



Anuario Colombiano de Historia Social y  
de la Cultura

ISSN: 0120-2456

anuhisto@gmail.com

Universidad Nacional de Colombia  
Colombia

Quejada Camacho, Juan Carlos

Manejo estatal de baldíos: factor de crecimiento en el Departamento del Valle del Cauca,  
1910-1920

Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, vol. 43, núm. 1, enero-junio, 2016,  
pp. 135-163

Universidad Nacional de Colombia  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=127143861005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Manejo estatal de baldíos: factor de crecimiento en el Departamento del Valle del Cauca, 1910-1920

DOI: 10.15446/achsc.v43n1.55067

State Handling of Vacant Land: Growth Factor in the Department of the Cauca Valley, 1910-1920

*Gestão estatal de terrenos baldios: fator de crescimento no Estado Valle del Cauca, 1910-1920*

**JUAN CARLOS QUEJADA CAMACHO\***

Universidad del Valle

Cali, Colombia

\* [juanco8804@gmail.com](mailto:juanco8804@gmail.com)

Artículo de investigación.

Recepción: 20 de diciembre de 2014. Aprobación: 23 de febrero de 2015.

Cómo citar este artículo:

Juan Carlos Quejada Camacho, "Manejo estatal de baldíos: factor de crecimiento en el Departamento del Valle del Cauca, 1910-1920", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 43.1 (2016): 135-163.

[136]

**RESUMEN**

Este artículo propone dar una mirada al papel de la intervención estatal en la transferencia de baldíos en el Departamento del Valle del Cauca, entre 1910 y 1920. Aunque existen estudios de baldíos sobre la legislación y los conflictos por derechos de propiedad, con un carácter nacional, es necesario aportar al tema estudiando cómo fue el manejo estatal en el momento de repartir y utilizar los baldíos en una región específica. Consecuentemente, la tierra es tomada como factor desde un postulado neoinstitucionalista (mercado de factores), siendo susceptible de transferencia en el marco de los estímulos del mercado interno y externo. El análisis permite identificar que el manejo regional de los baldíos se dio por varios mecanismos de transferencia y diversos usos, en los que la agencia del Estado resultó decisiva.

**Palabras clave:** baldíos, tierras públicas, transferencia de tierras, intervención estatal, Valle del Cauca, siglo xx.

**ABSTRACT**

The purpose of this article is to analyze the role of State intervention in the transfer of vacant land in the Department of the Cauca Valley from 1910 to 1920. Although there are some studies concerning the conflicts regarding legislation and property rights at a state level, we believe it necessary to contribute to the subject with an analysis on how the government handled the distribution and use of vacant land in a specific region. Consequently, land is considered a factor from a neo-institutionalist premise (market factor), susceptible to being transferred within the framework of domestic and external incentives. The analysis reflects that the regional handling of vacant land was done through various transfer and use mechanisms, where the state agency's role was decisive.

[137]

**Keywords:** vacant land, public land, land transfer, state intervention, Cauca Valley, 20<sup>th</sup> Century.

**RESUMO**

Este artigo propõe observar o papel da intervenção estatal na transferência de terrenos baldios no Estado Valle del Cauca (Colômbia), entre 1910 e 1920. Embora existam estudos de terrenos baldios sobre a legislação e os conflitos pelos direitos de propriedade, com um caráter nacional, consideramos necessário contribuir com o tema ao estudar como foi a gestão estatal no momento de distribuir e utilizar os terrenos baldios em uma região específica. Consequentemente, a terra é tomada como fator a partir de um postulado neoinstitucionalista (mercado de fatores) e é suscetível de transferência no âmbito dos estímulos do mercado interno e externo. A análise permite identificar que a gestão regional dos terrenos baldios aconteceu por vários mecanismos de transferência e diversos usos, nos quais a agência do Estado foi decisiva.

**Palavras-chave:** terrenos baldios, terras públicas, transferência de terras, intervenção estatal, Valle del Cauca, século XX.

## Introducción

Los estudios históricos sobre baldíos en Colombia han abordado tres aspectos. El primero es la legislación sobre baldíos, ya sea con la intención de recopilar,<sup>1</sup> analizar,<sup>2</sup> señalar los trámites de adjudicación,<sup>3</sup> o de realizar informes sobre las adjudicaciones de baldíos ejecutadas.<sup>4</sup> El segundo aspecto encierra los conflictos por los derechos de propiedad e intentos de reforma agraria.<sup>5</sup> Por último, se ha estudiado el papel de los baldíos dentro de los procesos de colonización<sup>6</sup> y de expansión de la frontera agrícola.<sup>7</sup> Con el tiempo se ha generalizado la tesis del conflicto dentro del proceso de colonización y expansión de la frontera sobre terrenos baldíos para el caso colombiano.<sup>8</sup>

Recientemente, la temática de baldíos ha sido abordada desde perspectivas más flexibles a nivel iberoamericano, las cuales toman como eje central dos elementos:<sup>9</sup> observar lo que sucede en la interacción dinámica entre el funcionamiento económico y la organización institucional del Estado en el nivel micro, junto a la activa participación de los actores; y considerar la tierra dentro del mercado como un factor de comercio. Estas propuestas están dentro de la teoría económica de mercado de factores,<sup>10</sup> y han permitido,

1. Juan Botero, *Adjudicación, explotación y comercialización de los baldíos y bosques nacionales: evolución histórico-legislativa 1830-1930* (Bogotá: Banco de la República, 1994).
2. José Montalvo, *Apuntes sobre legislación de tierras baldías* (Bogotá: Tipografía Augusta, 1914).
3. Enrique Mariño, *Manual de derecho civil colombiano para uso de los agricultores del país* (Bogotá: Casa Editorial La República, 1918).
4. Secretaría de Hacienda de Antioquia, *Informe al Señor Gobernador* (Medellín: Imprenta Oficial, 1914).
5. Absalón Machado, comp., *El agro y la cuestión social* (Bogotá: Tercer Mundo, 1994).
6. Hermes Tovar, *Que nos tengan en cuenta. Colonos, empresarios y aldeas: Colombia 1800-1900* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995).
7. Renzo Ramírez, "Colonización del Líbano. De la distribución de baldíos a la consolidación de una región cafetera, Tolima-Colombia 1849-1907", *Serie Cuadernos de Trabajo* 23 (1999): 1-144.
8. Catherine LeGrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988).
9. Esta tendencia originada en España se ha enmarcado en el desarrollo de nuevas formas de hacer historia económica tomando casos micro. Actualmente cuenta con trabajos en España, Argentina, México y Brasil. Asimismo, empiezan a desarrollarse estudios de casos países de Suramérica y Centroamérica.
10. Esta teoría resultó del revisionismo del período de crecimiento económico de Latinoamérica entre 1870-1930 que propone considerar la gestión estatal y privada sobre tres factores de mercado principales: tierra, trabajo y capital. Estos serán

en materia de baldíos: comprender desde el nivel micro la integración de la economía local con el mercado mundial y la transformación de la primera en función de la segunda (mercado de tierras, cultivos de productos, ferrocarriles, etc.); situar la privatización de la tierra pública dentro del mercado (oferta, precios, transacciones, derechos de propiedad y usos de baldíos); ver la movilidad de los actores sobre los baldíos (poblamiento, explotación y transferencia de tierras); y ver la movilidad institucional (que son las leyes y acciones adelantadas por el Estado para organizar el proceso de baldíos).<sup>11</sup>

[139]

Los estudios sobre el tema de los baldíos para el caso del departamento del Valle del Cauca muestran una paulatina colonización de su territorio y los litigios sobre derechos de propiedad.<sup>12</sup> Estos últimos caracterizan el uso de baldíos en la conformación de poblados, junto a una mediación importante de las autoridades nacionales y locales en la adjudicación de baldíos a colonos en pro de los conflictos surgidos.<sup>13</sup> Otro asunto revisado ha sido el papel de la tierra en la conformación de la economía capitalista en el Valle del Cauca.<sup>14</sup>

---

“requisitos” necesarios para que cada país pueda aprovechar las oportunidades que ofrecía el mercado mundial y traducirlo en crecimiento interno. Al respecto, ver: Colin Lewis, “Economías de exportación”, *Historia General de América Latina. Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación, 1870-1930*, vol. VII, dir. Enrique Mora (París: Unesco / Trotta, 2008) 79-109.

