

Excluir para integrar. Excepción y construcción de estado en la historia de los territorios nacionales de Colombia, 1843-1940

To Exclude in order to Integrate. Exception and
State Building in the History of the National
Territories of Colombia, 1843-1940

*Excluir para integrar. Exceção e construção do estado na
história dos territórios nacionais da Colômbia, 1843-1940*

SIMÓN URIBE

simon.uribem@urosario.edu.co

Universidad del Rosario, Colombia

 <https://orcid.org/0000-0002-1865-3574>

Artículo de investigación

Recepción: 12 de julio de 2023. Aprobación: 3 de diciembre de 2023.

Cómo citar este artículo

Simón Uribe, “Excluir para integrar. Excepción y construcción de estado en la historia de los territorios nacionales de Colombia, 1843-1940”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 51, n.º 2 (2024): 53-84.

Reconocimiento-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-ND 4.0)

RESUMEN

Objetivo: discutir el origen y la persistencia de los territorios nacionales en Colombia, su relación con el orden social dominante, y algunos eventos o prácticas a través de las cuales fueron intervenidos o gobernados en la práctica. **Metodología:** a partir de un análisis de leyes y fuentes de archivo relativas a los territorios nacionales, el artículo examina críticamente las lógicas políticas que impulsaron su creación y permanencia, y la forma en que estas lógicas se materializaron en casos concretos. **Originalidad:** si bien los territorios nacionales han sido objeto de diferentes trabajos monográficos, este artículo ofrece una perspectiva histórica amplia sobre su origen y persistencia. Esta perspectiva permite entender la relación de esta persistencia con la existencia de un orden político y social dominante. **Conclusiones:** el análisis normativo e histórico de los territorios nacionales permite entender las formas en que fueron asimilados simbólicamente y materialmente a la nación colombiana, así como su relación con las fronteras internas, periferias, márgenes y otras construcciones socioespaciales vigentes.

Palabras clave: Colombia; construcción del estado; fronteras internas; misiones católicas; orden social; racismo; regímenes de excepción; territorios nacionales.

ABSTRACT

Objective: To discuss the origin and persistence of national territories in Colombia, their relationship with the dominant social order, and some events or practices through which they were intervened or governed in practice.

Methodology: Based on the analysis of laws and archival sources related to the national territories, the article critically examines the political logics that drove their creation and permanence, and the way in which these logics materialized in specific cases.

Originality: Although national territories have been the subject of monographic works, this article offers a broad historical perspective on their origin and persistence. This perspective allows us to understand the relationship of this persistence with the existence of a dominant political and social order.

Conclusions: The normative and historical analysis of national territories allows us to understand the ways in which they were symbolically and materially assimilated into the Colombian nation, as well as their relationship with internal borders, peripheries, margins and other current socio-spatial constructions.

Keywords: catholic missions; Colombia; internal frontiers; national territories; racism; social order; regimes of exception; state building.

[56]

RESUMO

Objetivo: discutir a origem e a persistência dos territórios nacionais na Colômbia, a sua relação com a ordem social dominante e alguns acontecimentos ou práticas através dos quais foram intervencionados ou governados na prática.

Metodologia: com base numa análise de leis e fontes de arquivo relacionadas com os territórios nacionais, o artigo examina criticamente as lógicas políticas que impulsionaram a sua criação e permanência, e a forma como essas lógicas se materializaram em casos específicos.

Originalidade: embora os territórios nacionais tenham sido objeto de trabalhos monográficos, este artigo oferece uma perspectiva histórica alargada sobre a sua origem e persistência. Esta perspectiva permite-nos compreender a relação desta persistência com a existência de uma ordem política e social dominante. **Conclusões:** a análise normativa e histórica dos territórios nacionais permite-nos compreender as formas como foram assimilados simbólica e materialmente na nação colombiana, bem como a sua relação com as fronteiras internas, as periferias, as margens e outras construções socio-espaciais atuais.

Palavras-chave: Colômbia; construção do estado; fronteiras internas; missões católicas; racismo; ordem social; regimes de exceção; territórios nacionais.

En sus diferentes versiones y metamorfosis, la vida de los territorios nacionales se extendió por cerca de siglo y medio, desde su gestación oficial con la Constitución de 1843 hasta su extinción definitiva en la de 1991. Su concepción original como espacios periféricos, cuyo aislamiento y carácter “salvaje” requería un tratamiento especial, legitimó y normalizó en el ordenamiento jurídico del estado la geografía racializada que atravesó el proyecto criollo de estado nación.¹ Este ordenamiento supuso y dependió de la imposición de un régimen de excepción en vastas zonas del país, que se mantuvo bajo el argumento de que su “civilización” era una condición esencial para su integración política y social al orden estatal. Los territorios nacieron entonces con una paradoja que, en muchos sentidos, permaneció vigente hasta el final de su existencia oficial: su inclusión a la nación demandaba la transición de un orden “salvaje” a uno “civilizado” y, a la vez, la delimitación de estos órdenes implicaba fijar límites físicos y simbólicos entre ambos, aún más cuando la primacía del segundo se sustentaba en la existencia y perpetuación del primero.

[57]

En este artículo rastreo el origen y persistencia en el tiempo de los territorios nacionales, su relación con el orden social dominante, y algunas de las prácticas y políticas a través de las cuales cobraron una existencia concreta más allá de su ficción legal. En particular, hago énfasis en cómo la excepcionalidad jurídica de esta figura de gobierno territorial constituyó una condición de posibilidad del proyecto civilizador del estado, a la vez que legitimó y normalizó prácticas de integración y control por fuera del orden constitucional, en muchos casos a través de medios violentos. Aunque la historia de los territorios comprende un periodo de cerca de siglo y medio, me centro en la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, periodo durante el cual es posible examinar las visiones y lógicas que sustentaron su origen y permanencia, así como su relación con las dinámicas de construcción del estado nación colombiano. Con este fin, el texto se estructura en cuatro secciones. La primera discute el origen jurídico de los territorios nacionales en el contexto del orden geográfico y sociorracial dominante y, de forma específica, la forma en que el vínculo entre este orden y los territorios se constituyó a través de una relación de

1. En este texto empleo deliberadamente el término estado en minúsculas, con el fin de enfatizar la naturaleza heterogénea de las prácticas y actores que lo configuran y que confrontan la visión dominante de este como un aparato monolítico desligado de las dinámicas sociales e históricas que le han dado forma.

[58]

excepción. La segunda sitúa la primera fase de los territorios en la brecha entre su existencia legal y efectiva, y describe cómo, pese a la permanencia en el tiempo de esta brecha y su intrascendencia más allá de la ley, la ficción jurídica que les dio vida se mantuvo vigente. La tercera y cuarta analizan el orden civil y religioso en los territorios a través del régimen de intendencias y comisarías y las misiones católicas; en particular, señalo los vínculos y diferencias entre estos dos órdenes, y describo algunos eventos o casos que permiten ilustrar cómo se llevó a la práctica el régimen de excepción que caracterizó a los territorios y sus habitantes. A modo de conclusión, planteo que el análisis histórico de los territorios nacionales permite entender las formas a través de las cuales fueron asimilados dentro del proyecto de estado nación colombiano. Asimismo, sugiero que su vigencia a través de otras construcciones socioespaciales da cuenta de la persistencia de la relación entre el estado y sus márgenes.

Los territorios nacionales como espacios de excepción

La figura de los territorios nacionales emergió en el orden jurídico colombiano por primera vez en la Constitución Política de 1843, la cual estableció que determinados lugares, por su lejanía o escasa población, podrían “ser regidos por leyes especiales” hasta que fuera posible “establecerse en ellos el régimen constitucional”, una vez alcanzaran las condiciones para anexarse a cantones o provincias existentes o erigirse en alguna de estas figuras (art. 167).² En términos jurídicos, esto significaba que los territorios quedarían regidos bajo un régimen de excepción constitucional, por medio del cual el poder ejecutivo tendría la potestad de crearlos, suprimirlos, modificarlos o tomar decisiones sobre la forma de gobernarlos, en muchos casos sin requerir el aval o aprobación por parte de los órganos legislativos, en este caso el Congreso de la República. Este régimen de excepción, que se decantaría posteriormente en otras formas de gobierno territorial como las prefecturas apostólicas y las intendencias y comisarías especiales, no surgió del vacío. Por el contrario, fue la expresión jurídica de la geografía racializada y jerárquica la que definió el proyecto criollo de estado nación.

