

# LEYES Y ESTADO, UNA MIRADA A LOS CONFLICTOS DE LA COLONIZACIÓN Y LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA TIERRA EN COLOMBIA ENTRE 1870 Y 1930

LAW AND STATE, AN APPROACH TO THE  
CONFLICTS OF COLONIZATION AND  
LEGAL CONFIGURATION OF LAND IN  
COLOMBIA BETWEEN 1870 AND 1930

*Wilder Andrés Carrero Delgado\**

**Recibido:** noviembre 10 de 2016 – **Aprobado:** mayo 3 de 2017 – **Publicado:** junio 1 de 2017

**Forma de citar este artículo en APA:**

Carrero Delgado, W. A. (enero-junio, 2017). Leyes y Estado, una mirada a los conflictos de la colonización y la configuración jurídica de la tierra en Colombia entre 1870 y 1930. *Summa Iuris*, 5(1), 166-189.

DOI: <https://doi.org/10.21501/23394536.2465>

## Resumen

El presente artículo surge como producto de la maestría en sociología en la que se estudió la configuración de la normativa agraria colombiana finalizando el siglo XIX y durante las dos primeras décadas del XX. Para desarrollar este documento se hizo uso de fuentes primarias del Archivo General de la Nación, sección baldíos, y del Archivo del Congreso, específicamente memorias de los ministros al Congreso de la República.

Como eje central de discusión se considera que durante la transición del siglo XIX al XX, la población colombiana tuvo un crecimiento significativo que repercutió, entre otras, en la presión sobre las tierras ocupadas. Esta situación causó que muchas familias migraran hacia nuevas fronteras de colonización y llevaran consigo no solo las esperanzas de obtener un predio para trabajar, sino también los *habitus* con los que organizaban y legalizaban su propiedad.

\* Historiador, Especialista en Didáctica de la Docencia Virtual y Magister en Sociología. Profesor de la Fundación Universitaria del Área Andina, sede Pereira, Programa de Derecho y miembro del grupo de investigación GEIS de la misma Universidad. Colombia. [andrescarrerodelgado@gmail.com](mailto:andrescarrerodelgado@gmail.com)

La colonización, la ambigüedad interpretativa de las leyes que regulaban la propiedad y la manera como se legalizaban las nuevas tierras conllevó a que los conflictos entre cultivadores, colonos y empresarios se exacerbaban, llegando en muchas ocasiones a enfrentamientos jurídicos y hasta físicos. Para finalizar la exposición se aborda la postura de los distintos ministerios sobre el asunto y se cierra con posibles ejes temáticos para seguir estudiando esta temática.

**Palabras clave:** Colonización; Conflictos agrarios; Legislación agraria; Burocracias.

### Abstract

The present article as a product of the master 's in sociology with which the configuration of the Colombian agrarian norm was studied, finalizing the nineteenth century and during the first two decades of the twentieth century. To develop this article was made use of primary sources of the General Archive of the Nation, section baldios and Archive of Congress, specifically memoirs of the ministers to the Congress of the Republic.

As a central axis of discussion, it is considered that the transition from the nineteenth century to the twentieth century, the Colombian population had a significant growth that affected, among others, the pressure on occupied lands. This situation led many families to migrate to new frontiers of colonization and take with them not only the hopes of obtaining a place to work, but also the habitus with which they organized and legalized their property.

Colonization, the interpretative ambiguity of the laws regulating property and the way the new lands were legalized led to conflicts between farmers, settlers and entrepreneurs becoming exacerbated, often leading to legal and physical confrontations. To finalize the exhibition, the approach of the different ministries on the subject is addressed and closed with possible thematic axes to continue studying this theme.

**Keywords:** Colonization; Agrarian conflicts; Agrarian legislation; Bureaucracies.

## CONFIGURANDO UNA NORMATIVA PARA LA TIERRA DURANTE LA COLONIZACIÓN

La centralización del poder, la legitimidad de las leyes y la construcción de una burocracia, entre otras, son de las principales características de los Estados modernos. Centralizar es unificar pesos y medidas, regular y construir una idea correcta de orden e implementar un régimen jurídico único y legítimo ante la élite estatal y los pobladores del territorio.

En Colombia, el tránsito entre el siglo XIX y XX se caracterizó por la pretensión de alcanzar estos objetivos, por lo que uno de los puntos más importantes consistió en la unificación del orden jurídico no solo constitucional, sino también civil, penal y administrativo (Acevedo y Puentes, 2014). De todas maneras, llevar a cabo la centralización del poder requiere más que de la maquinaria militar; de allí que el proceso formativo del Estado evidencie cómo el poder se filtra, se pacta y cristaliza en acuerdos escritos o verbales entre élites de Estado y élites locales (Mann, 2006; Skocpol, 1985).

Ahora bien, que se pacte entre élites y se produzca derecho en el sentido de hacer leyes, no garantiza que estas se cumplan. Por otra parte, el siglo XIX y gran parte del XX se caracterizaron por la desconexión territorial que facilitaba el mal uso e interpretación de las mismas; es decir que cuando se producía una ley o decreto, al llegar a las periferias o zonas en las que se pretendía aplicar, pareciera que la distancia sirviera como prisma para descomponer su sentido y esta fuera interpretada al antojo de los interesados desarticulando el discurso central con la dinámica cotidiana de las periferias. De igual manera, era común el enfrentamiento entre agentes del Estado que tenían interpretaciones diferentes sobre lo que se debía legislar y regular en la colonización.

En algunas discusiones halladas en el Archivo General de la Nación (AGN), sección baldíos, funcionarios encargados de atender denuncias se referían al proceso de poblamiento con miradas distintas a los legisladores. Este caso se puede recoger por ejemplo en el alegato iniciado por el Ingeniero Ruperto Ferreira en contra de los legisladores de 1888 después de promover una reforma a la administración de baldíos.

¿Cómo se hacía una adjudicación? Se suponía que una persona natural o jurídica podía reclamar a manera de bono territorial<sup>1</sup> las tierras que pertenecientes a la nación, estaban dispuestas para el poblamiento, la explotación y el enriquecimiento de los interesados. Así, la empresa o el colono denunciaba ante el Gobernador de la Provincia, y este a su vez ante el Presidente del Estado, que en un lugar determinado habían terrenos baldíos, y posterior a una revisión hecha por un agrimensor pagado por el denunciante, se certificaba la autenticidad para posteriormente emitir el título.

