíficos” sobre quienes recaía la sospecha de que en cualquier momento podían trastornar el orden público y declarar la guerra al gobierno”⁵⁹.

Este cambio en la definición del opositor político del gobierno se acompañó de una transformación en la valoración de nuevos delitos que incluían el problema de la libertad de asociación en la medida en que esta podía conllevar a reuniones políticas de carácter subversivo, de opositores en armas del gobierno, como las descritas por Samper en su intervención. Las juntas de delincuentes políticos “en potencia” evidencian el cambio en la definición del delincuente político, el cual se acompañó de herramientas jurídicas más efectivas en mira a contener el ejercicio de la oposición política durante la Regeneración. Si bien no todas las herramientas fueron en principio incluidas en la Constitución del 86, ésta fue lo suficientemente flexible para lograr la aprobación de nuevas reformas⁶⁰ de carácter represivo que previnieran los posibles ataques a la “paz” del país. Entre estas, se encuentra la Ley 61 de 1888, conocida como *Ley de los Caballos*, una *Ley de facultades extraordinarias*, que funcionó como un efectivo

⁵⁸ *Ibíd.* Pág.174

⁵⁹ ÁLZATE, Adrián. “La producción del Orden Social y la definición del delincuente político en Colombia” en *Sociedad y Economía*. Vol. 12, 2007.

⁶⁰ La constitución podía modificarse mediante la aprobación de la reforma en dos congresos sucesivos, con un voto favorable, la segunda vez, de las dos terceras partes de ambas cámaras. Op. Cit. MELO, Pág. 51

instrumento de represión que castigaba con prisión, el exilio o la pérdida de los derechos políticos a quienes alteraran el orden público. A esto se añadía el poder constitucional de retener a los posibles perturbadores, sin que la norma señalara límite al tiempo de retención⁶¹.

Respecto a la designación y el tratamiento de delitos políticos como asociaciones ilegales, los nuevos parámetros quedarán fijados en el código penal expedido en 1890 en el que se establecen las acciones de rebelión, sedición y otras formas de insurrección que constituyen “delitos contra la tranquilidad y el orden público”. Es claro entonces que la obra civilizadora de la regeneración va a ir de la mano de una transformación del derecho que apela a la modernización jurídica y al giro represivo de la legislación penal, algo que previamente había advertido Núñez cuando afirmaba los “perniciosos efectos” de la ausencia de medios represivos y defendía, entre otras cosas, el restablecimiento de la pena capital⁶².

El ideal del orden civilizador propio de la Regeneración inicia su construcción partiendo del punto de vista de que la represión en los diferentes campos sería la garantía para los fines propuestos, de ahí la preocupación por establecer las restricciones y las formas de castigo amparadoras de un orden social. Algunos de los artículos del Código Penal de 1890 dieron cuenta de esta preocupación, por ejemplo: El artículo 210 contemplaba que era *sedición cualquier levantamiento tumultuario de gentes con el objeto, no de substraerse a la obediencia del Supremo Gobierno del Estado, sino de oponerse, con armas o sin ellas, a la ejecución de alguna ley, acto constitucional, legal o de justicia, servicio legítimo o providencia de las autoridades, o para atacar o resistir violentamente a estas o a sus agentes*. Otro de los artículos, el 217, definiría aquello que podía ser considerado un *motín*, entendiéndole como todo *movimiento insubordinado y reunión ilegal y turbulenta de una parte del pueblo, o de una porción de individuos (...) mancomunados para exigir con la fuerza o con gritos, insultos o amenazas, que las autoridades o los funcionarios públicos, hagan o dejen de hacer una cosa justa o injusta*.

Otras categorías delictivas como la de *asonada* o *cuadrilla de malhechores*, también encontraron su lugar en el nuevo código penal, que definió la primera en su artículo 219 como toda aquella *reunión y movimiento ilegal de personas (...) mancomunadas y dirigidas con gestos, insultos y amenazas, a turbar o embarazar alguna fiesta o acto público; a hacerse justicia por su mano; a incomodar, injuriar o intimar a otra y otras personas, y obligarlas por la fuerza a alguna cosa (...); o a causar de cualquier modo algún escándalo o alboroto en el pueblo*. Mientras que la *cuadrilla de malhechores* es definida, en el artículo 248, como *toda reunión o asociación de cuatro o más personas, mancomunadas para cometer, ya juntas, ya separadamente, pero de común acuerdo,*

⁶¹ *Ibíd.* Pág 56

⁶² NÚÑEZ, Rafael. “El Renacimiento y los derechos individuales, Septiembre de 1886”. en *La Reforma Política, Tomo II*, Pág. 186

algún delito o delitos contra las personas o contra las propiedades, sean públicas o privadas.