Desde las elucubraciones de Caldas sobre el impacto del clima en los habitantes granadinos hasta las descripciones de Codazzi y otros miembros de la Comisión Corográfica medio siglo más tarde, la geografía de la república

2. Constitución de la República de Nueva Granada de 1843
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13695>

era vista como un espacio plagado de retos enormes –cuando no obstáculos– no solamente físicos sino morales.³ Al lado de las difíciles condiciones de acceso, topográficas y climáticas de buena parte del país, se planteaba la pregunta de cómo legitimar la autoridad política y la primacía social de los criollos letrados sobre extensos territorios que solo conocían en mapas. En la búsqueda de una respuesta, las categorías geográficas de “Andes” y “selva”, “tierras altas” y “tierras bajas” o “climas cálidos” y “climas temperados” se fueron entremezclando con otras de carácter moral como “civilizados” y “salvajes”, “racionales” y “bárbaros”, “orden” y “caos”, entre otros.⁴

[59]

En su vínculo indisoluble, estas categorías binarias revelaban, como sugiere Wade, una paradoja central del ideal criollo de nación que, si bien aspiraba a construir una sociedad y un espacio homogéneos a través de la abolición de diferencias raciales y la superación de obstáculos geográficos, buscaba al mismo tiempo perpetuar un orden jerárquico sustentado en dichas diferencias.⁵ La figura de los territorios nacionales, que como sucedía con muchas ideas y fórmulas de gobierno y de progreso no eran producto del ingenio criollo, no escapaba a esta paradoja. Proveniente de la legislación de los Estados Unidos, fue adaptada al ordenamiento territorial de países como Colombia, Bolivia, Argentina y Chile, cuyos gobiernos compartían dilemas similares frente al gobierno de vastos territorios por fuera del control estatal.⁶ Como señala Harambour en su trabajo sobre las

-
3. Francisco José de Caldas, *Obras completas de Francisco José de Caldas* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1966[1808]); Agustín Codazzi, *Geografía física y política de la Confederación Granadina. Estado del Cauca, Territorio del Caquetá. Obra dirigida por el General Agustín Codazzi*, editado por Camilo Domínguez, Augusto Gómez y Guido Barona (Bogotá: COAMA / FEN / IGAC, 1996 [1858]).
 4. Sobre la relación entre geografía y racismo en el siglo XIX en el contexto granadino, ver Nancy Appelbaum, *Mapping the Country of Regions: The Chorographic Commission of Nineteenth-Century Colombia* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2016); Julio Arias, *Nación y diferencia en el siglo XIX colombiano: orden nacional, racismo y taxonomías poblacionales* (Bogotá: Universidad de los Andes / CESO, 2005).
 5. Peter Wade, “The Language of Race, Place and Nation in Colombia”, *América Negra* 2 (1989): 48.
 6. La figura de los territorios en los Estados Unidos estuvo asociada a las anexiones de vastas zonas que, antes de ser constituidas o reconocidas formalmente como estados, mantuvieron una representación política limitada. Para una discusión sobre los orígenes de esta figura y su escasa atención en los libros de texto de historia política norteamericana, ver Bartholomew Sparrow, “A Territorial State:

configuraciones estatales y privadas en la Patagonia argentina y chilena, los territorios nacionales constituyen una figura paradójica porque “define un espacio dentro y fuera de la nación, como una frontera en que se combinan exclusión e inclusión, simultáneamente [...] una frontera dentro y fuera de los límites de la nacionalidad”.⁷

[60]

Esa doble condición de exclusión e inclusión, de situarse fuera y dentro del orden jurídico-territorial estatal, es crucial no tanto para entender la naturaleza paradójica y aparentemente contradictoria de los territorios nacionales, sino cómo esa condición fue instrumental para garantizar la existencia y persistencia de dicho orden. En este sentido, el régimen de excepción de los territorios no puede considerarse como un efecto de su naturaleza ajena o exterior a un orden dominante (o que aspira a constituirse como tal), sino como una ficción jurídica que constituye su condición de posibilidad. En otras palabras, siguiendo a Agamben, estos pueden entenderse como espacios configurados a través de una *relación de excepción*, definida como “una relación extrema a través de la cual algo es incluido solamente a través de su exclusión”.⁸ La descripción de Agustín Codazzi del Territorio de Caquetá, el más extenso del país y uno de los primeros en crearse, ilustra bien esta relación de excepción. Al referirse al “aspecto” del Caquetá, que entonces abarcaba toda la región Amazónica de la Nueva Granada y del cual la Comisión solo recorrió una pequeña porción debido a su gran extensión y dificultades de acceso, el ingeniero geógrafo afirma lo siguiente:

Desde que se pasa la cumbre no muy elevada de los Andes orientales frente al pueblo de la Ceja de la Provincia de Neiva parece que uno se halla en nuevo mundo; separado por así decirlo de todo comercio

Geographic Expansion, the us Territories, and an “Introduction to American Politics”, *Political Science & Politics* 50, n.º 2 (2017): 492-496.

7. Alberto Harambour, *Soberanías fronteras: estados y capital en la colonización de Patagonia (Argentina y Chile, 1830-1922)* (Valdivia: Universidad Austral de Chile, 2019), 100.
8. Giorgio Agamben, *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life* (Stanford: Stanford University Press, 1998), 18. La noción de excepción de Agamben ha sido objeto de múltiples lecturas históricas y contemporáneas en torno a prácticas imperiales, coloniales y estatales en diversos contextos. Ver, entre otros, Marcelo Svirsky y Simone Bignall, eds., *Agamben and Colonialism* (Edimburgo: Edinburgh University Press, 2012); Mark Rifkin, “The Frontier as (Movable) Space of Exception”, *Settler Colonial Studies* 4, n.º 2 (2014): 176-180; Juanita Sundberg, “The State of Exception and the Imperial Way of Life in the United States–Mexico Borderlands”, *Environment and Planning D: Society and Space* 33, n.º 2 (2015): 209-228.

humano, rodeado de cerros cubiertos un oscuro bosque que se rebajan en desorden hacia una inmensa masa de vegetación que forma horizonte sin percibir ningunos rastros de cultivo [...] El silencio de aquellas soledades solo es interrumpido por el canto de aves de primorosos colores, que no alegran por cierto al viajero, porque oye al mismo tiempo el rugido de las bestias feroces y teme ser comprendido por ellas o por alguna culebra venenosa escondida en las malezas de aquel casi impenetrable bosque.⁹

[61]

Seguidamente, se refiere a los habitantes de sus partes más remotas –cuya descripción se basó principalmente en relatos de terceros– en los siguientes términos:

Nunca los conquistadores llevaron sus armas a estas apartadas regiones; y sin embargo, después de más de tres siglos, hallamos estas naciones tan atrasadas como las halló Colón sobre la costa del mar, de nada les ha servido ni el foco de la civilización, cuyos habitantes han ido a visitarlos, ni en poderse comunicar embarcados con el gran Amazonas. Nada podrán adelantar mientras tanto los criollos no se pongan en contacto más inmediato con ellos: de lo contrario jamás saldrán de la barbarie en que nacen, viven y mueren sin conocer otra cosa que la satisfacción de sus necesidades más urgentes para vivir brutalmente casi como bestias del monte.¹⁰

En la visión de Codazzi, la naturaleza informe e inculta de la selva amazónica y el carácter salvaje de sus habitantes aparecen como elementos indiferenciados, y su única redención posible está en la intervención de fuerzas externas. De ahí su insistencia en la urgencia del “contacto” de los “salvajes” con los habitantes “civilizados” de las cordilleras, que en su relato encarnan una modernidad donde la agencia y el carácter ilustrados de los últimos se funde con el poder transformador de la apertura de caminos y ferrocarriles, la fundación de ciudades y la navegación a vapor. En mayor o menor grado, esta visión se repite en los relatos de la Comisión sobre los demás territorios nacionales, cuya extensión en ese entonces abarcaba más de dos terceras partes del país.