Sin embargo, después de la adjudicación llegaban denuncias sobre los errores inducidos en la agrimensura haciendo mención al desconocimiento de pobladores en el territorio entregado y la asociación entre burocracias locales y empresarios para apropiarse de extensiones superiores a las denunciadas. Es por ello que Ferreira notificó al Gobierno cómo se estaban apropiando de baldíos ilegalmente, aprovechando la ambigüedad de la norma y engañando a los jueces y autoridades centrales durante los procesos (AGN, 16 de julio de 1888, Baldíos, Tomo 9, folio 13, Despacho de Hacienda).

Cuando estos casos se hacían públicos, la administración central manifestaba su preocupación; de allí que el Congreso fuera prolijo en la emisión de leyes y decretos para regular la entrega de bienes baldíos (Tabla 1 y Figura 1); sin embargo, la atención puesta al fenómeno y los costos de la misma fueron trabas para consolidar las garantías mínimas de una buena adjudicación.

¿Cómo pretendía controlar el Estado este fenómeno? Aunque durante el siglo XIX eran los ministerios quienes se encargaban de la fiscalización de las adjudicaciones, después de 1870 los asuntos de revisión y titulación de baldíos pasaron a manos de los Gobernadores Departamentales y Prefectos Municipales. En el siglo XX fueron los Consejos municipales quienes terminaron por administrar estos bienes, pero en vez de reducir la conflicti-

<sup>1</sup> A partir de los años ochenta del siglo XIX, la especulación con los precios de la tierra se convirtió en una estrategia económica no solo de moda en el mundo debido a la aparición de las economías financieras, sino también una manera para redimir bonos territoriales e incrementar los precios de tierras de haciendas que no eran productivas. Es común encontrar en las registradurías la denuncia de empresas de colonización que, a manera de Sociedades Anónimas, reunían bonos territoriales y reclamaban el derecho sobre los baldíos de X o Y territorio donde se pudiera comenzar un proyecto colonizador.

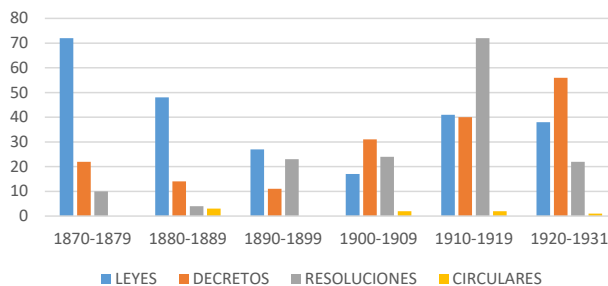
vidad, se exacerbó, conllevando al atraso económico del campo y el rezago en la posible participación del mercado internacional<sup>2</sup>; además de poner en entredicho la legitimidad del Estado en materia jurídica de lo agrario.

**Tabla 1.** Legislatura sobre baldíos, 1870-1931

FECHAS	LEYES	DECRETOS	RESOLUCIONES	CIRCULARES
1870-1879	72	22	10	
1880-1889	48	14	4	3
1890-1899	27	11	23	
1900-1909	17	31	24	2
1910-1919	41	40	72	2
1920-1931	38	56	22	1
<b>TOTAL</b>	<b>243</b>	<b>174</b>	<b>155</b>	<b>8</b>

*Nota:* elaboración propia a partir del Archivo del Congreso (AC), 1931, Memorias del Ministerio de Industrias.

**Figura 1.** Legislatura sobre baldíos entre 1870 y 1931



*Nota:* elaboración propia a partir del Archivo del Congreso (AC), 1931, Memorias del Ministerio de Industrias.

La colonización en mención, llamada también colonización de frontera (Serje, 2005), generó un incremento en los precios de la tierra determinado principalmente por la fluctuación del mercado cafetero y de otros productos de exportación y comercialización internacional, aunque no necesariamente hubiese sido aprovechado para aumentar la producción y beneficiarse de las bonanzas. Dicen Sánchez Torres, Fazio Vargas y López-Urbe (2010) que:

<sup>2</sup> Esta tesis es desarrollada ampliamente por Sánchez Torres, Fazio Vargas y López-Urbe (2010), quienes consideran que esa incapacidad racional-administrativa del Estado generó que el conflicto por las tierras no permitiera un amplio desarrollo productivo y una verdadera inserción provechosa en el mercado internacional.

Para el caso colombiano, por ejemplo, los datos notariales de las tierras en Cundinamarca muestran que el precio por fanegada aumentó más del 200% entre la década de 1850 y el final de siglo. A medida que la tierra se volvía escasa, los derechos de propiedad informales no eran suficientes. La titulación de las tierras baldías se volvió una necesidad para los productores agrícolas si querían sacar provecho de las oportunidades que ofrecían los mercados mundiales<sup>3</sup> (p. 252).

Según LeGrand (1988), la relación del Estado con la tierra respondió a dos fases, la primera se comenzó con la Independencia hasta 1870; durante este tiempo, el Estado pretendió resolver sus problemas fiscales aunque también fomentó tímidamente la colonización con inmigrantes. Después de 1870 es claro que el interés tiene que ver con la explotación económica de la tierra, especialmente en áreas de frontera impulsando nuevas colonizaciones; un asunto que Cadena (2008) consideró como estrategia no solo económica, sino política para comunicar internamente al país (Tabla 2).