11. Citando dos ejemplos, en Argentina: Guillermo Banzato, *La expansión de la frontera bonaerense. Posesión y propiedad de la tierra en Chascomús, Ranchos y Monte 1780-1880* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2005); y en República Dominicana: Julie Franks, *Transformando la propiedad. La tenencia de tierras y los derechos de políticos en la región azucarera dominicana, 1880-1930* (Santo Domingo: Academia Dominicana de la Historia, 2013).
12. Jaime Londoño, “La colonización de vertiente en el Valle del Cauca”, *Historia del Gran Cauca. Historia regional del Suroccidente colombiano*, comp. Alonso Valencia (Cali: Editorial Universidad del Valle, 1996) 137-141.
13. Jairo López y María González, “Colonización de vertientes y conflicto agrario. El caso de Pance 1900-1950”, Tesis de Pregrado en Licenciatura en Historia (Cali: Universidad del Valle, 1992); John Gutiérrez y David Velasco, “Tensiones en pugna: La cuestión agraria en el Valle del Cauca. Décadas 20 y 30 del siglo XX”, Tesis de Pregrado en Licenciatura en Historia (Cali: Universidad del Valle, 2010).
14. Luis Valdivia, *Economía y espacio: El Valle del Cauca 1850-1950* (Cali: Universidad del Valle, 1992); Hugues Sánchez y Adriana Santos, *La irrupción del capitalismo agrario en el Valle del Cauca. Políticas estatales, trabajo y tecnología, 1900-1950* (Cali: Programa Editorial Universidad del Valle, 2010).

[140]

Desde un enfoque micro,<sup>15</sup> estudiar la intervención estatal sobre los baldíos dentro del proceso de conformación de la economía del Departamento del Valle del Cauca permitiría armar un cuadro menos generalizante respecto al uso de terrenos baldíos en el departamento. Por tanto, en este artículo se mostrará de qué manera se utilizaron los terrenos baldíos en diferentes actividades económicas, tanto por parte de las alcaldías, del departamento y de la nación, entre los años de 1910 y 1920, como las subsecuentes implicaciones para el sector agrícola, minero, de transportes, infraestructura y fiscal. Para ello se realizó una revisión pormenorizada de las adjudicaciones de baldíos publicadas en la *Gaceta Departamental del Valle en Cali*<sup>16</sup> y en el Fondo Ministerio de Fomento, Subfondo de Baldíos del Archivo General de la Nación —AGN— en la ciudad Bogotá.

### Posibilidades de crecimiento sobre la tierra baldía

Entre los años de 1910 y 1920, en el recién creado Departamento del Valle del Cauca, se podían vislumbrar varias posibilidades de desarrollo económico (pensando en el largo plazo) apoyado este en el uso de la tierra.<sup>17</sup> Una de ellas era incentivar lo agrícola ligado a la disponibilidad de tierras para su expansión.<sup>18</sup> Otra era el desarrollo de la minería que con variados yacimientos y metales, bajo costo de explotación y demanda creciente; por ser patrón monetario, estaba supeditada a una gestión especial de los baldíos departamentales. Terminar de construir el Ferrocarril del Pacífico era otra posibilidad en 1910, pero la progresión de sus obras dependía de la apropiación de predios privados y públicos.<sup>19</sup> Por último, era necesario usar terrenos públicos municipales (conocidos como ejidos) para infraestructura de servicios públicos.<sup>20</sup>

15. Beatriz Bragoni, comp., *Microanálisis. Ensayos de historiografía argentina* (Buenos Aires: Prometeo, 2004).

16. La *Gaceta Departamental del Valle* es una sola serie documental que abarca desde 1908-1945. Pero esta varía en cuanto al nombre y numeración porque primero fue impresa por el Departamento de Cali entre 1908-1910 (n.º 1-78) y después por el Departamento del Valle entre 1910-1920 (n.º 1-1018).

17. Fundado el 16 de abril de 1910 por medio del Decreto n.º 340.

18. Santos y Sánchez; Valdivia.

19. Juan Correa, *De Buenaventura al Caribe: el ferrocarril del Pacífico y la conexión interoceánica (1872-2012)* (Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de la Administración, 2012).

20. Édgar Vásquez, *Historia del desarrollo urbano en Cali* (Cali: Universidad del Valle, 1982).

Al observar las anteriores posibilidades se presenta la viabilidad que tenían diversas actividades económicas en el Departamento y que el uso de la tierra era un factor común en todas ellas. El estudio del uso la tierra en cada actividad para el caso del Departamento devela tres características: 1) se utiliza tierra privada (indivisos) y pública (los baldíos); 2) existe una participación de varios actores estatales (municipios y departamento) y privados (colonos, mineros); y 3) Hubo un manejo estatal de baldíos desde el nivel central y local.<sup>21</sup> Para entrar en materia primero ubiquemos el espacio a trabajar en la figura 1.

[141]

**Figura 1. División política del Departamento del Valle del Cauca entre 1908-1920.**



Fuente: Elaboración propia a partir de *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 8 de feb. de 1913: 2175-2178; *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 7 de ene. de 1918: 5989.

21. Este mapa ubica los límites del Departamento del Valle del Cauca y su división política en 7 provincias las cuales agrupan en su interior 30 distritos (o municipios) de la siguiente manera: Provincia de Cali (distritos de Cali, Jamundí, Yumbo, Vijes, Pavas y Los Remedios); Provincia de Buenaventura (distritos de Buenaventura y Naya); Provincia de Palmira (distritos de Palmira, Pradera, Florida y Candelaria); Provincia de Buga (distritos de Buga, Cerrito, Guacarí, San Pedro y Yotoco); Provincia de Tuluá (distritos de Tuluá, San Vicente, Bugalagrande, Zarzal y Sevilla); y Provincia de Cartago (distritos de Cartago y La Victoria). La capital del Departamento es la ciudad de Cali, ubicada dentro de la Provincia de Cali. Adicionalmente se muestran las principales arterias de comunicación: el río Cauca que discurre de sur a norte (siendo necesario navegarlo a contracorriente de norte a sur) y el Ferrocarril del Pacífico entre Buenaventura y Cali.



### Manejo estatal de baldíos

[142]

Una de las características que se percibe al estudiar la cuestión de los baldíos es el manejo de estos desde varios niveles estatales: el nacional y el departamental. Al observar esto, se vio la necesidad de darles un manejo conjunto, debido al aumento continuo en la demanda de baldíos para desarrollar diferentes actividades en varias regiones del país, la dificultad del Estado central para gestionar todos estos trámites, la aparición de conflictos por derechos de propiedad, y la existencia de baldíos en poder de los estados locales como departamentos y municipios (esto último de herencia colonial).<sup>22</sup>

Ante estas exigencias la actuación del Estado central entre 1908-1920 se concentró en: reemplazar normas anteriores del siglo XIX a través de sucesivas legislaturas;<sup>23</sup> definir por parte de la nación los terrenos baldíos y los terrenos privados; determinar cuáles eran los terrenos baldíos de la nación, de los departamentos y de los municipios; autorizar el uso de baldíos nacionales y locales en actividades económicas y las obras públicas a través de varios sistemas; clarificar y garantizar los derechos de propiedad sobre baldíos ocupados para garantizar la estabilidad de las actividades económicas y evitar la progresiva aparición de conflictos; y por último, acelerar los procesos de adjudicación.<sup>24</sup>

En otro esfuerzo, el Estado central otorgó autonomía a departamentos y municipios, territorial (Ley 65 de 1910)<sup>25</sup> y administrativamente (Ley 88 de 1910) para la gestión de diversos asuntos. En materia de tierras les concedió obligaciones para contribuir al desarrollo de la economía regional mediante la explotación de bosques y la adjudicación de baldíos para colonización, explotación económica, el desarrollo/mantenimiento de la infraestructura

- 
22. Además de las fuentes, un trabajo que resume estas tendencias es: Fabio Sánchez, Antonella Fazio, y María del Pilar López-Urbe, "Conflictos de tierra, derechos de propiedad y surgimiento de la economía exportadora en Colombia, 1850-1925", *Economía colombiana del siglo XIX*, eds. Adolfo Meisel y María Ramírez (Bogotá: Fondo de Cultura Económica / Banco de la República, 2010) 245-282.
  23. Ramo de Tierras Baldías, *Recopilación de las leyes y disposiciones vigentes sobre tierras baldías* (Imprenta de Medardo Rivas, 1884).
  24. Dichas legislaturas son Ley 25 de 1908; Decreto n.º 1279 de 1908; Ley 110 de 1912; Ley 71 de 1917.
  25. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 10 de ene. de 1910: 526-527.