Las descripciones geográficas y etnográficas de la Comisión Corográfica son importantes en relación con los territorios nacionales por al menos tres

9. Codazzi, *Geografía física*, 191.

10. Codazzi, *Geografía física*, 194.

[62]

razones: en primer lugar, porque constituía un primer censo detallado de una infinidad de elementos desconocidos hasta entonces, desde inventarios de recursos naturales y tierras baldías, hasta estimaciones de distancias entre poblaciones, características climáticas, topográficas y culturales, cuyo conocimiento era considerado esencial para promover su explotación económica, fomentar la colonización y facilitar su integración geográfica;¹¹ en segundo lugar, porque, al tratarse de un proyecto cartográfico, tenía el propósito de definir con precisión los límites geográficos entre unidades territoriales, límites que en términos de la visión criolla de la nación incluían también la fronteras entre espacios “civilizados” y “salvajes”, como era el caso de extensas áreas al interior de los territorios nacionales; por último, y quizás más crucial, al ser concebida como un proyecto de estado, sus descripciones representaban una verdad “oficial” que permitía legitimar y, a la larga, normalizar dichas fronteras en el orden político de la nación. Así, si bien la Comisión Corográfica fue posterior a la creación de los primeros territorios nacionales, esta jugó un papel decisivo en su delimitación física y simbólica como espacios simultáneamente dentro y fuera de los límites de la nación o, como ya se anotó, espacios cuya integración a esta estaba mediada por una relación de excepción. No obstante, su trayectoria accidentada y oscilante evidencia que, al menos en la práctica, esta relación no escapaba a la fragilidad y volatilidad de la política nacional.

La brecha entre la norma y la práctica

El primer territorio nacional en crearse, el mismo año de promulgada la Constitución de 1843, fue el de Bocas del Toro, en la zona fronteriza de la Provincia de Panamá con Costa Rica. Su administración bajo “leyes especiales” implicaba que quedaría bajo el gobierno de un prefecto con atribuciones judiciales, políticas y fiscales, y cuya designación quedaba en manos del presidente de la república. Este mismo régimen administrativo se extendió a los territorios que fueron creados en los años siguientes como el mencionado de Caquetá (1845), Darién (1846), La Goajira y San Martín (1846) y Guanacas y San Andrés y Providencia (1847) (figura 1).

11. Efraín Sánchez, *Gobierno y geografía. Agustín Codazzi y la Comisión Corográfica de la Nueva Granada* (Bogotá: Banco de la República / El Áncora, 1998), 238-240.

Figura 1. “Carta de Colombia que representa los territorios que han existido desde 1843 hasta 1886”



[63]

Fuente: Agustín Codazzi, Manuel Paz y Felipe Pérez, *Atlas geográfico e histórico de la República de Colombia* (París: A. Lahure, 1889).

Al igual que las leyes y cartas políticas a lo largo del siglo XIX, la vida de estos primeros territorios sería corta y no trascendería mucho más allá del papel. Durante la década posterior a su creación, la mayoría fueron suprimidos, siendo reintegrados a los cantones y provincias de los que habían sido segregados inicialmente.¹² Años después, la Constitución de 1863 les dio

12. La Ley 8 de 1850 suprimió los territorios de San Andrés, Darién y San Martín y los erigió en cantones, quedando incorporados a las provincias de Cartagena, Panamá y Bogotá, respectivamente; ese mismo año se suprimió Bocas del Toro, incorporándose a la provincia de Chiriquí (Decreto de 29 de abril de 1850). Ley 8 de 1850, “Que suprime algunos territorios”, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=12622#:~:text=Suprime%20Los%20territorios%20de%20San,diferentes%20provincias%20entre%20ellas%20Bogot%C3%A1>. Un año antes se suprimió Guanacas y se incorporó como cantón de la provincia de Neiva (Ley 56 de 1849).

[64]

vida nuevamente bajo el sistema federal de los Estados Unidos de Colombia. El artículo 78 de esta carta contempló nuevamente el gobierno bajo “leyes especiales” en “territorios poco poblados u ocupados por tribus indígenas, que el Estado o los Estados a que pertenezcan consientan en ceder al Gobierno general con el objeto de fomentar colonizaciones y realizar mejoras materiales”.¹³ Adicionalmente, estableció niveles de representación política en la cámara de representantes de acuerdo con la cantidad de “población civilizada” residente en cada territorio.¹⁴

De acuerdo con Rausch, resulta paradójico que la Constitución de 1863 redujera al mínimo las funciones del gobierno central y simultáneamente le otorgara un poder muy amplio sobre los territorios cedidos por los estados federados.¹⁵ Al igual que en su concepción inicial, creo que es importante entender esta paradoja en el contexto de la relación de excepción ya mencionada, bajo la cual el carácter “extra” constitucional de los territorios o, lo que para efectos de su gobierno era lo mismo, su situación *por fuera* del ordenamiento jurídico vigente, era instrumental para su inclusión *dentro* del orden político y social establecido. Dos leyes derivadas de la misma Constitución, una concerniente a la población “civilizada” de los territorios y otra a sus habitantes “salvajes”, dan cuenta de cómo se intentó llevar a la práctica esta relación de excepción. La primera es la Ley 30 de 1870 sobre la colonización de los territorios nacionales. Por medio de esta ley, el Congreso autorizó al gobierno central a celebrar contratos con empresas nacionales y extranjeras para fomentar colonización en los territorios cedidos por los estados federados.¹⁶ El principal incentivo contemplado en esta ley era la adjudicación de baldíos y la explotación de recursos naturales a quienes

13. Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698>.

14. De acuerdo con el artículo citado, una vez superada una “población civilizada” de 3000 habitantes, cada territorio podría enviar a la cámara de representantes un comisario con voz en las discusiones legislativas concernientes a los territorios. Superados los 25.000 habitantes, podrían enviar un diputado “con voz y voto en toda discusión”, y cada 50.000, un representante con atribuciones similares a los representantes de los estados.

15. Jane Rausch, *La Frontera de los Llanos en la historia de Colombia (1830-1930)* (Bogotá: Banco de la República / El Áncora, 1999), 134.

16. Justo Zaragoza, *Compilación de las legislaciones i ejecutivas vijentes sobre territorios nacionales, Formada de orden general por Joaquín Esguerra O.* (Bogotá: Imprenta Medardo Rivas, 1876), 50-54.

se establecieran en algún territorio, para cual otorgaba además diversos incentivos fiscales y aduaneros.

A través de las atribuciones que les otorgaba la Ley 30, las empresas de colonización figuraban como actores estatales cuyo fin primordial era llevar la “civilización” a zonas periféricas y “salvajes” del país mediante la construcción de caminos y ferrocarriles, el levantamiento de planos topográficos, el establecimiento de cultivos, la adjudicación de tierras a los colonos y, en general, la transformación de espacios “incultos” en regiones productivas. En este sentido, prometían materializar el sueño de Codazzi de extender “el foco de la civilización” de los Andes, Europa y Norteamérica hacia las *selvas* y *desiertos* de la república.