**Tabla 2.** *Peticiones por usucapión y conflictos por baldíos entre 1870 y 1930*

PERÍODOS	COLONOS	OTROS*	TOTALES
1870-79	2	3	5
1880-89	23	18	41
1890-99	37	43	80
1900-09	64	95	159
1910-19	94	98	192
1920-29	210	160	370
1930-31	24	39	63
<b>TOTAL</b>	<b>454</b>	<b>456</b>	<b>910</b>

\* Municipios, terratenientes, particulares

*Nota: tomado de LeGrand, 1988, p. 38.*

Como se hizo mención anteriormente, durante estos años de transición se emitieron muchas leyes, entre las más importantes estuvieron la Ley 61 de 1874, 52 de 1877 y 48 de 1882; que junto a varios decretos ejecutivos en desarrollo de lo precipitado por estas, acompañaron los procesos judiciales y administrativos iniciados para legalizar los predios. En el siglo XX, como dice Vélez Álvarez (2012), la legislatura comenzó a girar sobre cuatro etapas

<sup>3</sup> Demsetz (1967) amplía esta discusión profundizando en las discusiones sobre derechos de propiedad y nuevas posibilidades de adquirir bienes teniendo presente la relación costo-beneficio.

asociadas a otras tantas leyes fundamentales en las que se plasma la orientación de la política. La ley 200 de 1936 define la primera, orientada principalmente a la legitimación de los títulos y subsidiariamente a la redistribución. En 1944, con la ley 100 de ese año, se entra en una especie de interregno: regularizar las formas de trabajo en el campo era su objetivo. Con la ley 135 de 1961 se retoma con fuerza el problema de las redistribución. Sin renunciar expresamente a la intervención estatal directa en la distribución de la propiedad rural, las leyes 4 y 5 de 1973 y 6 de 1975 reorientan la política hacia el fomento de la producción y bajan el énfasis a las cuestiones de la tenencia. Con la ley 160 de 1994 se busca dejar en el mercado la cuestión de la tenencia apoyando el acceso del campesinado pobre a la tierra con el crédito subsidiado (p. 1).

¿Qué buscaban con la emisión ubérrima de leyes y decretos? Básicamente el asunto era regular quién adjudicaba, cómo se adjudicaba, cuál dependencia debía encargarse de hacer qué, entre otras cosas. Por ejemplo, el Decreto de 7 de enero de 1870 (Archivo del Congreso [AC], 1931, Memorias del Ministerio de Industrias, ff. 74-84) reafirmaba el derecho de la nación para usar los baldíos en deuda pública, a menos que se reclamara por un empresario extranjero, un colegio o nuevos pobladores, para lo que destinaba el oficio a la Secretaría del Interior y Relaciones Exteriores. Cuando se tratara de militares requiriendo baldíos, era la Secretaría de Guerra y Marina quien debía resolver el asunto.

El mencionado decreto también especificaba los pasos a seguir cuando se pretendía denunciar un terreno, sin embargo la ambigüedad manifiesta obligó un nuevo ajuste. Para el ejecutivo era claro que “la concesión de licencias para explotar bosques nacionales, en grandes extensiones, puede producir el monopolio de este ramo de riqueza nacional, en favor de pocas personas” (AC, 1931, Memorias del Ministerio de Industrias, ff. 85).

El Gobierno sabía que las constantes denuncias de los cultivadores y propietarios eran ciertas y que realmente el gran perdedor era la Nación, pues finalmente no tenía cómo controlar la adjudicación y fluctuación real de la propiedad; de allí que otros parágrafos del decreto establecieran como extensión máxima para la adjudicación, dos (2) leguas cuadradas de tierra. En adelante se emitieron más decretos aclarando parágrafos de otros decretos sobre el ramo hasta la Ley 70 de mayo 14 de 1866 que limitó la adjudicación de baldíos.

En 1873, la Ley 106 de junio 13 instó en su capítulo segundo, artículo 875, a las administraciones regionales de la Unión para que obtuvieran un conocimiento exacto de los bienes que tenía la nación en forma de baldíos; a su vez establecía una Oficina de Estadística Nacional con empleados y sueldos expresados en el artículo 1197 del mismo código (AC, 1931, Memorias del Ministerio de Industrias, p. 99).

También se estableció que los gobiernos de los 9 Estados<sup>4</sup> deberían buscar las estrategias adecuadas para deslindar los terrenos de particulares de los nacionales. Después de 1870, el problema de la tierra se hizo más complejo dadas las migraciones y el interés por poblar, por ello la primera gran Ley fue la 61 de 1874 (AC, 1931, Memorias del Ministerio de Industrias, p. 120), en la que el colono estaba protegido y se reconocía su dominio sobre las tierras cultivadas y cultivables. Recordemos que en los códigos anteriores el cultivador entraba en competencia con el posible comprador y los baldíos no se orientaban principalmente al fomento de una colonización de pequeños propietarios, aunque se privilegiara al colono si tenía con qué adquirir la propiedad denunciada.

Puesto que la presión sobre los baldíos generó la urgencia de afinar la Ley en mención, el 1 de julio de 1873 se emitió resolución desde el ejecutivo aclarando que:

Tanto en las adjudicaciones hechas ya, como en las que adelante se haga, se entenderán decretadas sin perjuicio de los derechos adquiridos por los pobladores o cultivadores con anterioridad a dichas adjudicaciones, por tener establecida casa y labranza, en los terrenos que se trate al tiempo que se decreta la adjudicación, conforme a la Ley del 9 de marzo de 1863. En consecuencia, siempre que hayan individuos establecidos con casa y labranza dentro los linderos de la extensión que se adjudica, dichos individuos no podrán ser perturbados en la posesión y propiedad del terreno a que tengan derecho; y la adjudicación será nula en la extensión correspondiente al número de cultivadores que tengan derechos adquiridos, en la proporción de 6 hectáreas, 4000 metros cuadrados por cada una (AC, 1931, Memorias del Ministerio de Industrias, p. 121).

<sup>4</sup> Recuérdese que hasta 1886 Colombia era descentralizado y se llamaba Estados Unidos de Colombia. Con la Constitución de 1886 se comenzó a llamar República de Colombia.



Esta aclaración en asuntos de adjudicación y explotación es interesante por dos aspectos: como primero, se reconoce al colono como propietario y se privilegia si está antes de hacer un deslinde; el problema central se verá en las siguientes leyes porque le tocaría justificar con testigos que tenía casa y labranza, así como también, que llevaba un número determinado de años, para acceder al derecho de *usucapión*. El otro factor clave en esta ley es el que relaciona el número de hectáreas para cultivo; entonces ¿Cuánta tierra necesita un campesino?

El número de hectáreas adjudicadas es un elemento importante no solo para evitar la concentración de la propiedad, sino para darle un uso racional al bien. El Estado que describimos se vio inmerso en el debate de cuánta tierra debería adjudicar, cómo debería adjudicarse, qué tipo de producto privilegiar o si se entregaba más hectáreas cuando se trataba de una población, un empresario territorial, un empresario agrícola, u otros. De igual manera, esto se convierte en un factor de movilización popular para reclamar derechos de propiedad, pues durante las discusiones sobre el número de hectáreas que debían asignarse, era común que se suspendieran las adjudicaciones, con el fin de no afectar los intereses personales de aquellos interesados en incrementarlas o en su defecto, en no perderlas.