vial y fluvial, la ejecución/arreglo de obras públicas y la atracción de capitales extranjeros.<sup>26</sup>

También se hace una serie de atribuciones para que los departamentos pudieran lograr las anteriores metas, como “Reglamentar el repartimiento ó la enajenación ó destinos de los terrenos baldíos cedidos al Departamento, de conformidad con las leyes sobre la materia”.<sup>27</sup> Esto complementado con el “Título IV, Capítulo I Régimen de los Distritos” que señaló las atribuciones de los Consejos Municipales, haciendo énfasis en la resolución de los problemas de propiedades y de baldíos en los circuitos judiciales locales en plazos no mayores a 30 días.<sup>28</sup>

[143]

La Ley 88 de 1910 abre la puerta para un manejo estatal a nivel local. En el caso del Departamento del Valle del Cauca se da con la actuación de dos corporaciones, la Asamblea Departamental y los concejos municipales, quienes poseían unos mecanismos para entregar terrenos baldíos motivados por necesidades fiscales y el fomento de la economía; pero también para adquirir terrenos baldíos principalmente para adelantar obras públicas.

Es preciso identificar, en primer lugar, a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, que se vale de Ordenanzas y Decretos para “transferir” su dominio sobre los baldíos a través de varias modalidades. Una de ellas es la subasta de terrenos baldíos, un ejemplo es la autorización de venta mediante subasta pública del terreno “La Torre” en Palmira, mediante el Decreto n.º 24 de 1912 en el cual se ordena lo siguiente: “Procédase a la venta en pública subasta de la zona de terreno que el Departamento situado en el globo denominado de ‘La Torre’ en el Distrito de Palmira”. Esa venta entrará en vigor “[u]na vez verificado el avalúo se formará el pliego de cargos y se publicará en la *Gaceta Departamental* con sesenta días de anticipación al de la fecha del remate”.<sup>29</sup> Esta operación se hace para recaudar recursos fiscales y a la vez incentivar la apropiación de baldíos por particulares.

Otra forma de transferencia de baldíos por parte de la administración departamental fue la venta directa de terrenos. Por ejemplo, la Asamblea mediante Ordenanza Decreto n.º 31 de 1916 autorizó a la Gobernación del Valle vender unas zonas de terreno de su propiedad en diferentes puntos del Distrito del Cerrito:

26. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 9 de ene. de 1911: 519-526.

27. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 9 de ene. de 1911: 520-521.

28. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 9 de ene. de 1911: 523.

29. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 3 de ago. de 1912: 1753.

Art. 1º. Autorízase a la Gobernación para vender previas formalidades legales establecidas en el Código Fiscal, la faja de camino existente en el Distrito del Cerrito, comprendida entre los predios denominados *San Luis y Altamira*, y la faja de terreno sobrante en el corte de la *Vuelta del Bermejal*, ambas pertenecientes al Departamento. La venta se hará previa la condición de dejar libre el corte actual del Cauca en toda su longitud y latitud.<sup>30</sup>

[144]

La venta de terrenos se dio para la ejecución del dragado del río Cauca buscando mejorar su navegabilidad. Existió también la transferencia de baldíos departamentales a poblaciones recientemente fundadas como el Corregimiento de Caicedonia en 1911, el cual fue dotado por la Gobernación de un territorio que comprendía en su interior terrenos privados y mayoritariamente baldíos departamentales,<sup>31</sup> los cuales se transfieren automáticamente a la administración de la localidad.<sup>32</sup> La Gobernación lo hace para garantizar a Caicedonia su desarrollo locativo (construcción de calles, edificios públicos y casas), económico (agricultura, cría de animales, extracción de recursos de los bosques), demarcar su jurisdicción territorial y administrativa frente a corregimientos vecinos, y consolidar los derechos de propiedad del corregimiento y de sus pobladores sobre estos baldíos.

Una última forma en la que la Asamblea Departamental del Valle entrega la posibilidad de ejercer una actividad sobre sus baldíos es por vía del “arrendamiento”. Esta forma es particular, pues no entregaba los derechos de propiedad sobre la tierra baldía, sino que solamente concedía el derecho a su uso. La evidencia poseída entre 1908 y 1920 está contenida en avisos, memoriales y otros documentos sobre diversas minas que habían sido descubiertas y estaban siendo explotadas por particulares que, con la intención de legalizar la situación, se dirigen a la Gobernación, la cual en varias resoluciones reconoce la propiedad de los particulares sobre las minas a cambio del pago de unos derechos fiscales para arrendar los baldíos donde se localizan.

Ejemplos de arrendamiento son la expedición de títulos por parte de la Gobernación en lo corrido del año 1910 para varias minas descubiertas como

---

30. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 23 de may. de 1916: 5120-5121.

31. Los límites establecidos por la Gobernación a Caicedonia están entre el río Pijao; la quebrada La Luisa; el Departamento de Caldas; y el Distrito de Bugalagrande.

32. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 30 de mar. de 1911: 705-706.

la de los Behanes: “Mina de filón de platino, ubicada en terrenos baldíos, en la montaña del río Pepita, Distrito de Los Remedios, de esta jurisdicción. Se expidió el título en favor del Sr. José Dolores Soto H. el 8 de Julio del año en curso”; San José: “Mina de filón de oro, ubicada en la Cordillera Central, en las vertientes de la quebrada La Magdalena, en la jurisdicción del Distrito de Buga. Se expidió en favor del Sr. Rafael Martínez C. el 17 de Octubre del año en curso”, existiendo más casos.<sup>33</sup>

[145]

Habiendo visto todas las acciones anteriores, se reconoce que son autorizadas por la Asamblea Departamental y ejecutadas por la Gobernación del Valle, acciones que conllevan a transmitir el dominio total (por venta) o parcial (en forma de arrendamiento) de los terrenos baldíos que son propiedad del Departamento, a los particulares. No obstante, esta corporación (la Asamblea Departamental) no solo transfiere como lo hemos visto hasta ahora. Lo novedoso es que el Departamento del Valle tiene también la capacidad de “adquirir” terrenos tanto privados como baldíos.

Así, mediante la Ordenanza n.º 25 de 1913, la Asamblea Departamental del Valle autoriza la adquisición de un terreno baldío para “la construcción de un edificio para oficinas públicas del Departamento y Cárceles de circuito en Buenaventura”, dictaminando que “para llevar a efecto lo dispuesto en el artículo anterior, la Gobernación procederá a comprar el lote de terreno necesario, en las condiciones más ventajosas para el Departamento”, donde “facultase al Gobernador del Departamento para que proceda en el sentido indicado”, señalando además: “Destínese para la obra de que se trata en la presente Ordenanza la suma necesaria; la cual se incluirá en el Presupuesto de Gastos de la vigencia económica de 1913 a 1914”.<sup>34</sup> Si se adquiere el terreno se pagará si es un particular o en caso de ser baldío se le pagará a Buenaventura o tal vez se llegue a una cesión.

La Asamblea incluso puede “adquirir” baldíos a través de bonos. Un exponente de esta actuación se encuentra en la Ordenanza n.º 21 de 1918, donde primero se concede autorización a la Gobernación para comprar de sus arcas 200 bonos por un valor de 45.000 pesos del empréstito lanzado por el Municipio de Cali. Hasta allí, debe señalarse que la Gobernación adquirió la tenencia de terrenos ejidos de Cali en forma de bonos que tenían un valor de 45.000 pesos; en segunda instancia, la Ordenanza destina de ese valor

33. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 2 de ene. de 1911: 509.

34. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 22 de may. de 1913: 2425.