[65]

La Ley 30 hacía referencia a la relación entre colonos e indígenas, que a grandes rasgos se dividían en dos grupos: el primero estaba conformado por tribus “establecidas pacíficamente en el Territorio de las colonias”, tribus que, según establecía la misma ley, “no serán perturbadas en la posesión de los terrenos que ocupen” (art. 3, numeral 15); al segundo pertenecían las tribus “errantes”, por defecto consideradas no civilizadas, cuyo trato era más ambiguo.¹⁷ Por una parte, esta ley determinaba que sus disposiciones se regían por una ley anterior sobre organización de los territorios nacionales (Ley 4 de 1868), la cual encomendaba a los prefectos de los territorios la tarea de “acostumbrarlos por medios suaves a la obediencia sujeción a las leyes” (art. 10, numeral 7). Por otra parte, establecía que el gobierno nacional debía suministrar “la fuerza necesaria para dar seguridad a los colonos” (art. 3, numeral 9). Aunque la misma ley no menciona explícitamente contra quién debía el gobierno proteger a los colonos, se puede inferir que las tribus “errantes” eran consideradas una amenaza latente.¹⁸ Otras leyes de colonización del mismo periodo fueron mucho más enfáticas y detalladas al respecto. La Ley 11 de 1874 sobre la colonización de los territorios de Casanare y San Martín, por ejemplo, estipulaba que el gobierno dispondría de una fuerza de no menos de 100 soldados de infantería o caballería para “dar protección a las poblaciones civilizadas contra los ataques los indios” (art. 14).¹⁹

Aunque las leyes referidas daban cuenta del régimen de excepción al que estaban sometidos los indígenas “errantes” o “salvajes”, su forma de integración a la vida civil se definió en detalle en la Ley 66 de 1874 sobre “re-

17. Zaragoza, *Compilación*, 50-54.

18. Zaragoza, *Compilación*, 4-14.

19. Zaragoza, *Compilación*, 106.

[66]

ducción i civilización de indígenas”.²⁰ Aunque esta ley no era exclusiva para los territorios nacionales, incluía a las poblaciones indígenas de varios de ellos, estipulando partidas anuales del presupuesto nacional para los trabajos de “reducción”. Asimismo, dejaba esta labor en manos de misioneros, aunque, en consonancia con el espíritu laico de los gobiernos liberales, subordinaba su jurisdicción a las autoridades civiles. Por otra parte, era una ley de corte proteccionista que contemplaba un espectro amplio de medidas para evitar los abusos contra los indígenas por parte de los colonos, situación que, sin embargo, terminó fomentando al promover su sedentarización y contacto con los primeros. Aunque la incidencia de los misioneros en los territorios fue poca durante este periodo, en parte por el apoyo limitado del gobierno y en parte por la resistencia los indígenas, la Ley 66 es un antecedente importante del proyecto civilizador que se iniciaría a manos de las misiones tras la Constitución del 86.

En los diez años que siguieron a la Constitución de 1863, los territorios de San Andrés y Providencia, La Nevada y Motilones, Goajira, San Martín, Casanare y Bolívar (en la región del Opón-Carare) fueron cedidos al gobierno federal, quedando asignados a los ministerios del interior y de relaciones exteriores.²¹ En su trabajo sobre los llanos orientales, Rausch describe cómo, pese a la cantidad significativa de energía y recursos invertidos en los territorios, sus avances en términos de colonización y evangelización fueron muy limitados. Entre las causas que explican la distancia entre la promesa que encarnaban y su realización, menciona el anticlericalismo de los gobiernos radicales –que se tradujo en poco apoyo a las misiones–, la volatilidad política asociada a los conflictos entre liberales y conservadores, las expectativas exageradas en su potencial económico, las difíciles condiciones de acceso y la poca capacidad administrativa en relación con su extensión.²² A propósito de la decepción del gobierno luego de más de una década de esfuerzos fallidos, la autora cita el siguiente fragmento de la Memoria de gobierno de 1878 del presidente Eustorgio Salgar:

La situación de los territorios es la misma en que se hallan cuando fueron organizados. Las fuertes sumas que para su administración eroga el Tesoro federal no han dado frutos verdaderos y de trascendencia en la obra de colonización. Al contrario, la gran distancia a que varios de

20. Zaragoza, *Compilación*, 70-77.

21. Codazzi, Paz y Pérez, *Atlas geográfico*, 21.

22. Rausch, *La Frontera de los Llanos*, 193-196.

ellos se encuentran de la residencia de los poderes de la Unión, favorece muchos abusos e irregularidades, que quedan sin correctivo. [...] La inestabilidad en el personal de sus empleados y las dificultades en las comunicaciones postales son tantas otras rémoras para eficacia de la ley y de la acción del Poder Ejecutivo.²³

A los problemas mencionados por Rausch hay que añadir la resistencia de los indígenas a los intentos civilizadores de las misiones y los gobiernos territoriales. Un caso extremo es el del territorio de La Goajira, que el gobierno federal intentó ceder parcialmente a Venezuela ante su incapacidad de lidiar con los problemas de contrabando y la dificultad de “civilizar” a los wayuus.²⁴ En el nivel local o de la vida cotidiana de los territorios, la situación era algo diferente. Como lo muestra Polo para el mismo caso de la Guajira, el alcance limitado de las autoridades civiles se tradujo en transacciones y formas de acomodación constante con los indígenas.²⁵

[67]

Para la década de 1880, el optimismo del centro frente a los territorios se había desvanecido. La Constitución de 1886 los extinguió oficialmente al decretar la devolución de los territorios a los estados de los que habían sido segregados, que bajo la nueva organización centralista pasaron a ser departamentos. Sin embargo, la misma constitución los mantuvo latentes. Así, el artículo 6 estableció que, por medio de una ley ordinaria, el Congreso quedaba facultado para separarlos nuevamente de los departamentos a los que quedaban integrados, y disponer sobre estos “lo más conveniente”. Esta paradoja aparente, como las anteriormente referidas, revela una vez más el vínculo indisoluble del centro con sus márgenes, a la vez que inaugura una nueva fase de los territorios.

En síntesis, durante sus primeras cuatro décadas de existencia legal, los territorios no sufrieron mayores transformaciones materiales. No obstante, el régimen de excepción constitucional bajo el cual fueron creados y que se mantuvo durante este periodo sentó las bases jurídicas que sustentaron formas de apropiación e intervención posteriores. Estas intervenciones y apropiaciones, a su vez, como describo en las siguientes secciones, fueron

23. Rausch, *La Frontera de los Llanos*, 193.

24. René de La Pedraja, “La Guajira en el siglo XIX: indígenas, contrabando y carbón”, *Revista Desarrollo y Sociedad* 6 (1981): 329-359.

25. José Polo Acuña, “Los indígenas de la Guajira y su articulación política al Estado colombiano (1830-1880)”, *Historia Crítica* 44 (2011): 80-103.

legitimadas o impulsadas por su imagen persistente de espacios “vacíos” o “desiertos”, o habitados por tribus “bárbaras” o “salvajes” cuya explotación y civilización solo podía lograrse a través de fuerzas o actores externos.

El régimen de intendencias y comisarías

[68]

Los antiguos territorios fueron revividos una vez más en la década de 1890 mediante la figura de las intendencias nacionales, que en su mayoría surgieron de subdivisiones de los primeros. Durante las siguientes décadas, estas unidades administrativas, a las que se sumarían posteriormente la de las comisarías especiales, fueron suprimidas, restituidas, segregadas y reincorporadas nuevamente a sus departamentos de origen en múltiples ocasiones. Se mantuvo así en buena medida el patrón de los gobiernos decimonónicos, cuya energía se concentró más en la invención y supresión de leyes que en su ejecución. Un breve recuento de la vida administrativa de los territorios desde fines del siglo XIX hasta mediados del XX da cuenta no solo de su carácter inestable, sino de la permanencia del régimen de excepción bajo el cual fueron gobernados.

La Ley 13 de 1892 creó las intendencias de San Martín y Casanare (segregándolas de los ahora departamentos de Cundinamarca y Boyacá) y determinó que el gobierno central quedaba facultado para administrarlas “como lo juzgue más conveniente” (art. 2).²⁶ Bajo la misma jurisprudencia fueron creadas en los años siguientes la intendencia de La Guajira y la intendencia Oriental, que comprendía el antiguo territorio del Caquetá.²⁷ La organización de estos territorios se vio alterada drásticamente durante el quinquenio de Rafael Reyes. Bajo el lema de “menos política, más administración”, y amparado en facultades extraordinarias derivadas de la clausura del Congreso y la posterior instalación la Asamblea Nacional Constituyente, su gobierno transformó de forma radical –aunque efímera– el ordenamiento territorial vigente. Así, el país pasó de estar dividido en 9 a 34 departamentos, además de los territorios, que a través decretos promulgados de la noche a la mañana y sin una lógica aparente sufrieron múltiples metamorfosis. Ese fue el caso de las intendencias de San Martín y Casanare, fusionadas en la

26. Ley 13 de 1892, “Sobre administración de los territorios de San Martín y Casanare”, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1569925>.