La publicación de la Ley 61 de 1874 fue el primer reconocimiento público al colono, aunque también puede decirse, exacerbó la disputa entre los actores mismos de la colonización. Al revisar la estructura de la ley, es claro que el colono adquiere para el Estado la figura de propietario *de buena fe*, y solo podría ser privado de su propiedad en un juicio civil u ordinario. En el artículo primero, por ejemplo, se reconoce que:

Todo individuo que ocupe terrenos incultos de la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la Ley, y establezca en ellos habitación y labranza, adquiere derechos de propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su extensión (AC, 1931, Memorias del Ministerio de Industrias, p. 122).

En los siguientes artículos se privilegia al colono sobre cualquier otro interesado en adquirir títulos sobre un determinado baldío; el artículo segundo expresa que al haber cultivos se le adjudicará el doble de su terreno

y si hay cercas, entonces adquiere propiedad dentro de las mismas; en el artículo cuarto, se reconoce no solo la propiedad del colono, sino que se premia con 30 hectáreas más, siempre y cuando tenga sus respectivos cultivos, casa y lleve más de cinco años habitándola.

No siendo suficiente, la Ley estableció dos artículos más que llaman la atención: el artículo quinto en el que se reconoce el posible conflicto de intereses, por lo que plantea que:

Cuando en una misma localidad se establezcan varios pobladores y en la prosecución de sus trabajos se ocasionaren disputas, la autoridad política encargada de la administración del Distrito o Corregimiento a que corresponda la localidad, a solicitud verbal o escrita de cualquiera de los pobladores, hará comparecer ante ella a los individuos entre quienes se haya suscitado la disputa, y si no pudiere lograr que estos avengan amigablemente, procederá, previa inspección ocular del terreno, a demarcar los provisionalmente [sic] los límites dentro de los cuales cada uno de los colonos puede continuar sus trabajos. El funcionario encargado de hacer la demarcación dejará constancia, de todos los incidentes de ella en un expediente, que remitirá al Presidente o Gobernador del Estado o Prefecto del Territorio para su apropiación (AC, 1931, Memorias del Ministerio de Industrias, p. 121).

En el artículo 13, la Ley entregó la responsabilidad a los servidores públicos de publicitarla, así como también, guardar a los colonos a través de la vigilancia sobre el cumplimiento de la normativa; el asunto es que estos burócratas lo hicieran, pues según LeGrand (2007), no ocurría.

La otra Ley mencionada comúnmente por parte de los colonos en distintos procesos judiciales es la 52 de 1877, con la que se derogó el artículo 12 de la Ley 61 de 1874 que establecía que los lotes superiores a 200 hectáreas deberían ser trazados como cuadrados; y la Ley 48 de 1882 (AC, 1931, Memorias del Ministerio de Industrias, pp. 120-122), la cual se diseñó para poner fin a los alegatos entre colonos y supuestos propietarios. A esta última se le conoció como la “prueba maldita”, dado que exigía:

En el juicio plenario de propiedad del terreno único admisible contra cultivadores de terrenos baldíos, establecidos en ellos con casa y labranza, el actor deberá exhibir los títulos legales de la propiedad de la tierra que recla-

ma, que tengan una antigüedad de diez años, por lo menos, y en los cuales se expresen, con toda claridad, los linderos del terreno que reclama como suyo (AC, 1931, Memorias del Ministerio de Industrias, p. 121).

Evidentemente, la Ley 48 ponía en desventaja a los colonos aunque estableciera en su artículo primero que los principios de propiedad se adquirirían con cultivos y que el Ministerio debía amparar a los cultivadores como lo establecía la anterior Ley 61.

En muchos casos, los cultivadores no conocían de las leyes que les amparaban, en otros, los conflictos se dieron entre los mismos cultivadores y también es evidente que las cercanías políticas y familiares entre los actores del proceso crearon una especie de intersticio entre la norma y la realidad por la que se filtraban los efectos esperados de la normativa. De todas formas, no está demás pensar que en el siglo XIX colombiano se producía tanto derecho que no se cumplía porque “su función no era ser cumplido, sino legitimar a los gobernantes. En otras palabras, porque el derecho una y otra vez legitima a los gobernantes con su eficacia simbólica” (García, 2014, p. 19).

Finalizando este siglo XIX, dos fenómenos son claves para las siguientes interpretaciones: la crisis cafetera y la Guerra de los Mil Días. De acuerdo con Sánchez, Fazio y López-Uribe (2010), cuando se hace una revisión de las notarías en relación a la fluctuación de baldíos, la evidencia muestra que:

A comienzos de la década de los ochenta se presentó una reducción en la titulación que estuvo seguida por una recuperación que comenzó en 1886, cuando un nuevo ciclo de crecimiento exportador comenzó, llegando a alcanzar un pico de 3.000 kilómetros cuadrados entre 1891 y 1895. Las concesiones de tierras tuvieron su nivel más bajo entre 1901 y 1905, justo después de la Guerra de los Mil Días. Una vez la guerra terminó, la titulación de tierras aumentó alcanzando su nivel máximo entre 1920 y 1925 (p. 255).

En el siglo XX la riña entre la realidad y la teoría jurídica ya no fue latente, sino manifiesta; muchos vivían y explotaban baldíos y tierras privadas a manera de colonato, arrendamiento y otras formas no consideradas en el marco jurídico del trabajo, sino más bien asumidas como consuetu-

dinarias. Por otra parte, el Estado quería regular el proceso, pero no sabía cómo, porque las leyes, decretos y pronunciamientos eran muchos y no había orden al respecto.

Gilhodes (1989) plantea que para la transición del XIX al XX son tres las cuestiones que determinaron la característica de los conflictos agrarios y, claro está, la orientación política de las tierras: 1) la resistencia indígena a la disolución de sus resguardos, caso álgido en el Cauca, 2) conflictos durante la colonización de tierras nuevas y 3) conflictos entre arrendatarios y hacendados; asunto que se pretendió resolver con nuevos códigos y finalmente con la Ley 200 de 1936, aunque antes de esta Ley se emitieron otras como la 56 de 1905, que tuvo vigencia hasta 1911 (Arango, 1977).