El arresto o multa serían, dependiendo el alcance de los actos, las formas de castigo para cada uno de estos casos, que configuraron ciertamente todo un cuadro represivo para el ejercicio de la asociación política activa⁶³. En palabras del mismo Rafael Núñez, la desorganización y la miseria habían sido la nota predominante de periodo abierto con la constitución de 1863 y su serie de libertades concedidas, según él, el derecho de asociación se había convertido en un semillero de continuas *asonadas*, mientras que la libertad de imprenta significaba una libertad de difamación y de propaganda subversiva⁶⁴. Como vemos, la nueva reconfiguración de las libertades políticas, efectuada por medio del diseño y rediseño del conjunto de leyes y códigos expuestos por las bases y la constitución de 1886, tuvieron por fin el garantizar un nuevo comienzo de las formas de relación civil y política en el país, alejando el fantasma de un confuso y desordenado régimen liberal que pasó a convertirse en aquello a ser evitado y corregido.

Conclusiones

El objetivo esencial del proyecto político de Núñez y los regeneradores quedaría claramente concebido en la Constitución del 86, que recoge los aspectos fundamentales para la garantía del orden del país. En esta se comprendieron los elementos básicos en los que debería sustentarse dicho orden: la centralización radical del poder público, el fortalecimiento de los poderes del ejecutivo, el apoyo de la Iglesia católica y el uso de la religión como fuerza educativa y de control social. A la norma jurídica, la antecedió entonces una voluntad política cuyos objetivos respondían a un contexto determinado y a una realidad normativa precedente considerada culpable de la fragilidad del orden nacional. Además, éstos fueron concebidos dentro de un proyecto de construcción de nación, que aspiraba a la homogenización, cohesión y la convivencia nacional. Por otro lado, un cambio en el discurso político de la civilización propició el alcance de esta meta jurídico-política, pues se pasó de una concepción liberal de libertad, tolerancia y aligeramiento, en la que no existía una preocupación expresa por el orden público, a

⁶³ Más adelante en 1888, en su informe al congreso como secretario de gobierno, Carlos Holguín busca una definición más restrictiva del delito político, en la que puntualiza: “se ha pasado pues, del antiguo sistema de dejar impunes a los delincuentes al serio régimen del justo castigo que corrigiendo con eficacia moraliza al hombre y puede sacar de él un ser útil para la sociedad” Op. Cit. MARTÍNEZ, Pág. 500.

⁶⁴ NÚÑEZ, Rafael. *La Reforma Política*, Tomo I. Pág. 225

enfaticar en la necesidad de un ideal conservador del *orden*, como la mejor expresión de la civilización.

La legitimidad del nuevo discurso político se basó en una estrategia de lucha contra un peligro social, contingencia que debía ser canalizada a partir del fortalecimiento de la autoridad y el orden, y de una nueva idea de las *libertades*, ideario compensado a su vez por un discurso de paz y felicidad colectivas. Es decir que, la construcción de un orden concreto, del cual emana el derecho positivo de la sociedad, hizo parte de un proceso político en el que se determinó ineludiblemente la distinción entre elementos subversivos o anómalos y aquellos desde los que emana el orden, y con éste, la seguridad, la paz y la felicidad social. La gran empresa retórica de la Regeneración buscó pues proyectar la imagen de un país caracterizado por su disciplina social y su cohesión cultural bajo las riendas del Estado y la Iglesia católica. El discurso de la unidad y la autenticidad nacional reemplazó en este sentido al del patriotismo republicano. Sin embargo, en tanto empresa retórica, la Regeneración buscó también llenar, con el discurso del orden y la libertad, el vacío dejado por la debilidad del Estado y de sus instituciones. De manera evidente, la nueva normatividad producto del debate político, respondió a una realidad social heredada, llena de intransigencias y convulsiones, que llevó a que se colocara al orden social en la cima de los objetivos a ser alcanzados y defendidos como elemento indispensable para construir una nueva realidad política y social. El orden jurídico no resulta entonces neutral ante los conflictos sociales, pues antes éste es el efecto de la dinámica de aquellos⁶⁵, y los nuevos derechos y libertades comprendidos en la Carta constitucional y posteriores decretos, no son más que el resultado contingente de dichas luchas sociales y de la discusión política.