27. Ley 34 de 1898, “Por la cual se crea la Intendencia de La Goajira”, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1821987>; Decreto 97 de 1900, “Sobre creación de una Intendencia”, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1841388>.

intendencia del Meta mediante el Decreto 177 de 1905, que también creó las del Putumayo y Alto Caquetá.²⁸ Tan solo un año después, por medio de otro decreto, las últimas fueron incorporadas a los departamentos Nariño y Cauca, y de la primera fue sustraída una porción extensa para incorporarla a los departamentos de Boyacá, Huila, Tundama y Quesada.²⁹

Pese a la persistencia en su inestabilidad jurídica, el régimen de los territorios en el gobierno de Reyes no se limitó a sus constantes supresiones y modificaciones. Su condición “especial” sirvió también para impulsar intervenciones e iniciativas concretas que reflejan el estado de excepción al que estaban sometidos. Hay dos eventos durante este gobierno que ilustran algunas de las formas como se materializó dicho régimen. El primero se remonta a 1900, cuando un sobrino de Reyes, Florentino Calderón, intentó obtener una concesión de una extensa zona entre los ríos Putumayo y Caquetá para la extracción de caucho. Para hacer viable la solicitud, el gobierno emitió un decreto que autorizaba el arriendo de “tierras baldías” por periodos de hasta 30 años, bajo el argumento de que “las regiones desiertas de la República, asiento de la población indígena no civilizada, han permanecido hasta hoy improductivas para la Nación”.³⁰

La solicitud fracasó cuando el titular de la concesión se retractó a última hora de firmar el contrato,³¹ acusando a Calderón de querer transferirla una vez fuese adjudicada a una firma francesa, y de aprovecharse del estado de sitio vigente que permitía eludir el requisito de someterla a concurso pú-

[69]

28. Decreto 177 de 1905, “Sobre reorganización de las Intendencias de Casanare, San Martín y la Goajira y creación de las del Alto Caquetá y del Putumayo”, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1040057>.

29. Decreto 290 de 1906, “Por el cual se eliminan las Intendencias del Meta, Alto Caquetá y Putumayo, y se organizan administrativa y judicialmente los territorios que las formaban”, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1067127>. Un año después, por medio de otro decreto, se sustrajo otra porción de esta intendencia y se incorporó a Boyacá y Tundama. Decreto 778 de 1907, “Por el cual se reforma el marcado con el número 290 de 1906”, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1164563>.

30. Decreto 645 de 1900 (art. 1), “Sobre arrendamiento y explotación de las tierras baldías”, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1904278>.

31. Calderón no figuraba en la concesión para evitar acusaciones de nepotismo, pues tanto su hermano como Reyes hacían parte del gobierno, el primero como ministro plenipotenciario en Francia y el segundo como ministro de hacienda.

[70]

blico.³² Pero Florentino persistió y en 1905, siendo Reyes presidente, obtuvo finalmente, a través de la firma Cano, Cuello & Co., la concesión de un territorio cercano a los 100.000 kilómetros cuadrados por un periodo de 25 años. El escándalo estalló a los pocos años, cuando el cónsul de Colombia en Manaos acusó a Reyes de “traición a la patria” por haber facilitado la venta de la concesión, la cual comprendía un territorio disputado con el Perú, a la famosa Casa Arana. Para ese momento, no obstante, Reyes ya había abandonado el país luego de renunciar a la presidencia en medio de presiones políticas, y el caso no trascendió más allá del escándalo político.³³

El segundo evento tiene que ver con la política de colonias penales. Estos espacios carcelarios fueron contemplados por primera vez en la década de 1870, con el rasgo particular de que los lugares designados para estos eran los territorios nacionales. Reyes siguió la misma línea, fijando una partida presupuestal para su implementación, además de establecer que quedarían bajo jurisdicción militar.³⁴ Sin embargo, amplió el espectro de las personas que podrían ser enviadas a las colonias penales (hasta entonces condenados por delitos comunes e infractores de leyes fiscales y de policía), incluyendo a sujetos “revoltosos” que atentaran contra los intereses del gobierno.³⁵ Esta última modificación se dio poco después del intento fallido de golpe de estado contra Reyes, tras el cual este procedió a enviar a los conspiradores a Mocoa y Orocué. Aunque estas poblaciones no albergaban colonias penales, la iniciativa de Reyes contribuyó a reforzar la imagen de los territorios nacionales como espacios de castigo y destierro, la cual terminaría materializándose posteriormente con la creación de colonias como las de Oriente y Araracuara.

La vida legal de los territorios desde el final del gobierno de Reyes hasta mediados de siglo XX, periodo que cubre este artículo, es en gran medida una continuación del mismo patrón de normas pasajeras y sin mayor impacto.³⁶

32. Leopoldo Cajiao, *Arrendamiento o venta del Territorio del Caquetá* (Bogotá: Imprenta de la Luz, 1900).

33. Para una descripción detallada de este evento ver: Augusto Gómez, “Traición a la Patria”, *Revista Universitas* 37 (2011): 6-24; Demetrio Salamanca, *La Amazonia colombiana*, vol. 2 (Tunja: Academia Boyacense de Historia, 1994).

34. Decreto 9 de 1905, “Sobre creación de colonias Militares y penales”, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1002185>.

35. Lina Adarve, “La ejecución de las normatividades penales en Colombia 1888-1910”, *Estudios de derecho* 69, n.º 153 (2012): 50-68.

36. Lina María González, “Conocimiento y control en los confines del territorio nacional: hacia la construcción de un saber territorial, 1850-1950”, *Historia y Sociedad* 19 (2010): 123-142.

Con la salida de Reyes y la reforma constitucional de 1909, se redujo nuevamente el número de departamentos a diez y desaparecieron las intendencias del ordenamiento territorial. No obstante, poco después emergió la figura de las comisarías especiales, y se crearon en los años siguientes las de Vaupés, Caquetá y Putumayo, Urabá y Juradó, Vichada y La Guajira, además de las intendencias de San Andrés y Providencia.³⁷ Aunque en teoría las intendencias y comisarías se diferenciaban de acuerdo con la mayor o menor dependencia del gobierno central, en la práctica su tratamiento era similar.³⁸

[71]

Aparte de numerosas leyes para fomentar su colonización, muchas de las cuales no pasaron del papel, el régimen de las intendencias y comisarías se mantuvo estable hasta la década de los 30.³⁹ Durante esta década, bajo los gobiernos de Olaya Herrera y López Pumarejo, se impulsó la apertura de vías como la de Pasto-Puerto Asís y Guadalupe-Florencia en medio de la coyuntura del conflicto con el Perú, y posteriormente la de Bogotá-Villavicencio, las cuales impulsaron la colonización de Putumayo, Caquetá y Meta, proceso que se caracterizó por fuertes conflictos territoriales entre colonos e indígenas. El cambio más significativo durante esta década fue quizás la reforma constitucional de 1936, que por primera vez suprimió la facultad del ejecutivo de modificar a su antojo los territorios, dejando esta facultad exclusivamente al Congreso, si bien estos siguieron siendo administrados por el gobierno. No obstante, la ley que debía reglamentar las disposiciones de la reforma del 36 no se promulgó sino hasta 1943. Ese año se otorgó por primera vez personería jurídica a las intendencias y comisarías y se asimiló su estatus legal de los departamentos, aunque se mantuvo su “régimen especial”, lo que para efectos prácticos significaba su administración directa por parte del gobierno nacional.⁴⁰ De esta forma, persistió su régimen de excepción constitucional,

37. Ley 88 de 1910, citada en Humberto Plazas, “Los Territorios nacionales. Con una introducción al estudio de su geografía y de su historia” (tesis de grado, Pontificia Universidad Javeriana, 1944), 152-154.