## COLONIZACIÓN, CONFLICTOS Y ESTADO; CONSIDERACIONES DE LAS BUROCRACIAS CENTRALES EN EL RAMO DE LOS BALDÍOS

De acuerdo con los numerosos documentos y normativa que se produjo a partir de 1878, el asunto de las tierras y su disposición se convirtió en algo prioritario para los gobiernos; esto se evidencia en la creación de instituciones de vigilancia que hicieran deslindes y visitas a los respectivos municipios donde las autoridades locales eran incapaces de garantizar transparencia y cuidado en las adjudicaciones. Para tal fin, se emitió el Decreto 505 de 1881 (AGN; 31 de mayo de 1881, Baldíos, Tomo 3, Secretaría de la Cámara de Representantes, f. 81) que suspendía las entregas de tierras hasta que el Congreso legislara al respecto, exceptuando aquellos casos en los que ya habían iniciado trámites legales.

De igual manera, el gobierno hacía énfasis en la necesidad de legitimar el reciente y unificado Código Fiscal, porque en su artículo 940 se consideraba que:

En cualquier tiempo que se denuncie y se pruebe que un terreno adjudicado como baldío se comprende una estencion [sic] mayor de la que espresa [sic] la adjudicación, el escedente [sic] volverá al dominio de la nación, teniendo derecho el que haga y pruebe el denuncia, a que se le adjudique, de

preferencia a cualquiera otro peticionario, el terreno que halla escedente [sic] (AGN, 15 de enero de 1878, Baldíos, Tomo 2, Despacho de Hacienda y Baldíos, ff. 378-380).

Estas acciones permiten considerar que había interés para llevar a buen término las adjudicaciones, sin embargo, el vacío se presentaba al momento de entregar los predios, es decir, cuando las burocracias locales tenían que actuar en representación del Estado. De allí que no todos los procesos pudieran ser regulados fácilmente por las autoridades nacionales, por lo que la Oficina de Estadística Nacional se convirtió en un apéndice del Despacho de Hacienda y Fomento para atender los asuntos relacionados con invasiones a predios (AGN, 30 de enero de 1880, Baldíos, Tomo 2, f. 257).

De igual manera, la Cámara de Representantes se pronunció instando al poder ejecutivo para que suspendiera “en cuanto lo permitan las leyes nacionales, la adjudicación definitiva a particulares, de tierras baldías, mientras se hacen a los Estados las adjudicaciones del número de hectáreas a que ellos tienen derechos por leyes nacionales preexistentes” (AGN, 20 de agosto de 1880, Baldíos, Tomo 3, Secretaría de la Cámara de Representantes, ff. 79-80).

¿Quién era dueño de qué? ¿Cuántas tierras disponibles tenían los Estados Soberanos? ¿Prescribían los bienes baldíos? Al año siguiente, nuevamente la Cámara de Representantes se pronunció pidiendo que no se hicieran adjudicaciones hasta que el Congreso legislara de acuerdo con las necesidades del contexto (AGN, 31 de mayo de 1880, Baldíos, Tomo 3, Secretaría de la Cámara de Representantes, f. 81). Como respuesta a los llamamientos de esta instancia gubernamental, el Congreso respondió diciendo que:

La legislación sobre tierras baldías exige indudablemente reformas urgentes, tanto para evitar que esta propiedad mal -por lo menos en su parte mas [sic] valiosa y mejor situada- se adjudique a unas pocas manos i [sic] paralice el desarrollo industrial como para poner remedio siquiera a esa parte, a la destrucción de las riquezas vegetales que dichas tierras tienen, i [sic] que hoy se explotan [sic] no solo sin precisión sino de una manera salvaje. (...) i [sic] que según es patente para todos, empieza a producir conflictos [sic] (AGN, 2 de junio de 1881, Baldíos, Tomo 3, Despacho de Hacienda, f. 97).

La formación de la legislación agraria evidencia un interés por parte de las administraciones centrales para definir sobre quién descansaba la titularidad del bien, por ello podemos preguntarnos: ¿eran los Estados Soberanos autónomos para disponer de los bienes baldíos?, ¿cómo podían hacer uso de ellos, o era el Estado central quien debía regular estas adjudicaciones, estableciendo un procedimiento riguroso y pormenorizado para garantizar el buen uso y la legalidad de las titulaciones?

En el siglo XX la situación no había cambiado y la cartera de los baldíos deambulaba entre Ministerios y disposiciones jurídicas dificultando los procesos de adjudicación. Al respecto, el Ministerio de Hacienda consideraba que si bien los baldíos eran asunto del Ministerio de Obras Públicas, era necesario hacerle algunas observaciones para optimizar su uso, pues por su abundancia, el gobierno y los ministerios a cargo no habían prestado la atención adecuada. En el informe presentado al Congreso de 1914, decía el ministro que:

Escaso el país de población, y por ende de brazos para el cultivo de sus tierras ubérrimas, las leyes que se han expedido sobre baldíos han tenido siempre por fin principal atraer hacia éstos la acción civilizadora del trabajo; más desgraciadamente la liberalidad de nuestras leyes en la materia han dado ocasión a serios peligros para la Nación por parte de elementos extraños, y ello ha hecho pensar de que no es patriótico ni prudente entregar nuestras tierras incultas, asiento mañana de ciudades y pueblos, campo fecundo de industrias, quizá gigantescas, de modo desconsiderado o a tontas y locas (...)

Cierto que, dada la extensión y naturaleza de nuestras tierras baldías, su mensura y clasificación serían por extremo dispendiosas, pero esto no obstante [sic] la necesidad y conveniencia en hacerlas se impone, y podría disponerse en la ley que aquellas se practicaran de preferencia en las regiones más importantes por su posición geográfica y otras condiciones (AC, 1914, Memorias del Ministro de Hacienda, pp. XXX-XXXI).

Como se puede evidenciar, habían pasado más de 40 años y todavía no se resolvían las preguntas que hicimos al comienzo: ¿de quién son los baldíos? ¿Cómo deben adjudicarse? ¿Cuál es el uso adecuado para explotar estos bienes? De igual manera, se denunciaba que los baldíos eran impor-

tantes, pero el Estado no había podido administrar sus bienes adecuadamente, ni siquiera diseñando una estadística que diera cuenta de cuántas tierras tenía y cuántas había entregado.