De igual forma, y con el fin de legitimar los nuevos rumbos gubernativos, la obra civilizadora de la regeneración fue conducida por una transformación del derecho que apeló a la modernización jurídica y al giro represivo de la legislación penal. Esta última, junto con las distintas disposiciones normativas posteriores, dan cuenta de una dinámica del orden jurídico en la cual la carta constitucional de 1886 aparece como una disposición transitoria de limitación de las libertades individuales. No obstante, posteriormente el régimen inicia un rediseño de la carta partiendo del punto de vista de que la represión en los diferentes campos sería la única garantía para los fines propuestos. Las restricciones y el castigo pasan así a convertirse en mecanismos legítimos y de suprema importancia para el alcance de los logros propuestos. Las libertades de expresión, imprenta, pensamiento y movimiento -formulaciones genéricas de la Carta del 63- pasaron así a constituir fórmulas más delimitadas o restricciones al poder del Estado.

La llamada *regeneración administrativa fundamental* comenzó por expedir una Constitución con los principios que habían formado el ideal político del movimiento.

⁶⁵ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1982. Pág. 47

Sin embargo, en el proceso se iría moldeando un texto que con el fortalecimiento del ejecutivo y de la legislación penal, pretendía asegurar fehacientemente el problema del orden público en la nación colombiana. De las Bases se pasó al proyecto de Constitución, y de éste, a la Constitución misma, que permitiría ser posteriormente complementada con decretos legislativos y disposiciones transitorias, que plantearían un giro mucho más autoritario, en el que el ideal de orden sería preponderante frente a una nueva noción de libertad que le sería dependiente. Resulta entonces claro que el orden social, como propuesta con capacidad pacificadora de las relaciones sociales, estuvo ligado a las relaciones de fuerza existentes en la sociedad y a la constante amenaza del ejercicio de la violencia para hacer cumplir las leyes nacidas en el seno del mismo orden concreto.

Ahora bien, la esperanza de que el proyecto constitucional del 86 daría las bases sólidas para resolver el problema del orden y la paz en el país resultaron frustradas, y durante su vigencia se sufrieron diversas perturbaciones y dos guerras civiles. Pese a lo anterior, la obra de la Regeneración, y especialmente la reconsideración posterior del pensamiento de Núñez y de la Carta Constitucional del 86, por parte de la llamada Generación del Centenario, sí permitirían inaugurar un largo período de relativa paz política. Inspirados en los principios de Núñez, como el civilismo, el imperio de la ley, la alternación en el poder y la moderación del espíritu público, los centenaristas reformaron la Constitución del 86 con la participación de ambos partidos, garantizando los derechos de la oposición y reduciendo los poderes presidenciales de forma parcial. Resultaría de gran valor a la hora de explicar diversos aspectos de la vida política colombiana, y particularmente de la dinámica del orden jurídico nacional, la consideración de este tipo de transformaciones que le dieron un impulso a la Constitución del 86, permitiendo su vigencia hasta bien entrado el siglo XX.

Fuentes Primarias

CARO, Miguel Antonio. “Libertad de imprenta” *Estudios constitucionales y jurídicos* (segunda serie). Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1986, Pág. 172-173.

_____ “ladrones de la honra” en *Escritos Políticos*, cuarta serie. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.

_____. *Obras*. Tomo I. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo. 1962 Pág. 928.

NÚÑEZ, Rafael. *La Reforma Política*, Tomos I, II, III, IV y V. Bogotá: Biblioteca Popular Colombiana.

Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886. Bogotá: Academia Colombiana de Historia y Plaza & Janes Editores, Pág. 81.

Bibliografía

ÁLZATE, Adrián. “La producción del Orden Social y la definición del delincuente político en Colombia” en *Historia y sociedad*.

ALVARADO, Ramón; LEYVA Gustavo; PÉREZ C. Sergio (Eds) *¿Existe el orden? La norma, la ley y la transgresión*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2010.

BUSHNELL, David. *Ensayos de Historia política de Colombia, siglos XIX y XX*. Medellín: La Carreta Editores, 2006.

CORTÉS GUERRERO, José. “Regeneración, Intransigencia y Régimen de Cristiandad” en *Historia Crítica* No.15 . Bogotá: Uniandes, Junio-Diciembre 1997

DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *Derecho y Orden: ensayos para el análisis realista de los fenómenos jurídicos*, México D. F.: Distribuciones Fontamara, 1998.

MARTÍNEZ, Frédéric. *El Nacionalismo Cosmopolita: la referencia europea en la construcción nacional en Colombia 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2001.

MELO, Jorge Orlando, “Del Federalismo a la Constitución de 1886” en *Nueva Historia de Colombia: Historia Política 1886-1946*, Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, 1989.

_____ “La Constitución de 1886” en *Nueva Historia de Colombia: Historia Política 1886-1946*, Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, 1989.

SIERRA MEJÍA, Rubén (editor). *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

TASCÓN, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*, Bogotá: Editorial Minerva, 1953.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1982.