38. Solo hasta 1943 se establece una diferenciación administrativa clara entre las intendencias y comisarías, estableciendo para las primeras una mayor jerarquía y participación en la administración territorial. Ley 2 de 1943, en: Ministerio de Gobierno. *Régimen político y administrativo de los territorios nacionales*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1946.

39. Para una descripción detallada de los cambios administrativos de los territorios durante este periodo, ver Plazas, “Los Territorios nacionales”, 147-162.

40. Ley 2 de 1943, “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre administración, división administrativa y régimen electoral de las Intendencias y Comisarías”, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1556757>.

con formas de intervención o apropiación como las referidas en el caso de Reyes. Como en los relatos de Codazzi un siglo atrás, estas se alimentaron de la permanencia de su imagen de espacios baldíos, salvajes y llenos de riqueza, tal como lo expresa el siguiente fragmento de un informe del año 1946 del director del Departamento administrativo de intendencias y comisarías:

[72]

Para la gran mayoría de los colombianos estas regiones son lugares tan remotos como cualquiera del Lejano Oriente, y tan desconocidos y extraños como la Rodhesia; están en la mente nacional, nublados por una leyenda entre épica y aventurera, medio romántica y atrevida, donde figuran unos vaqueros inverosímiles luchando con tigres feroces, toros bravíos y enormes serpientes, marcas (sic.), la majestuosa belleza de sus bosques y gigantescos ríos, llenos de cocodrilos y caimanes, rayas y tembladores, por donde surcan en sus canoas el cauchero que explota a los siringueros y cuya ley es la rapidez con que dispara su carabina.⁴¹

Los territorios de misión

En 1924, con ocasión del Congreso Nacional de Misiones celebrado en Bogotá, el fraile capuchino Fidel de Montclar dio una conferencia en la que relató los primeros 20 años de la misión en el Putumayo y Caquetá, territorio de misión del que era prefecto. El fraile resumía en las siguientes palabras la primera impresión de los misioneros al internarse en las selvas del Putumayo:

¿Qué maldición pesará sobre esta infortunada tierra [...] para que hayan fracasado tantos sacrificios, tan diversos ensayos y combinados esfuerzos para sacarlo de la barbarie? ¡Ni el heroísmo y abnegación de los misioneros, ni el espíritu aventurero de los quineros y caucheros, han servido de nada: todo se ha desvanecido como una ilusión, y el Caquetá y Putumayo han quedado nuevamente envueltos en las sombras de una tenebrosa noche sin que por parte alguna se vea clarear la aurora de un hermoso día!⁴²

El relato de Montclar, cuya jurisdicción territorial comprendía buena parte del antiguo territorio de Caquetá, es muy similar al de Codazzi medio siglo antes, especialmente en su representación de la Amazonia como

41. Ministerio de Gobierno, *Régimen político y administrativo*, 60.

42. Fidel de Montclar, *Conferencia leída por el Rvmo. P. Fr. Fidel de Montclar Prefecto Apostólico del Putumayo, en el Teatro Faenza, el día 20 de agosto de 1924, con motivo del Congreso Nacional de Misiones* (Bogotá: Casa Editorial Marconi, 1924), 8.

un territorio estancado en un tiempo primigenio y cuya extensión era solo proporcional a su estado de barbarie. Esta estrategia retórica, consistente en construir una imagen a través de una relación de antinomia, en situar un espacio *por fuera* de cierto orden para fijar y justificar sus términos de inclusión a este orden, constituye un elemento clave para entender los vínculos entre las formas de gobierno civil y religioso en los territorios nacionales.

La Constitución de 1886, cuyo preámbulo inicia con la frase “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad”, devolvió a la Iglesia católica prerrogativas que había perdido bajo los gobiernos liberales y le asignó un lugar central en el orden social de la nación. El Concordato firmado un año después entre el gobierno y el Vaticano refrendó la primacía otorgada al poder eclesiástico y, en su artículo 31, estableció que los convenios para el desarrollo de misiones “en las tribus bárbaras” no necesitarían aprobación del Congreso.⁴³ Dos leyes posteriores, la 89 de 1890 y la 72 de 1892, allanaron el terreno jurídico para garantizar la soberanía de la Iglesia en materia de “civilización”: la primera trazó una línea entre los indígenas “reducidos a la vida civil”, quienes serían gobernados de acuerdo con disposiciones de resguardos definidos en la misma ley, e indígenas “salvajes”, los cuales quedarían sujetos a disposiciones acordadas entre el gobierno y la Iglesia; la segunda estableció que el gobierno central podría otorgar a las misiones facultades civiles, penales y judiciales “extraordinarias”, y decretó que las leyes nacionales no regirían entre los “salvajes” hasta que, a juicio del ejecutivo, hubiesen superado esta condición.⁴⁴

El poder otorgado por el estado a los misioneros se sustentó en el régimen de excepción de los territorios nacionales, que la Constitución del 86 mantuvo vigente. En este sentido, si bien en terreno jurídico el poder civil y religioso de los territorios correspondían a órdenes territoriales distintos, en la práctica

[73]

43. Conferencia Episcopal de Colombia, “Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia, 1887”, <https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB-CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1973%20Concordato%201887.pdf>.

44. Ley 89 de 1890, “Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4920>, y Ley 72 de 1892, “Por la cual se dan autorizaciones al Poder Ejecutivo para establecer misiones católicas”, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1621571#:~:text=LEY%2072%20DE%201892&text=DECRETA%3A,los%20lugares%20que%20estime%20conveniente>.

[74]

la frontera entre uno y otro se tornaría difusa, cuando no inexistente. En el terreno práctico, sin embargo, una diferencia importante entre ambos órdenes fue que, contrariamente a la vida errática de las intendencias y comisarías, las misiones gozaron de una estabilidad que les permitió mantener durante décadas un estatus de poder que en ciertos lugares llegó a ser hegemónico. Parte del “éxito” de los misioneros tuvo que ver con su preparación y permanencia prolongada en los territorios nacionales, cualidades que muy rara vez reunieron los prefectos civiles, intendentes y comisarios, cuya presencia era efímera, o cuya permanencia se traducía en vínculos personales y económicos que diluían la frontera entre lo estatal y lo privado.⁴⁵

El papel de las misiones es clave para entender cómo los territorios, que hasta fines del siglo XIX no constituían mucho más que una ficción legal, comenzaron a ser sujetos de formas más sistemáticas y prolongadas de control y apropiación. En particular, a través de estos actores estatales, el régimen de excepción de los territorios se proyectó y aplicó a un sujeto concreto como eran sus habitantes indígenas y, en menor medida, los colonos que se fueron estableciendo en ellos. El Convenio de Misiones de 1902, que sería renovado en múltiples ocasiones, aterrizó en medidas concretas las promesas del Concordato y la leyes mencionadas: les otorgó a las misiones jurisdicción eclesiástica (y civil en el caso de las poblaciones “salvajes”) sobre cerca de tres cuartas partes del territorio nacional bajo la figura de vicariatos y prefecturas apostólicas, fijando partidas anuales del presupuesto nacional para su financiación; asimismo, al interior de los territorios de misión, que en muchos casos se traslapaban con las intendencias y comisarías (figura 2), les dio control sobre la educación primaria de indígenas y blancos, así como derecho de veto en el nombramiento de autoridades civiles que no contaran con la venia de los misioneros.⁴⁶

45. Sobre el papel de las autoridades civiles en los territorios nacionales ver, por ejemplo: Esteban Rozo, “Soberanía en disputa. Ultraje, prostitución y prácticas de policía en Puerto Inírida, 1965-1969”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 46, n.º 2 (2019): 155-181.

46. Archivo provincial de los Capuchinos de Cataluña (APCC), Barcelona, Misiones Caquetá-Putumayo (MCP), Caja (c.) 1, t.1 s. f.

Figura 2. División eclesiástica de los territorios nacionales, 1930



[75]

Fuente: Aline Helg, *Civiliser le peuple et former les élites-L' education en Colombie 1918-1957* (Paris: L'Harmattan, 1984.), 158. (Citado en Jane Rausch, "Church-State Relations on the Colombian Frontier: The National Intendency of Meta, 1909-1930", *The Americas* 49, n.º 1 (1992): 50.