En 1916, la Procuraduría General de la Nación hizo una inspección al Ministerio de Hacienda, nueva instancia encargada de la cartera de los baldíos, con el fin de verificar el Estado de los procesos que se adelantaban. El informe presentado al Congreso habla por sí mismo, decía el procurador que:

Por desgracia, en las diferentes reorganizaciones de los ministerios, el ramo de Baldíos andubo transhumante [sic], y sólo ahora se ha venido a quedar adscrito al Ministerio de Hacienda, pero con notorias deficiencias de empleados y asignaciones e instalado en pésimo local que no ha permitido el arreglo de los archivos, ni independizar los valores del contacto público.

En aquella oficina se han consumado, según se deprende de la diligencia de la visita citada, hechos delictuosos, ya mediante la falsificación de bonos territoriales, por cantidad no despreciable de hectáreas [...] ora por la sustracción de bonos territoriales que respaldaban las corrientes solicitudes de adjudicación en forma de depósitos (AC, 1916, Informe del Procurador de Hacienda, pp. 79-81).

Debido a la gravedad de la denuncia, el Gobierno pasó el ramo al recién creado Ministerio de Agricultura, quien en el informe al Congreso de 1917 presentó su preocupación por la situación de los baldíos, pues la negligencia de las administraciones locales, junto con la incapacidad del Estado para administrar adecuadamente seguía prestándose para situaciones de corrupción y violencia en las regiones. Denunciaba el Ministro varios asuntos entre los que se resaltan los siguientes:

1. El amparo al pequeño cultivador de terrenos baldíos contra los adjudicatarios que adquieren grandes extensiones de tierra, a cambio de títulos de deuda o de concesión, no pueden descuidarse y pasar inadvertidos por más tiempo, sin riesgo de que, como por la comisión de toda injusticia, se formen y acumulen sedimentos de odio y de revuelta.
2. Conviene de modo urgente proveer también a la defensa de los derechos de la Nación sobre los terrenos baldíos contra ocupaciones fraudulentas, que a más de privar al Estado de bienes apreciables, dan margen a abusos que no están en su mano impedir ni contener.

La apatía con que se corresponde a llamamientos y esfuerzos como el de que hablo, y cuyo objetivo en interés de los mismos municipios no puede ser más evidente, es supremamente desalentadora para quienes en el desempeño de su cargo y en el deseo de acertar, se ven en el caso de pedir informes y hacer investigaciones encaminadas a la solución de determinados problemas (AC, 1916, Informe del Procurador de Hacienda, pp. 79-81).

Los dos elementos que resaltamos del informe traen a colación asuntos que fueron la bandera del Gobierno liberal: el primero tiene que ver con la resolución de los problemas de las adjudicaciones, favoreciendo de esta manera a los presuntos verdaderos dueños de los predios y al pequeño cultivador. El segundo aspecto se relaciona directamente con el intervencionismo del Estado, pues aunque las administraciones conservadoras llegaron al poder con la Constitución de 1886, la herencia del liberalismo decimonónico mantenía vigente la discusión sobre las autonomías; asunto que se corrobora en el último punto mencionado en el cual las administraciones locales, por dilación o desacato al centralismo, no informaban de los pormenores de los litigios y las adjudicaciones.

Debido a que la discusión sobre los baldíos se hacía más recurrente, el Gobierno emitió la Ley 71 de 1917, aunque no resolvió la titularidad de la Nación sobre los mismos; pero ¿por qué debía la ley referirse al respecto?, ¿acaso no se daba por sentado que el Estado era dueño del todo? Si bien, en la cultura popular podría considerarse que el Estado es el dueño de los bienes, en el ámbito jurídico, es la doctrina la que orienta la disposición judicial.

Al no haber una norma escrita que diera la titularidad de estos bienes al Estado, fue común la usurpación con el aval de los jueces que se reservaban la discrecionalidad interpretativa de las leyes. Por otra parte, la mencionada Ley 71 de 1917 (AGN, 18 de diciembre de 1931, Baldíos, Tomo 75, f. 81) no daba solución a las adjudicaciones al considerar los baldíos como un todo igualitario, sin discriminar la viabilidad en el uso de los suelos, ubicación y facilidades para el acceso.



Durante las discusiones y los pleitos, hubo pronunciamientos que favorecieron la represión; sin embargo, los resultados eran desfavorables para la popularidad de muchos gobernantes, quienes terminaban envueltos en denuncias por corrupción.

Después de 1920, el Ministerio de Agricultura optó por diseñar una política pública que lograra resolver el asunto de la propiedad real de los baldíos, por lo que era fundamental saber qué era privado y qué era del Estado. Para ello propuso dos vías; la primera consistía en el pago a un funcionario para que averiguara en las zonas de litigios, qué pertenecía realmente a la Nación y qué había sido entregado legalmente. El experimento se llevó a cabo en el Magdalena y como resultado de la investigación se:

Dictó la Resolución ejecutiva número 434, por medio de la cual se autorizó al Fiscal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta para que iniciara las acciones y adelantara los juicios que fueran necesario[s] o a que hubiere lugar, con el objeto de asegurar los derechos de la Nación en los terrenos baldíos existente[s] en el Departamento del Magdalena y que se hallaran en poder de particulares sin título legítimo (AC, 1923, Memorias del Ministro de Agricultura y Comercio, p. XVII).

La otra alternativa, más cercana a los intereses del gobierno, consistía en titular a los particulares las tierras adquiridas legal o ilegalmente, siempre y cuando estos colaboraran creando mapas y estadísticas sobre los predios. ¿Por qué en la Costa se aplicaba una estrategia y en el resto del país otra? ¿Acaso las denuncias por desmanes y corrupción no eran suficiente para que el gobierno aplicara la misma estrategia de la Costa en todo el país?

Como primero, la situación de la Costa Atlántica era grave, pues no solo habían denuncias contra empresas extranjeras como la “United Fruit Company”, la “Tropical Oil” o la “Colombian Railways & Navigation Company”, sino que se denunciaban también asuntos laborales y de corrupción en la administración local (Gaitán, s.f.; LeGrand, 1988, 2007).