20.000 pesos para ayudar a la construcción del teatro en Cali y 5.000 para el teatro de Buga. La finalidad es favorecer las obras públicas.<sup>35</sup>

[146]

Esto permite evidenciar cómo la Asamblea Departamental posee mecanismos no solo para transferir, adquirir y arrendar, sino también para “reservar” baldíos para beneficio del Departamento. Ejemplo de ello es la Ordenanza n.º 27 de 1912, donde se aprecia el manejo de un terreno baldío en Palmira. Primero se busca vender una parte del mismo por subasta (“Facultase a la Gobernación del Departamento para que venda en pública subasta la zona de terreno”) para generar ingresos, reservando la otra parte con el argumento que “será cláusula del contrato de venta la de que el Departamento se reserva la propiedad del terreno necesario para conservar el canal escavado en dicha zona y para ensancharlo y profundizando en la medida que requiera” para mantener las obras de canalización efectuadas para favorecer la navegación del río Cauca.<sup>36</sup>

Adicionalmente, esta corporación departamental puede “crear organismos de control” relacionados terrenos particulares y terrenos baldíos. Dicho organismo fue la *Oficina de Catastro, Censo e Informaciones del Departamento del Valle del Cauca* creada por Ordenanza n.º 44 de 1917, señalando sus atribuciones y obligaciones. Según la Ordenanza esta oficina debía empezar a funcionar el 1 de agosto de 1917 y su propósito será levantar un catastro permanente de las propiedades en el Departamento para “[...] que el catastro sea fiel exponente de riqueza territorial del Departamento”.<sup>37</sup> Ante esto, hay dos cosas que nos llaman la atención: una es que esta oficina es creada por la Asamblea Departamental para establecer una estadística de terrenos tanto privados como baldíos presentes en el departamento; y la segunda es que esta acción denota su capacidad no solo para manejar baldíos, sino también organizar y legislar sobre el asunto.

La otra corporación que se introduce en el tema de baldíos son los concejos municipales de cada municipio del Departamento del Valle del Cauca que, mediante Decretos y Acuerdos, transmiten e, incluso, adquieren terrenos baldíos. Por ejemplo, en una operación de “transmitir” terrenos baldíos, se encuentra el caso del municipio de Cali, donde el alcalde hace el “llamamiento a licitación y pliego de cargos para la venta, en pública subasta, de unos lotes de Ejidos”, que fue aprobada mediante la Resolución 563 del

35. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 27 de abr. de 1918: 6187-6188.

36. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 27 de abr. de 1912: 1502.

37. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 25 de jun. de 1917: 5595-5597.

23 mayo de 1915 por el Concejo Municipal de Cali, con el fin de recaudar recursos para acometer obra del acueducto metálico. Especificará también la mecánica que seguirá la subasta, las condiciones para ser postor y finalmente la obligación del rematador con los postores y con el Municipio de Cali.<sup>38</sup>

Algunos de estos baldíos municipales puestos en venta se observan a través de la subasta, como el terreno ocupado por Ismael Rodríguez “en El Cascajero, que tiene una superficie de 10 fanegadas 1.184 varas cuadradas, o sea 64.758 metros cuadrados” y tiene un avalúo de 483,85 pesos en oro; el terreno ocupado por Sergio Villa “en El Pueblo, que tiene una superficie de 19 fanegadas 3.765 varas cuadradas, o sea 124.010 metros cuadrados”, avaluado en 775,06 pesos en oro; o el terreno ocupado por los herederos de Joaquín Bolaños “en Salomia, que tiene una superficie de 16 fanegadas 9.378 varas cuadradas, o sea 108.402 metros cuadrados”, avaluado en 846,89 pesos oro, existiendo 6 terrenos más a la venta dentro de esta subasta.<sup>39</sup> Llama la atención la alta cuantía de los terrenos ejidales puestos en subasta, también su gran extensión y las múltiples ubicaciones de estos en los extremos de la ciudad, sin olvidarse que hasta el momento habían estado en usufructo y con la subasta se procedería a su privatización.

[147]

En una operación inversa a la anterior, el Consejo Municipal de Cali esta vez “adquiere” tierras baldías. Un caso es a través de la licitación de obras de la desecación de un sector de la Laguna de Aguablanca en el año de 1912, previamente aprobada por varios Acuerdos, estipulando que el Municipio comparte los gastos de la obra con actores particulares donde “se procedió á discutir la forma del cobro y del pago de las cuotas con que cada comunero debe contribuir para la desecación de la mencionada laguna de Aguablanca”. Además, se decidió en la reunión que se nombraría una “comisión con el objeto de que forme la lista de los interesados en la desecación de los terrenos de Aguablanca y que deben contribuir con la mitad de la suma anual que suministra el Gobierno del Departamento para la obra”.<sup>40</sup>

Lo acordado en esta reunión del 5 de febrero de 1912 se modificó poco después en otra realizada el 12 de febrero. Ahora sería el Municipio quien manejaría todos los dineros públicos de la obra, así como los dineros recogidos a los particulares. Por esta causa el Consejo de Cali reemplazaría a la Gobernación como garante del proyecto; así como se definió el costo total

38. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 5 de jun. de 1917: 5559-5561.

39. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 5 de jun. de 1917: 5559-5560.

40. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 19 de feb. de 1912: 1362.

de la obra avalada en 150.000 pesos oro, cuyas cantidades a aportar por el Municipio de Cali son de 60.000 pesos oro y por los particulares de 90.000 pesos oro; finalmente se determina que estas cantidades se pagarían en cuotas repartidas en tres años.<sup>41</sup> Al analizar en su conjunto toda la operación, conviene sacar varias conclusiones.

[148]

Aunque el primer garante del proceso fue la Gobernación del Departamento, poco después el Municipio se hizo cargo al comprometerse a aportar los dineros; segundo, los terrenos resultantes de la obra le pertenecerán una parte al municipio y la otra a los particulares; tercero, los terrenos que adquiera el municipio de Cali entraran a ser parte de este en calidad de ejidos; y cuarto, lo anterior permite comprobar y sugerir una dinámica diferente en cuanto al manejo de terrenos ejidales; donde el Municipio de Cali pasa de estar en una operación de entregar sus ejidos a “adquirir” unos nuevos gracias a su asociación con los particulares en la obra de desecación y adecuación de estos terrenos.<sup>42</sup>

En cuanto a la capacidad de arriendo de baldíos que poseen los Consejos Municipales, ubiquemos el caso de Roldanillo en 1917. Este municipio al igual que Cali y muchos otros está en proceso de vender sus ejidos. Citando un ejemplo el terreno ocupado por el señor Rodolfo González estaba:

[...] avaluado en doscientos pesos oro, cuya extensión y linderos son los siguientes: por el Norte, cementerio nuevo y finca de Belisario Jaramillo y Magdalena Rodríguez, y mide, por este lado, cinco cuabras con sesenta y tres varas; por el Sur, con terreno del cementerio viejo y finca del señor Jesús María Barbosa, que mide cuatro cuabras con ochenta y tres varas; por el Oriente, callejón de por medio, con potrero de Isaías Borja y mide dos cuabras; y por el Poniente, con el camino público que de esta ciudad se conduce al Municipio de La Unión, y tiene de extensión una cuabra ochenta y una varas.<sup>43</sup>

---

41. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 24 de feb. de 1912: 1377.

42. Cabe advertir que desde 1912 esta obra se logró llevar a cabo parcialmente dada la magnitud de la extensión a desecar, el exagerado costo de la obra y la falta de incentivo para invertir por parte de los particulares; estas dificultades hicieron que esta se completara en su totalidad en la década de 1980. A pesar de ello, se lograron adecuar algunos terrenos que se incorporaron a la producción agrícola entre 1912-1920.

43. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 6 de oct. de 1917: 5809.

Lo interesante de los anteriores datos radica en que, mediante la descripción que se hace de su avalúo, dimensiones y linderos con los que colindan estos terrenos, se puede obtener un panorama del entorno, destacando varias cosas importantes. Todos estos terrenos ejidales se encuentran en usufructo mediante el sistema de arriendo que les concedía a estas personas el respectivo municipio. Usufructo representado en la existencia de casas de habitación, cultivos y potreros en estos ejidos. Además, el hecho de arrendarlos crea un contrato que, por una parte, no impide al municipio disponer de ellos cuando a bien lo tenga y, por otra, permite a los actores particulares acceder a ellos con buenas garantías, lo que explica todas la productividad que logran desarrollar en ellos. Otra cosa es la seguridad que ofrece el arrendamiento en los derechos de usufructo, pues los linderos mencionados, describen diversas propiedades, en las cuales se ha podido pasar hasta sucesión a los herederos.<sup>44</sup>

[149]

### Uso de baldíos para el crecimiento económico

Después de ver la expansión sobre los baldíos, la intervención legislativa y el manejo estatal de los baldíos nacionales y locales, el último aparte va a revisar la diversidad de usos que se les dio en pro del crecimiento económico.