Con el impulso político y financiero del gobierno central, recoletos, salesianos, montfortianos y capuchinos tomaron control de zonas extensas del Casanare, El Meta, La Guajira, la Sierra Nevada de Santa Marta, Putumayo, Caquetá y otros territorios a los que llegaron por primera vez o de los que habían sido expulsados en el pasado.⁴⁷ Aunque el papel e impacto

47. La historia y papel de las misiones en los territorios nacionales ha sido objeto de diversos análisis históricos y antropológicos. Ver, entre otros, Rausch, "Church-State Relations"; Víctor Bonilla, *Siervos de Dios y Amos de los Indios. El Estado y la Misión Capuchina en el Putumayo* (Popayán: Universidad del Cauca, 2006 [1968]); Bastien Bosa, "Volver: el retorno de los capuchinos españoles al norte de Colombia a finales del siglo XIX", *HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local* 7, n.º 14 (2015): 141-179; Augusto Gómez, *Putumayo. Indios, misión, colonos y conflictos (1845-1970)* (Popayán: Universidad del Cauca, 2011); Juan Felipe Córdoba,

de estas misiones varió de un lugar a otro y su análisis detallado desborda el alcance de este texto, su legado podría dividirse, a grandes rasgos, en dos: el primero derivó de las acciones e iniciativas vinculadas a sus fines explícitos; el segundo, más difícil de estimar, pero quizás el que tuvo un mayor impacto en los territorios nacionales, resultó de los procesos y dinámicas que detonaron o impulsaron dichas iniciativas.

[76]

Para comprender el significado y alcance del primer legado, es importante entender el papel estatal de las misiones. Más que actores que llenaron un vacío de poder estatal en los territorios o, incluso, que desafiaron ese poder, en un sentido muy elemental las misiones encarnaron al estado en las zonas bajo su control; de aquí que su jurisdicción religiosa se traslapara y, en ocasiones, eclipsara la jurisdicción civil de comisarios e intendentes. Un elemento concreto que expresa la línea difusa entre ambos ámbitos es el de la soberanía. Para el gobierno central, las misiones estaban llamadas a jugar un papel central en la “nacionalización” de los territorios, ya fuese a través del fomento a la colonización de regiones de frontera disputadas con otras naciones (como era el caso de la región amazónica) o por la vía de la “reducción” a la vida civil de los indígenas bajo su tutela. Este papel sobrepasaba de lejos, aunque instrumentalmente, la labor evangelizadora de los misioneros. En consecuencia, además de la edificación de iglesias e internados indígenas y el establecimiento o restablecimiento de pueblos de misión, los misioneros se dieron a la tarea de construir caminos, pueblos y colonias agrícolas, colegios, hospitales, así como de llevar a cabo proyectos de colonización y otras iniciativas en las que ejercían simultáneamente de autoridades civiles y religiosas. En este proceso de transformación, especies introducidas en algunos lugares por los misioneros como el ganado, pastos y monocultivos desempeñaron un papel tan importante como el de los humanos, aunque ha sido poco estudiado.

Los informes anuales presentados por las misiones al ministerio de gobierno dan cuenta de los avances en cada uno de esos frentes, y son un testimonio importante de las prácticas de construcción de estado en los territorios. A través de relatos, anexos estadísticos, fotografías y censos de población, los jefes de las misiones describían en detalle sus logros e iniciativas futuras o

En tierras paganas: misiones católicas en Urabá y en La Guajira, Colombia, 1892-1952 (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015); Marisol Grisales, “Motilonos: de indios ‘mansos’ o ‘bravos’ a yukpas y barís (1910-1960)”, *Boletín Americanista* 78 (2019): 71-90.

en curso, que además servían para justificar las asignaciones presupuestales provenientes de Bogotá. Estos informes rara vez mencionan los conflictos entre misioneros y autoridades civiles, que en muchos casos perseguían intereses distintos, y tampoco las quejas a presidentes y ministros por falta de apoyo, que eran comunes y compartían unos y otros. Tampoco revelan los conflictos persistentes con los indígenas que, además de los abusos a los que eran sometidos por colonos, con frecuencia eran obligados por los misioneros a trabajar sin remuneración en sus proyectos “civilizadores” bajo la figura de trabajo tributario. A esto hay que sumar algunos métodos violentos de evangelización, que más allá de opacar el legado de las misiones revelan el régimen de excepción al que estuvieron sujetas las poblaciones indígenas de los territorios nacionales.

[77]

Pero el legado de las misiones no se redujo a los logros e impactos descritos u omitidos en sus informes y otros dispositivos de propaganda. A un nivel más duradero y dramático, este legado se enmarca en las dinámicas que en su condición de estado facilitaron o contribuyeron a perpetuar. En su relación con los indígenas, esto supuso una contradicción que los misioneros nunca pudieron resolver. Por una parte, su labor implicaba proteger a los indígenas de los abusos y formas de violencia por parte de colonos que llegaron a los territorios atraídos por bonanzas o por la promesa de tierras baldías. Por otra parte, la colonización se concibió como una estrategia crucial de “civilización” a través del contacto cercano entre indígenas y colonos. Aunque la naturaleza e intensidad de los conflictos entre indígenas, colonos y misioneros varió de un lugar a otro, estos estuvieron presentes en todos los territorios de misión y, en casos extremos, como el de los arhuacos en la Sierra Nevada de Santa Marta o el de los ingas y kamsás en el alto Putumayo, llevaron eventualmente a la expulsión de los misioneros.

Un evento que ilustra muy bien el régimen de excepción al que estaban sujetos los indígenas en los territorios fue el cruento conflicto de tierras que tuvo lugar en el valle de Sibundoy (Putumayo) tras la llegada de la misión capuchina. Los capuchinos se establecieron a finales de la década de 1890 en Sibundoy, y en 1904 quedaron a cargo de la Prefectura Apostólica de Caquetá y Putumayo, un extenso territorio que abarcaba una parte del antiguo Territorio del Caquetá. Al momento de su llegada a Sibundoy, ya se estaban presentando disputas de tierras entre los indígenas ingas y kamsás del valle de Sibundoy y familias de colonos “blancos” de Nariño que llegaron a ocupar sus tierras. Convencidos de que la colonización era un medio eficaz para la “civilización” de los indígenas pero temerosos de los conflictos que podría

desatar, los capuchinos vieron en la fundación de poblaciones de “blancos” una forma de contrarrestar estos conflictos. Así, fundaron la población de San Francisco en 1902 y, trece años más tarde, en 1915, la de Sucre (actual municipio de Colón).⁴⁸

[78]

Al contrario de la lógica de los capuchinos, estas fundaciones no solo no evitaron los conflictos entre indígenas y colonos, sino que terminaron agudizándolos. En particular, la fundación de Sucre detonó una disputa violenta entre misioneros, indígenas y colonos. El origen de este conflicto estuvo asociado a la construcción del camino de Pasto a Mocoa, obra que fue encomendada a los misioneros, y uno de cuyos propósitos era precisamente promover la colonización del Putumayo. Como el camino atravesaba el valle de Sibundoy, una de las zonas más fértiles de la región, el gobernador de Nariño y la misión capuchina en cabeza de fray Fidel de Montclar, prefecto apostólico de Caquetá y Putumayo, presionaron la sanción de una serie de leyes que cedieron al departamento de Nariño una extensa zona en el valle para la fundación y colonización de Sucre.⁴⁹ Estas leyes también crearon una junta de baldíos presidida por el gobernador de Nariño y el prefecto apostólico, a la que otorgó amplios poderes para designar, enajenar y adjudicar los terrenos requeridos para la fundación de Sucre, que hasta entonces habían pertenecido a los indígenas.