Quizá por la presión social ejercida desde distintas instancias públicas y privadas, el Gobierno optó por medidas más acordes con las peticiones de la región. Sin embargo, para el caso del Quindío, podría decirse

que la gravedad de los conflictos no alcanzaba la misma importancia. Por otra parte, el Gobierno conservador no podía ser desacreditado entre sus aliados, por lo que era más fácil pactar que someter a quienes controlaban los predios con pleitos por ilegalidad.

Después de 1930, las demandas hechas por cultivadores, trabajadores, indígenas y demás actores sociales afectados por los procesos de modernización, tuvieron un mayor reconocimiento. Contrario a los conservadores, las reformas liberales se orientaron hacia dos asuntos: 1) la importancia y legitimidad del intervencionismo estatal y 2) el reconocimiento de una legislación ambigua e inconsecuente con situaciones materiales insostenibles, por ejemplo: el abandono institucional del campo y la necesidad de legislar sobre la materia de los baldíos y las relaciones laborales<sup>5</sup> (Pècaut, 1985).

Según el Ministro de Agricultura, Darío Echandía, la legislación en materia agraria era insuficiente para resolver el problema que tenía el país, por lo que consideraba fundamental ajustar la estructura jurídica aunque no esencialmente se cambiara la Constitución. En el informe que entregó al Congreso de 1935, se refería a las necesidades de su tiempo considerando que:

Los hombres que llevan la dirección del Estado están constreñidos a orientarse sobre el terreno de la realidad. Una política que se despegue del hecho real para seguir tras la exigencia lógica de un sistema rígido, estará destinada al choque desilusionante con las verdades concretas. Por eso antes de planear una reforma legislativa, es necesario otear bien el terreno donde la máquina ha de obrar, precaverse contra la explicación, demasiado fácil, de las deficiencias políticas y administrativas por la falta de acomodamiento de la constitución y las leyes del país a una teoría concebida a priori o recibida sin beneficio de inventario (AC, 1935, Memorias del Ministro de Agricultura y Comercio, p. V).

Evidentemente se trata de una propuesta de intervencionismo estatal, pero a diferencia de los conservadores, Echandía instaba a que las consideraciones jurídicas estuvieran en concordancia con las realidades

<sup>5</sup> Entre 1930 y 1938, los informes consultados de los ministros de hacienda, agricultura y gobierno tienen la particularidad de mencionar el intervencionismo estatal como fuente de orden social; de igual manera referencian países como Estados Unidos y hacen mención de su éxito económico y social como producto de la acción estatal en la vida pública y privada

políticas. En su cartera, por ejemplo, se tenían que resolver dos asuntos claves: el laboral y el agrario; por tal motivo ¿cómo afrontar el momento que vivía el país?

Cuando se refirió al asunto agrario, el Ministro no escatimó en detalles mencionando los desmanes que se venían presentando; de todas maneras, lo interesante de su descripción fue reconocer que los repertorios de protestas no eran algo únicamente de su tiempo, sino producto de procesos históricos en los que la acción estatal había sido indiferente ante los hechos cotidianos de los trabajadores y cultivadores. Igualmente, consideraba que el Estado tenía una deuda histórica que podría saldarse modificando la estructura jurídica agraria para hacerla consecuente con su tiempo y diseñando una estructura legal que resolviera los problemas del ámbito laboral.

En el marco de esta discusión, nuevamente se retomaron las categorías susceptibles de debate: la propiedad privada y el derecho del Estado sobre las cosas. Al referirse al derecho que tenía el Estado sobre cualquier propiedad, el Partido Liberal siempre le fue favorable; sin embargo, la presión externa era contraria, tanto que se acusaba de inconstitucional sus propuestas. Un ejemplo, es la misiva enviada por la SAC (Sociedad Colombiana de Agricultores) en la que le increpaban diciendo que:

Dicho proyecto, al ser traducido en ley, sería peligroso para el derecho de propiedad que consagra la Carta Fundamental de la Nación, para el orden social, para la marcha normal de los negocios y para el desarrollo agrícola, porque sus vagas disposiciones fomentarían una serie interminables de pleitos hasta entre los mismos cultivadores a quienes se trata de favorecer con un nuevo concepto de propiedad, lo cual es abiertamente contrario a la Constitución que hoy nos rige y que establece que “los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores” (AGN, s.f., Baldíos, Tomo 5, f. 151).

## CONCLUSIONES

Revisar la historia de las colonizaciones en Colombia y confrontar estos asuntos con la configuración jurídica de la tierra del país es una puerta para ampliar las discusiones sobre el proceso formativo del Estado, así como también, la configuración del campo jurídico nacional. Por otra parte, este tipo de ejercicios permiten comprender el por qué de la conflictividad social y la urgencia de una verdadera reforma agraria que logre resolver los asuntos mencionados aquí, pero que hoy por hoy, siguen vigentes.

Ahora bien, entrando en materia de lo ya discutido y pretendiendo comprender la dificultad para organizar el ramo de los baldíos, hay tres aspectos que emergen como posibles obstáculos para consolidar los proyectos políticos de la colonización y un Estado fuerte y garante de las reglamentaciones jurídicas; el primero, la ya mencionada ambigüedad normativa que ponía de presente no solo la falta de unificación de los códigos, sino la incapacidad del Estado por regular con sus agentes los procesos de adjudicación y titulación de los bienes; el segundo, la participación de los empresarios y colonos interesados en la adjudicación y titulación de tierras, quienes se valieron de sus contactos familiares o de amiguismos para utilizar las Leyes a su favor y aprovecharse de sus conocimientos al respecto; y el tercero, la actitud asumida por muchos colonos que por diversos motivos, tales como desconocimiento de las leyes, tradiciones sobre la idea de propiedad, o los costos y dificultades para titular, optaron por una acción violenta con el fin defender sus propiedades de los ataques perpetrados por supuestos dueños, o en su defecto, terminaron huyendo hacia otras zonas despobladas.

También es importante llamar la atención sobre las disposiciones gubernamentales a nivel central, puesto que la transición de siglo evidencia un cambio en la relación entre gobierno, tierra, leyes y sociedad. El paso de un modelo conservador a uno liberal permitió abrir la puerta a la democratización del poder y discutir puntos álgidos del asunto; entre esos, el sentido de la propiedad privada. Recordemos que después de los años 30, especialmente con la Ley 200 de 1936, no solo se introdujo la extinción de dominio, sino que también se comenzó a hablar de la función social de la propiedad.