### Uso de baldíos en la actividad agrícola

Entre los años de 1910 y 1920 los dirigentes (políticos, empresarios, entre otros) del Departamento del Valle del Cauca, consideraban que el crecimiento económico estaba en el sector agrícola y en la expansión de la frontera agropecuaria.<sup>45</sup> Un elemento clave para materializar el desarrollo agrícola fue la adjudicación de terrenos baldíos, las cuales, como se ha observado, provinieron del Estado central y del Estado local.

Situando las adjudicaciones del Estado central, se pueden citar varios casos que así lo confirman, como la realizada por el Ministerio de Obras Públicas en Bogotá al señor Faustino Gordillo en el Municipio de Bolívar en año de 1909. De esta adjudicación se identifica que la solicitud se hizo bajo el “título de cultivador” sobre un terreno baldío ubicado en el punto denominado “La Negra”, en las “Montañas baldías del Municipio de Bolívar”,

44. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 6 de oct. de 1917: 5809-5810.

45. Hugues Sánchez y Adriana Santos, “Estado, innovación y expansión de la agroindustria azucarera en el Valle del río Cauca (Colombia) 1910-1945”, *ALHE* 21.3 (2014): 201-230.



que es la Cordillera Oriental, con una extensión de 74 hectáreas. Lo cultivado en dicho terreno son “cultivos permanentes de pasto artificial, plátano, caña dulce, maíz y café, etc.”, sumado al establecimiento de casa de habitación.<sup>46</sup>

[150]

Otra adjudicación fue para Luis M. Velásquez, quien el 19 de junio de 1915 a través del Consejo Municipal de Cartago envía una solicitud de adjudicación del terreno baldío denominado “Terán”.<sup>47</sup> Pasado un corto tiempo, el 6 de julio de 1915, el Ministerio de Obras Públicas en Bogotá remite el expediente n.º 646 que adjudica el terreno baldío “Terán” al señor Velásquez en el Municipio de Cartago a título de cultivador.<sup>48</sup>

En cuanto a las adjudicaciones del Estado local, a manera de muestra se puede citar la adjudicación realizada por la Gobernación Departamental del Valle del Cauca el 5 de noviembre de 1918, mediante Resolución n.º 4, que adjudicó a Aureliano Murillo, “en su calidad de cultivador”, “el lote de terreno baldío, denominado *Palmichal*, de una extensión de diez (10) hectáreas, situado en dicho corregimiento, más diez (10) hectáreas a que tiene derecho el solicitante (artículo 1º de la ley 71 de 1917); total: veinte (20) hectáreas” en Ansermanuevo; los linderos que rodean la propiedad son “por el Norte, con mejoras del señor Juan Pablo Ortiz; por el Oriente, con mejoras del señor Juan Castaño; por el Sur, con el terreno de los señores Sánchez; y por el Occidente, con una plantación de café y plátano, de propiedad del señor Cirilo Antonio Tabares”.<sup>49</sup> A continuación, se presenta el número de adjudicaciones de baldíos nacionales y de baldíos locales:

**Figura 2. Solicitudes y adjudicaciones agrícolas manejadas por el Estado central y local entre 1910 y 1920.**

Estado central		Estado local	
Solicitudes	Adjudicaciones	Solicitudes	Adjudicaciones
154	75	356	248

Fuente: elaboración propia, los datos utilizados para cuantificar la cantidad del Estado central fueron tomados de Archivo General de la Nación (AGN), Bogotá, Sección República, Fondo Ministerio de Fomento, Subfondo Baldíos, 1910-1920, ts. 21-57; mientras los datos utilizados para el Estado central son recopilados de *Gaceta Departamental del Valle* [Cali], 1910-1920.

46. Archivo General de la Nación (AGN), Bogotá, Sección República, Fondo Ministerio de Fomento, Subfondo Baldíos, tomo 33, folios 177r.-179v.

47. AGN, Bogotá, S. República, F. Ministerio de Fomento, Sf. Baldíos, t. 38, f. 65r.

48. AGN, Bogotá, S. República, F. Ministerio de Fomento, Sf. Baldíos, t. 38, f. 66r.

49. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 9 de mar. de 1919: 7041-7042.

Al reunir las adjudicaciones nacionales y locales de baldíos se encuentran varias similitudes. Los requisitos eran ser “cultivador”, tener “la calidad de vecino” en la población, avisar a los colindantes, y reunir tres testigos propietarios y vecinos para dar fe de lo cultivado, del tiempo permanecido y de la conducta del solicitante; los productos cultivados eran los mismos: café, caña, maíz, plátano, hortalizas...; todos habían hecho mejoras con casa de habitación y con el cultivo de pastos artificiales. La diferencia estaba en los tiempos: una adjudicación nacional tardaba de 4 a 5 meses, una local de 1 a 2 meses. También se ve que las autoridades locales podían actuar con autonomía en la adjudicación y los trámites, mientras lo nacional siempre depende de la verificación de las autoridades locales para la adjudicación.

[151]

Adicionalmente, algunos documentos muestran un panorama donde predominan los cultivos de café y la caña de azúcar, sin importar su ubicación geográfica. Siempre se complementaban estos cultivos con otros, como el maíz o el plátano. En menor medida, se cultivaban tubérculos, hortalizas y árboles frutales. Escasos son los cultivos de arroz. Entonces, puede decirse, para el caso del Departamento del Valle del Cauca, que las adjudicaciones de baldíos en la agricultura se aprovecharon en doble sentido. Por un lado, cultivando productos comerciales hacia el mercado exterior (café y caña), y por el otro, cultivando hacia el mercado interior (maíz y plátano), tendencia que representó un crecimiento de la actividad agrícola y de la economía, como se verá en la figura 3.

**Figura 3. Número de hectáreas utilizadas en el Departamento del Valle del Cauca, años 1915 y 1945.**

Cultivo	n.º Ha. 1915	n.º Ha. 1945	Diferencia en Ha.
Caña	8.000	30.979	22.979
Café	5.604	56.671	51.067
Maíz	6.000	9.993	3.993
Plátano	4.300	12.739	8.736
TOTAL	23.904	110.382	86.775

Convenciones: Ha: hectáreas.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos encontrados para 1915 tomados de la *Revista Nacional de Agricultura* 202 (Bogotá, 1915): 295; mientras los datos para el año de 1945 son tomados de *Revista Nacional de Agricultura* 441 (Bogotá, 1945) 11.

**Uso de baldíos en la actividad minera**

Otra posibilidad de crecimiento para el Departamento del Valle del Cauca residía en la práctica de la minería.<sup>50</sup> Desde 1910 se observa un crecimiento en esta actividad, representado en el aumento de las minas de aluvión y de filón, de lugares de explotación y de minerales disponibles.<sup>51</sup> Una característica común de estas minas es que se encontraban en terrenos privados, indivisos o sobre baldíos. Para que esto se diera, se identificó un mecanismo institucional, por parte de la Gobernación, sobre el manejo de la tierra: el arrendamiento de los baldíos sobre los cuales se ubicaban estas minas donde se cobraba al dueño de la mina el uso del suelo y se reconocía su propiedad sobre la mina.<sup>52</sup> Lo único que podía hacer perder el derecho a ambas cosas era que no se usara en el corto plazo.

Para ejemplificar el funcionamiento de este mecanismo, se tiene el caso de Luis Chedé, quien, tras identificar varias minas abandonadas por sus antiguos propietarios a lo largo del río Dagua, procede a realizar el denuncia de 10 minas ante la Gobernación en 1910.<sup>53</sup> Esta a su vez informó “a todos a los que pueda interesar que el señor Chedé denunció ante el señor Gobernador del Departamento, como abandonada y para sí en su propio nombre, una mina de oro de aluvión, situada en este distrito”, donde se advierte que el alcalde de Buenaventura “ha sido comisionado para dar la posesión de dicha mina; y que si tienen que hacer valer algún derecho, deben ocurrir dentro de sesenta días, contados desde la publicación de este edicto en el periódico oficial, ante la autoridad competente”, palabras utilizadas igual en los 10 denuncios.<sup>54</sup>

Según se sabe, no existió ningún problema en la posesión y Chedé explotó las minas que pidió. Pero, al parecer, este las explotó por un tiempo muy corto y, por motivos desconocidos, dejó de hacerlo poco tiempo después de adquirir los derechos sobre ellas, dejándolas abandonadas pese a la presencia de minerales en ellas y a las inversiones que había efectuado. Ante la actitud de Chedé, el segundo caso de arriendo de baldíos para minas se encuentra

50. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] años 1908-1910, n.º 1- 78.

51. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] años 1910-1920, n.º 1-1018.

52. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] años 1910-1920, n.º 1-1018.

53. Las minas eran de oro y su calidad era de aluvión. Sus nombres eran Cacoli, Mina 5, Las Piedras, La Concepción, Armadillo, Juan López, California, San Felipe, Caimito, La Bomba.

54. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 3 de oct. de 1910: 300; 6 de oct. de 1910: 308; 17 de nov. de 1910: 402-403.

en la peticiones que hace el señor Lisando Martínez en diciembre de 1910 a la Gobernación del Departamento, donde reclama para sí y sus socios 5 minas que Chedé dejó abandonadas desde julio de 1910 (La Concepción, La bomba, Peñas Blancas, Cacoli y Las Piedras). Ante la antigüedad del abandono (6 meses), la Gobernación concedió posteriormente en enero de 1911 da la posesión de dichas minas a Lisandro Martínez.<sup>55</sup>

El mecanismo de arriendo de baldíos para minería también aplicó para minas recientemente descubiertas, como José Dolores Soto, quien descubrió la mina de los Behanes a comienzos de 1910. Soto denuncia para sí la mina cuyos linderos son los siguientes: “el que se halla cerca de los parajes de ‘La Laguna’, de ésta á un punto denominado ‘El Alto del Oso’ y de éste á una palma de chontaduro que está hacia la mitad de la falda, de allí á un punto llamado ‘La Amapola’, y de allí buscando el primer lindero”.<sup>56</sup> Ante este denuncia, la Gobernación, en abril de 1911, resuelve “que por Resolución número 4, de fecha catorce del presente mes, se ha dispuesto dar al señor José Dolores Soto H. posesión de una mina de filón de platino de nuevo descubrimiento, denominada ‘Los Behanes’ ubicada en la montaña del río ‘Pepita’, en terrenos baldíos en jurisdicción del Distrito de Dagua”.<sup>57</sup>

Al final, pueden sacarse algunas conclusiones sobre el uso de baldíos para la minería en el Departamento del Valle del Cauca entre 1910 y 1920: fue rustica con explotaciones sencillas y réditos variables. Su ampliación se debió a la fusión de los departamentos de Cali y Buga en 1910. Otro factor de la ampliación se debió a la ventaja que poseía el mecanismo de arrendamiento de baldíos que garantizaba flexibilidad en el acceso al uso de los baldíos y, además, ratificaba los derechos de propiedad de las minas, siempre y cuando se estuviera explotando de manera continua. Ese mecanismo de uso, dio continuidad y fomentó la actividad minera en el departamento aumentando el número de minas cuantificadas en la figura 4.

#### Uso de baldíos en la construcción del Ferrocarril del Pacífico

Gran parte de las posibilidades de crecimiento del Departamento del Valle del Cauca para el año de 1910 y 1915 radicaban en la terminación de una obra fundamental para la región y el país, el Ferrocarril del Pacífico. Respecto al uso de baldíos para las obras del Ferrocarril del Pacífico,

55. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 19 de ene. de 1911: 550; 23 de ene. de 1911: 557.

56. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 30 de may. de 1910: 48.

57. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 2 de ene. de 1911: 509.

**Figura 4. Número de minas en el Departamento del Valle del Cauca entre 1908 y 1920.**

Años	Buenaventura	Cali	Buga	Otros lugares	n.º De minas
1908-1910	15	2	3	1	21
1910-1920	42	14	14	7	77
TOTAL	57	16	17	8	98

Fuente: elaboración propia a partir de los datos encontrados entre 1908-1910 en *Gaceta Departamental del Valle* [Cali], n.º 1-78; mientras para 1910-1920 fueron usados los datos de *Gaceta Departamental del Valle* [Cali], 1910-1920, n.º 1-1018.

se encuentra en el informe del ingeniero interventor Sergio Convers, elaborado en 1911, donde presenta un cuadro en el “que manifiesta las expropiaciones hechas para el Ferrocarril del Cauca [...]” entre los años de 1906 a 1911, hecho por él, donde ubicó de forma pormenorizada las propiedades y terrenos que debía debían expropiarse para la obra, desde Cisneros en el kilómetro 54 hasta Yumbo en el kilómetro 158. En este documento tiene presente el estado de las negociaciones que buscaban adquirirlos a marzo de 1911. Partiendo de Buenaventura hasta Yumbo se encuentran varios casos de baldíos de los Distritos de Los Remedios, Pavas y Yumbo que son cedidos a la obra del Ferrocarril del Pacífico como se demuestra en la figura 5.<sup>58</sup>

**Figura 5. Uso de baldíos para el ferrocarril, tramo Buenaventura-Cali, 1910-1911.**

Terreno baldío del Distrito de	Localización (kilómetro)	Extensión (metros)	Cultivos	Tipo de cesión	Fecha del arreglo
Los Remedios	101-105	4.000	No	Gratuita	19-04-1910
Pavas	115-125	10.480	No	Gratuita	28-10-1910
Pavas	127	1.000	Si	Gratuita	19-02-1911
Yumbo	145 a 152	7.000	Si	Sin datos	25-10-1910
Yumbo	156 a 158	2.000	Si	Sin datos	25-10-1910

Fuente: elaboración propia a partir de los datos encontrados en AGN, Bogotá, S. República, F. Ferrocarriles Nacionales, Subfondo Ferrocarril del Pacífico, t. 438, ff. 97r-101r.

58. AGN, Bogotá, S. República, F. Ferrocarriles Nacionales, Sf. Ferrocarril del Pacífico, t. 438, ff. 97r -103r.

Dentro del cuadro mencionado se detalla que “la zona comprendida entre los kilómetros 115 250 y kilómetro 125 680 pasa por terrenos reputados como baldíos”. Esta era una zona que comprendía una franja de 10.430 metros, 10 kilómetros de terrenos baldíos, a lo que habría que sumar los 50 metros de ancho. Según los datos del cuadro, se ubica como propietario de dicha franja al Distrito de Pavas; se indica asimismo que la fecha de arreglo con el cabildo había sido el 28 de octubre de 1910 y la fecha de ocupación del terreno por la Compañía, en diciembre del mismo año; señala que las tierras están incultas y no poseen edificios; y que dicha cesión fue gratuita, lo que propició que no existiera ningún problema.<sup>59</sup>

Posteriormente el ingeniero sigue detallando el recorrido desde Buenaventura hasta Cali, donde aparecen nuevas apropiaciones de baldíos. Conviene observar que el trayecto del sitio denominado Caldas a Lomitas en los kilómetros 101 al 105 son terrenos baldíos que pertenecen al Distrito de los Remedios;<sup>60</sup> o en el trayecto de Lomitas a Cresta de Gallo, entre los kilómetros 115 al 125, y el kilómetro 127 conocido como Tunía, son baldíos y están ubicados en Pavas;<sup>61</sup> o el kilómetro 145 a 152 y el 156 a 158 pertenecen al Distrito de Yumbo en calidad de baldío.<sup>62</sup>

Frente a este último caso, el municipio de Yumbo pidió en el primer arreglo del 25 de octubre de 1910 una indemnización de 64 pesos por entregar su franja de 7 000 metros o 7 kilómetros. Tal vez buscó recibirla ya que en el terreno se encontraba una pequeña parte cultivada de 18 hectáreas. Al final este arreglo fue aprobado por la Compañía el 16 de enero de 1911, aunque no se sabe si al final el Distrito de Yumbo recibió el pago.

Según se ha observado, el mecanismo para obtener los terrenos necesarios en la construcción del tramo Buenaventura-Cali consistía en comprar o expropiar los terrenos que eran privados.<sup>63</sup> Respecto a los terrenos baldíos,

59. AGN, Bogotá, S. República, F. Ferrocarriles Nacionales, Sf. Ferrocarril del Pacífico, t. 438, f. 98r.

60. AGN, Bogotá, S. República, F. Ferrocarriles Nacionales, Sf. Ferrocarril del Pacífico, t. 438, f. 101r.

61. AGN, Bogotá, S. República, F. Ferrocarriles Nacionales, Sf. Ferrocarril del Pacífico, t. 438, f. 101r.

62. AGN, Bogotá, S. República, F. Ferrocarriles Nacionales, Sf. Ferrocarril del Pacífico, t. 438, f. 98r.

63. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 26 de abr. de 1915: 3467-3468; AGN, Bogotá, S. República, F. Ferrocarriles Nacionales, Sf. Ferrocarril del Pacífico, t. 438, ff. 97r-103r.

el mecanismo se efectuaba mediante la cesión, en su mayoría gratuita, por parte de la nación o de los municipios, quienes trasladaban la propiedad de sus manos hacia la Compañía del Ferrocarril. Gracias a estos mecanismos, la Compañía pudo adquirir los terrenos necesarios para la construcción de la vía férrea, la conformación de la zona de seguridad del ferrocarril (área de 50 metros de ancho) y para las instalaciones del mismo como estaciones y talleres.<sup>64</sup>

[156]

Cada uno de estos ejemplos puede demostrar el uso de terrenos baldíos por 24.480 metros (figura 5), sumado a la franja de 50 metros de ancho para la obra del ferrocarril; terrenos comunales que estaban en el trazado proyectado y que eran negociados por las directivas del ferrocarril con las autoridades locales de cada Distrito para obtener su cesión. Favoreció el hecho que la mayoría de estos baldíos se encontraran sin cultivar o con un porcentaje mínimo, observando que el arreglo de los cinco casos se dio rápido y gratis para la Compañía (entre abril de 1910 a febrero de 1911), comparado a las negociaciones de terrenos privados con los particulares (entre mayo de 1908 a marzo de 1911 por problemas con el arreglo, escrituras y dueños sin encontrar) y con valores en indemnizaciones por cerca de 1.686 pesos pagados.

Al observar varias transacciones en conjunto entre 1910 y 1911, se destaca el hecho de que las negociaciones de estos baldíos se hacía entre entidades estatales, lo que ayudó a la celeridad del traspaso y a la gratuidad de los mismos terrenos hacia manos de la Compañía del Ferrocarril.<sup>65</sup> Subsecuentemente se pudo ahorrar dinero y tiempo. Finalmente, podría decirse que el uso de baldíos en el Ferrocarril del Pacífico representa un caso donde existe una transferencia de baldíos de la comunidad hacia el ferrocarril; en otras palabras, un traspaso de baldíos entre diferentes esferas del Estado.

#### **Uso de baldíos para obras públicas municipales**

Para el Departamento del Valle del Cauca, existen claros indicios del uso de baldíos para la construcción de obras públicas municipales y departamentales. Respecto al caso de obras municipales, por ejemplo, se encuentra una cesión efectuada por la nación al Distrito de Cali mediante un acto legislativo de 1918, donde se autoriza:

64. AGN, Bogotá, S. República, F. Ferrocarriles Nacionales, Sf. Ferrocarril del Pacífico, t. 438, ff. 97r-103r.

65. Mientras la apropiación de terrenos privados en 1911 estaba con varios inconvenientes por demoras en trámites y altos avalúos.

[...] al Gobierno para que ceda gratuitamente al Municipio de Cali la faja de terreno de propiedad nacional que, sin perjuicio de la estética y comodidad del cuartel que está en construcción, sea indispensable para el ensanche del puente principal y de la avenida Bolívar en dicha ciudad.<sup>66</sup>

Siendo así, el Estado Nacional le está haciendo una cesión de sus terrenos al Distrito de Cali, pero vale la pena resaltar varias cuestiones. El Estado central posee baldíos en todas partes, de (en) ciudades o espacios rurales, y en este caso los lotes de terreno que piensa ceder son propios. Es necesario pensar también en que la cesión, aunque se le hace al Distrito, no se le entrega inmediatamente, sino que se establece primero un intermediario, que será entidad del Estado: el ingeniero interventor del ferrocarril para que este realice los trámites de rigor, principalmente el levantamiento del plano. Después vendría el Ministerio de Hacienda, quien, para la época, manejaba los bienes del Estado. Finalmente, determinado el terreno, límites y traspaso, este le era entregado al Distrito para que lo utilizara.

[157]

El caso departamental se encuentra en una obra tan importante como lo fue el Muelle de Buenaventura en el año de 1919, donde participaban hasta el momento dos entes: el gobierno de la Nación y el del departamento del Valle. Ante esto y la carencia de recursos económicos, el Distrito de Buenaventura decide participar por medio del aporte de los terrenos que necesitará el muelle. Con esa intención, el Concejo Municipal de Buenaventura, a través del Acuerdo n.º 2 de 1919 ordena lo siguiente: “Ofrézcanse por el momento a la Junta, y pónganse a disposición de ella, los lotes de terreno que el municipio posee y que pueden ser útiles para los trabajos del muelle”. Así mismo, se autoriza “[...] al Personero Municipal para que, de acuerdo con el comisionado o representante de la Junta, haga la escogencia del lote o lotes, una vez aceptada esta oferta, y para que determine las condiciones de la cesión”.<sup>67</sup>

Al final Buenaventura autorizó entregar los lotes necesarios a la Gobernación, mediante la Compañía encargada de la construcción del muelle escogería los terrenos (que en este caso eran ejidales pues pertenecían al Distrito de Buenaventura y se encontraban en su área directa de influencia). Al ver esto, se observa una operación de uso y de traspaso de terrenos ejidales entre el Distrito y la Gobernación por motivo de la obra a realizar. En vista

66. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 14 de sep. de 1918: 6553.

67. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 5 de abr. de 1919: 7114.



de ello, la Gobernación Del Valle inmediatamente respondió al Consejo de Buenaventura lo siguiente: “Por no haber observación qué hacerle, devuélvase, por conducto del Alcalde respectivo, el Acuerdo N.º 2 expedido por el Consejo Municipal de Buenaventura en 12 de los corrientes, por el cual se coopera a la ejecución del muelle en ese puerto”.<sup>68</sup>

[158]

#### **Uso de baldíos para generar recursos fiscales**

La generación de recursos fiscales para el Estado siempre ha sido una prioridad. Se ha reconocido que, en el siglo XIX, el Estado nacional, departamental y municipal buscaba vender o arrendar los baldíos para obtener recursos que permitieran solventar sus dificultades fiscales.<sup>69</sup> En el siglo XX, se encuentra un caso del Distrito de Cali del año 1909 que demuestra, a través de sus cuentas, cómo ingresaban recursos por alquilar sus terrenos baldíos. Constancia de ello es el Acta de Visita que realiza el alcalde de Cali a la Tesorería Municipal donde se expresa lo siguiente:

En Cali, á los veintiún días del mes de Julio en mil novecientos nueve, el señor Alcalde en asocio de su Secretario se trasladó á la Oficina que ocupa la Tesorería Municipal con el fin de «pasar la visita reglamentaria correspondiente al mes de Junio próximo pasado y general al primer semestre del año»

En la visita, “El señor Tesorero puso á la vista los libros y documentos que constituyen la cuenta y examinado se obtuvo el siguiente resultado en el mes:”, en este caso el mes de junio, que representamos en la figura 6.<sup>70</sup>

Este tipo de balances confirman la utilización de los baldíos municipales para generar ingresos mensuales al erario público municipal. Según el mismo documento, las cuentas semestrales de enero a junio de 1909 arrojaron un valor muy importante, producto del “arrendamiento de ejidos y baldíos”. Como se ve, la cifra de 777,64 pesos es el tercer valor en importancia recaudado por el Distrito, en ese momento solo superado por dos: el concepto de degüello de ganado mayor y el de bodegas. Es demostrable la alta rentabilidad que le reportó en este semestre al Distrito dicha operación, representada en la figura 7:

---

68. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 5 de abr. de 1919: 7114.

69. Montalvo.

70. *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 4 de oct. de 1909: 416.