Para futuros trabajos podrían proponerse líneas tales como:

- 1) Revisión de posturas institucionales frente al asunto de la tierra versus contradictores del gobierno. Piénsese por ejemplo, organizaciones como la SAC o la misma Federación Nacional de Cafeteros y prensa del momento.
- 2) Resolución de conflictos; para tal fin se podría analizar la ejecución de políticas públicas y reacción de la población afectada, sea esta colono pobre o empresario.
- 3) Diversidad en la intervención estatal; es decir, cómo actuaba el Estado cuando se trataba de tierras indígenas, de campesinos y de empresarios nacionales o extranjeros.
- 4) Apropiación o instrumentalización de las leyes; es decir, qué tanto se hizo uso de la normativa por parte de la población civil para defender sus intereses.

Evidentemente son muchos los temas por seguir tratando, quedará pendiente para nuevos trabajos la ampliación de estos.

## REFERENCIAS

- Acevedo, A. y Puentes, M. (2014). Orden y autoridad en los orígenes del proyecto político de La Regeneración (1885-1899); la creación del primer cuerpo de policía nacional en Bogotá. *Revista Historia y Espacio*, (42), 163-185.
- Arango, M. (1977). *Café e industria 1850-1930*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Archivo del Congreso (AC). (1914). Memorias del Ministro de Hacienda, pp. XXX-XXXI. Bogotá.
- Archivo del Congreso (AC). (1916). Informe del Procurador de Hacienda (pp. 79-81). Bogotá.

Archivo del Congreso (AC). (1918). Memorias del Ministro de Agricultura y Comercio (p. 101). Bogotá.

Archivo del Congreso (AC). (1923). Memorias del Ministro de Agricultura y Comercio, p. XVII. Bogotá.

Archivo del Congreso (AC). (1931). Memorias del Ministerio de Industrias. Bogotá.

Archivo del Congreso (AC). (1931). Memorias del Ministerio de Industrias (ff. 74-84). Bogotá.

Archivo del Congreso (AC). (1931). Memorias del Ministerio de Industrias (ff. 85). Bogotá.

Archivo del Congreso (AC). (1931). Memorias del Ministerio de Industrias (p. 121). Bogotá.

Archivo del Congreso (AC). (1931). Memorias del Ministerio de Industrias (p. 122). Bogotá.

Archivo del Congreso (AC). (1935). Memorias del Ministro de Agricultura y Comercio, p. V. Bogotá.

Archivo General de la Nación (AGN). (15 de enero de 1878). Baldíos, Tomo 2, Despacho de Hacienda y Baldíos (ff. 378-380). Bogotá.

Archivo General de la Nación (AGN). (16 de julio de 1888). Baldíos, Tomo 9, Despacho de Hacienda (folio 13). Bogotá.

Archivo General de la Nación (AGN). (18 de diciembre de 1931). Baldíos, Tomo 75, f. 81

Archivo General de la Nación (AGN). (2 de junio de 1881). Baldíos, Tomo 3, Despacho de Hacienda (f. 97). Bogotá.

- Archivo General de la Nación (AGN). (20 de agosto de 1880). Baldíos, Tomo 3, Secretaría de la Cámara de Representantes (ff. 79-80). Bogotá.
- Archivo General de la Nación (AGN). (30 de abril de 1888). Baldíos, Tomo 9, Despacho de Hacienda (ff. 58-70). Bogotá.
- Archivo General de la Nación (AGN). (30 de enero de 1880). Baldíos, Tomo 2 (f. 257). Bogotá.
- Archivo General de la Nación (AGN). (31 de mayo de 1880). Baldíos, Tomo 3, Secretaría de la Cámara de Representantes (f. 81). Bogotá
- Archivo General de la Nación (AGN). (31 de mayo de 1881). Baldíos, Tomo 3, Secretaría de la Cámara de Representantes, f. 81
- Archivo General de la Nación (AGN). (s.f.). Baldíos, Tomo 5 (f. 151). Bogotá.
- Cadena, O. (2008). Importancia de la colonización empresarial en el Quindío. En: A. Betancourt Mendieta (Ed.), *Policromías de una región, procesos históricos y construcción del pasado local en el eje cafetero* (pp. 135-156). Pereira: Red de Universidades públicas del Eje Cafetero/Alma Mater.
- Demsetz, H. (mayo de 1967). Toward a Theory of Property Rigths. *American Economic Review*, 57(2), 347-359.
- Gaitán, J. (s.f.). *Las masacres en las bananeras, documentos 1928*. Bogotá, Colombia: s.d.
- García, M. (2004). *La eficacia simbólica del derecho, sociología política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá: IEPRI-Unal.
- Gilhodes, P. (1989). La cuestión agraria en Colombia. 1900-1946. En *Nueva Historia de Colombia* (Vol. III, pp. 320-345). Bogotá: Planeta.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 – 1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- LeGrand, C. (2007). Los antecedentes agrarios de la violencia: el conflicto social en la frontera colombiana, 1850-1936. En G. Sánchez y R. Peñaranda (Comps.), *Pasado y presente de la violencia en Colombia* (pp. 119-129). Medellín: La Carreta Histórica.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado, sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista académica de relaciones internacionales*, (5), 1-43. Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/issue/view/5.html>
- Pècaut, D. (1985). *Orden y Violencia, Colombia 1930-1952*. Bogotá, Colombia: TM Editores.
- Sánchez Torres, F., Fazio Vargas, A. y López-Uribe, M. (2010). Conflictos de Tierra, Derechos de Propiedad y Surgimiento de la Economía Exportadora en Colombia. En A. Meisel Roca y M. T. Ramírez (Eds.), *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 245-282). Bogotá: Banco de la República/Fondo de Cultura Económica.
- Serje, M. (2005). Las vastas y abandonadas regiones nacionales. En *El revés de la nación* (pp. 3-58). Bogotá: Uniandes/CESO.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State back. In B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (comps.), *Strategies of analysis in current research* (pp. 3-43), Cambridge University Press
- Vélez Álvarez, L. (2012). Factores, Política y legislación de tierras en Colombia en los siglos XIX y XX. *Documentos de trabajo, economía y finanzas, Centro de Investigaciones Económicas y Financieras*, Medellín, Universidad EAFIT.
- Weber, M. (1974). La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (sociología del Estado). *Economía y sociedad*, 2, 1047-1110.