**Figura 6. Ingresos del 1 al 30 de junio de 1909 en el Distrito de Cali.**

Concepto	Recaudo en pesos
Aguas	2.50
Arrendamiento de Ejidos y Baldíos	14.75
Alumbrado	76.30
Impuesto de bodegas	31.95
Cosas	14.80
Cantinas e Industrias	31.00
Degüello de ganado menor	96.82
Diversiones públicas y juegos	26.00
Matadero público	153.69
Mercado (acciones)	80.00
Multas y aprovechamientos	16.00
Ocupación de calles y plazas	0.80
Propiedad raíz	36.77
Rifas	10.01
Vigencias expiradas	30.81

[159]

Fuente: elaboración propia a partir de los datos encontrados en *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 4 de oct. de 1909: 416.

**Figura 7. Ingresos desde el 1 de enero al 30 de junio de 1909 en el Distrito de Cali.**

Concepto	Recaudo en pesos
Aguas	212.50
Arrendamiento de Ejidos y Baldíos	777.64
Avisos y letreros	0.50
Bodegas	872.63
Cosas	88.83
Cantinas e industrias	367.00
Degüello de ganado mayor	3.620
Degüello de ganado menor	534.06

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en *Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 4 de oct. de 1909: 416.

## Consideraciones finales

Al hablar del manejo estatal de baldíos se obtienen varias conclusiones frente al caso del Departamento del Valle del Cauca. Por un lado, fueron más los terrenos manejados por las entidades locales, como la Gobernación, que por las autoridades nacionales en Bogotá. Este fenómeno se puede explicar por varias razones, de las cuales una de las más manifiesta es la intención de los peticionarios locales de hacer sus propuestas al gobernador y no tanto a las autoridades en Bogotá por la cercanía, ahorro en gastos y tiempo que representaba pedir las adjudicaciones a las autoridades locales.

[160]

También el trabajo del gobierno nacional mediante la legislación (Ley 110 de 1912 y la Ley 71 de 1917) propició y favoreció que esta acción se diera al dotar de autonomía, autoridad y herramientas jurídicas a los órganos locales para adjudicar directamente sus baldíos sin consultar al gobierno nacional. En ello cabe resaltar que la Ley 88 de 1910 fue la que dio esa autonomía, una ley que no es de baldíos, pero que resultó decisiva para mejorar los trámites adjudicatarios al brindar esa autonomía a los entes locales. Esta autonomía dio buenos resultados, reflejados en un mayor uso y petición de baldíos.

En este mismo aspecto, frente a la legislación se notaron tres elementos: 1) la legislación logra influir en la oferta, adjudicación y uso de baldíos en diferentes formas: derechos de propiedad, reglamento de baldíos, poder a las corporaciones locales para su gestión, etc.; 2) hay un manejo con cierta autonomía en la adjudicación de terrenos baldíos concedida por el Estado nacional al gobierno departamental y municipal; y 3) se ve una clara complementariedad legislativa dentro de la política de tierras nacional entre leyes centrales y locales, pensada en reforzar y adaptar el accionar de la legislación a las particularidades locales.

Los buenos resultados en el uso de baldíos (de la mano con la oferta y el manejo estatal) en el Departamento del Valle del Cauca evidencian varios aspectos positivos según los datos recopilados. Como se ilustró, el uso de baldíos fue muy diversificado, abarcando varias actividades económicas que beneficiaban tanto a los particulares como al Departamento y en su conjunto a la economía departamental. Se logró así mejorar paulatinamente aspectos en los tiempos de los trámites, la protección a los derechos de propiedad, la celeridad en las adjudicaciones entre gobierno, etc. El manejo complementario y a la vez autónomo de baldíos le permitió al Departamento disponer y dar buen uso a los baldíos materializándolos en obras, crecimiento agrícola y consolidación institucional.

## OBRAS CITADAS

### I. Fuentes primarias

#### Archivos

Archivo General de la Nación (AGN), Bogotá, Colombia

Sección República

Fondo Ministerio de Fomento, Subfondo de Baldíos

Fondo Ferrocarriles Nacionales, Subfondo Ferrocarril del Pacífico

[161]

#### Publicaciones periódicas

*Periódicos*

*Gaceta Departamental del Valle* [Cali] 1908-1920.

#### Revistas

*Revista Nacional de Agricultura* (1915, 1945).

#### Documentos impresos y manuscritos

*Documentos oficiales*

Ramo de Tierras Baldías. *Recopilación de las leyes y disposiciones vigentes sobre tierras baldías*. Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1884.

Secretaría de Hacienda de Antioquia. *Informe al Señor Gobernador*. Medellín: Imprenta Oficial, 1914.

#### Libros contemporáneos

Mariño, Enrique. *Manual de Derecho Civil Colombiano para uso de los agricultores del país*. Bogotá: Casa Editorial de la República, 1918.

Montalvo, José. *Apuntes sobre legislación de tierras baldías*. Bogotá: Tipografía Augusta, 1914.

### II. Fuentes secundarias

Banzato, Guillermo. *La expansión de la frontera bonaerense. Posesión y propiedad de la tierra en Chascomús, Ranchos y Monte 1780-1880*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2005.

Botero, Juan. *Adjudicación, explotación y comercialización de los baldíos y bosques nacionales: evolución histórico-legislativa 1830-1930*. Bogotá: Banco de la República, 1994.

- Bragoni, Beatriz, comp. *Microanálisis. Ensayos de historiografía argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
- Correa, Juan. *De Buenaventura al Caribe: el ferrocarril del Pacífico y la conexión interoceánica (1872-2012)*. Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de la Administración, 2012.
- Franks, Julie. *Transformando la propiedad. La tenencia de tierras y los derechos de políticos en la región azucarera dominicana, 1880-1930*. Santo Domingo: Academia Dominicana de la Historia, 2013.
- Gutiérrez, John y David Velasco. “Tensiones en pugna: La cuestión agraria en el Valle del Cauca. Décadas 20 y 30 del siglo xx”. Tesis de Pregrado en Licenciatura en Historia, Cali: Universidad del Valle, 2010.
- LeGrand, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- Lewis, Colin. “Economías de exportación”. *Historia General de América Latina. Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación, 1870-1930*. Vol. VII. Dir. Enrique Mora Ayala. París: Unesco / Trotta, 2008. 79-109.
- Londoño, Jaime. “La colonización de vertiente en el Valle del Cauca”. *Historia del Gran Cauca. Historia regional del Suroccidente colombiano*. Comp. Alonso Valencia. Cali: Editorial Universidad del Valle, 1996: 137-141.
- López, Jairo y María González. “Colonización de vertientes y conflicto agrario. El caso de Pance 1900-1950”. Tesis de Pregrado en Licenciatura en Historia, Cali: Universidad del Valle, 1992.
- Machado, Absalón, comp. *El agro y la cuestión social*. Bogotá: Tercer Mundo, 1994.
- Ramírez, Renzo. “Colonización del Líbano. De la distribución de baldíos a la consolidación de una región cafetera, Tolima-Colombia 1849-1907”. *Serie Cuadernos de Trabajo* 23 (1999). 1-144.
- Sánchez, Fabio, Antonella Fazio y María del Pilar López-Urbe. “Conflictos de tierra, derechos de propiedad y surgimiento de la economía exportadora en Colombia, 1850-1925”. *Economía colombiana del siglo XIX*. Eds. Adolfo Meisel Roca y María Ramírez. Bogotá: Fondo de Cultura Económica / Banco de la República, 2010: 245-282.
- Sánchez, Hugues y Adriana Santos. “Estado, innovación y expansión de la agroindustria azucarera en el Valle del río Cauca (Colombia), 1910-1945”. *América Latina en la Historia Económica* 21.3 (2014): 201-230.
- Sánchez, Hugues y Adriana Santos. *La irrupción del capitalismo agrario en el Valle del Cauca. Políticas estatales, trabajo y tecnología, 1900-1950*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle, 2010.

- Tovar, Hermes. *Que nos tengan en cuenta. Colonos, empresarios y aldeas: Colombia 1800-1900*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995.
- Valdivia, Luis. *Economía y espacio: El Valle del Cauca 1850-1950*. Cali: Universidad del Valle, 1992.
- Vásquez, Édgar. *Historia del desarrollo urbano en Cali*. Cali: Universidad del Valle, 1982.