Tras verse despojados de sus tierras, los indígenas de Santiago (donde sería fundado Sucre), enviaron varias cartas a Bogotá reclamando la acción del gobierno. En una de ellas, denunciaban los abusos de los capuchinos en los siguientes términos:

Cansados de soportar negra existencia en nuestra parcialidad en todo sentido por la misión Capuchina, quien nos ha privado del derecho de propiedad sobre nuestros terrenos que a fuerza de mucho sudor, hemos podido abrir derrocando montes y cultivándolos con el esmero que más posible nos ha sido, hoy somos sin cesar despojados de lo mejor de esos

48. Para una descripción detallada de los conflictos de tierras relacionados con la fundación de Sucre, ver Simón Uribe, *Carretera de frontera. Poder, historia y el Estado cotidiano en la Amazonía colombiana* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2022), 100-112.

49. Ley 51 de 1911. “Por la cual se ceden unos terrenos baldíos al Departamento de Nariño y se manda a fundar una población”; Ley 106 de 1913. “Por la cual se adiciona y reforma la 51 de 1911 y ratifica una cesión de terrenos baldíos”; Ley 69 de 1914. “Por la cual se reforman las leyes 51 de 1911 y la 106 de 1913”. Estas tres leyes pueden ser consultadas en: APCC, Barcelona, MCP, c. 1, t. 1, s. f.

terrenos que hemos ocupado desde tiempo inmemorial y existencia de nuestros abuelos, por la expresada misión, quien no respeta ninguna clase de autoridad ni menos las leyes.⁵⁰

Luego de exponer esta situación, los indígenas exigían al presidente que hiciera cumplir la Ley 89 de 1890 en lo referente al derecho de los indígenas a vivir en resguardos y gobernarse bajo la figura de cabildos y, sobre esta demanda concreta, enfatizaban lo siguiente:

[79]

Sin que pueda inmiscuirse el poder eclesiástico que ninguna jurisdicción tiene sobre nosotros ni nuestros terrenos, porque hace más de doscientos años que dejamos de ser salvajes y entramos a la vida civilizada y no estamos por consiguiente, sujetos a su potestad.⁵¹

Al denunciar los abusos de la misión argumentando que ya no eran “salvajes”, los indígenas de Santiago apelaban a la misma retórica estatal y misionera de trazar una línea divisoria entre poblaciones “salvajes” y “civilizadas”. En particular, lo hacían aludiendo a la Ley 89 de 1890 que, como mencioné previamente, establecía disposiciones sobre el gobierno para aquellas que fueran “reduciéndose a la vida civilizada”.⁵² Por esta vía, cuestionaban y demandaban la abolición del régimen de excepción constitucional al que eran sometidos dada su condición de “salvajes”. Vista desde la perspectiva de la misión, la persistencia de este régimen era esencial, pues no solo les otorgaba control absoluto sobre el gobierno de los indígenas, sino que les permitía llevar a cabo proyectos de colonización como el de Sucre. En otros términos, y para volver a Agamben y su definición de *relación de excepción* descrita previamente, la exclusión de los indígenas como ciudadanos y, en consecuencia, su gobierno por disposiciones “especiales” constituían el mecanismo jurídico que permitía y fijaba los términos de su inclusión al orden político y social dominante.

El impacto más dramático de la fundación de Sucre fue el despojo de miles de hectáreas de tierras de los kamsás e ingas, cuyos reclamos al go-

50. “Carta del cabildo de indígena de la parcialidad de Santiago al Presidente de la República”, Santiago (Putumayo), Julio 31 de 1914, APCC, MCP, c. 4, s.f.

51. “Carta del cabildo de indígena de la parcialidad de Santiago al Presidente de la República”, s.f. Énfasis en el original.

52. Ley 89 de 1890, “Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4920>.

[80]

bierno nunca fueron atendidos. De la mano de la misión y los colonos, el valle de Sibundoy se fue poblando de ganado y cultivos, y gradualmente fue parcelado en lotes delimitados con cercas de alambre de púas. En la década de 1960, tras la publicación de un trabajo del antropólogo Víctor Daniel Bonilla, en el que denunciaba los abusos sistemáticos de los capuchinos contra los indígenas, y en medio de fuertes tensiones entre estos y los colonos, la misión fue expulsada del Putumayo.⁵³ Sin embargo, aun actualmente, y pese al gradual reconocimiento de los derechos indígenas sobre el acceso a la tierra y sus territorios, su legado sigue vigente en el paisaje del valle de Sibundoy y las tensiones son persistentes entre colonos e indígenas.

Conclusión

Con la paulatina transformación de intendencias y comisarías a departamentos durante la segunda mitad del siglo XIX y su total desaparición tras la Constitución de 1991, así como, paralelamente a este proceso, la expulsión o extinción de las misiones católicas, el régimen de excepción jurídica que dio vida a los territorios nacionales durante siglo y medio desapareció formalmente. En este artículo me he enfocado en la historia de los territorios nacionales durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, periodo que abarca el tránsito entre su concepción inicial y su materialización en figuras como las intendencias y comisarías y los territorios de misión. En particular, he hecho énfasis en tres elementos: por una parte, en las visiones y lógicas que sustentaron su creación y delimitación jurídica como espacios por fuera del orden constitucional o gobernado bajo un régimen de excepción; por otra, en la permanencia en el tiempo de este régimen en los territorios pese a su existencia volátil y, en muchos casos, limitada a la emisión, modificación o derogación de leyes y decretos, en cuyo punto he insistido en cómo esta permanencia es fundamental para entender las formas de intervención o apropiación a las que estuvieron sujetos; por último, en algunas de estas formas o prácticas, y cómo estas se vincularon a los órdenes civil y religioso a través de los cuales fueron gobernados.

En relación con estos órdenes, he señalado que la diferencia más notable entre los agentes estatales civiles y los misioneros fue quizás que los últimos se acercaron más a la promesa de nacionalización y “civilización” de los territorios. Un impacto relevante en esta dirección tuvo que ver con un

53. Víctor Bonilla, *Siervos de Dios y amos de los indios*.

proceso de ocupación más estable, facilitado o impulsado por la apertura de caminos y la fundación de poblaciones. Estos proyectos solo abarcaron porciones pequeñas de los territorios, pero con el tiempo dieron paso a procesos de colonización más amplios vinculados a dinámicas extractivas y agrícolas. El legado misionero fue, en este sentido, la profundización de un proceso de integración de regiones periféricas a la nación cuya arquitectura normativa e ideológica ya estaba sólidamente cimentada, arquitectura que, paradójicamente, requería mantener los límites entre el adentro y el afuera, o la relación exclusión e inclusión que dio vida a los territorios.

[81]

Sobre este último punto, es importante señalar que, si bien los territorios no existen en el actual régimen constitucional, su condición como espacios *externos a o por fuera de* este régimen subsiste en su imagen como “zonas periféricas”, “márgenes” o “fronteras internas”, cuyo común denominador es la ausencia estatal.⁵⁴ Aunque el análisis de estas visiones y sus expresiones recientes o actuales está más allá del alcance de este texto, dar cuenta de sus orígenes y de su anclaje en el proceso de construcción del estado nación es fundamental para entender su persistencia en el tiempo.

Bibliografía

I. FUENTES PRIMARIAS

Archivos

Archivo provincial de los Capuchinos de Cataluña (APCC), Barcelona, España
Misiones Caquetá-Putumayo.

Documentos impresos y manuscritos

Decretos, leyes y documentos oficiales

Cajiao, Leopoldo. *Arrendamiento o venta del Territorio del Caquetá*. Bogotá: Imprenta de la Luz, 1900.

Caldas, Francisco José. *Obras completas de Francisco José de Caldas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1966 [1808].

Codazzi, Agustín, Manuel Paz y Felipe Pérez. *Atlas geográfico e histórico de la República de Colombia*. Paris: A. Lahure, 1889.

54. Margarita Serje, *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2011); Uribe, *Carretera de frontera*.

- Codazzi, Agustín. *Geografía física y política de la Confederación Granadina. Estado del Cauca, Territorio del Caquetá. Obra dirigida por el General Agustín Codazzi*, editado por Camilo Domínguez, Augusto Gómez y Guido Barona. Bogotá: COAMA / FEN / IGAC, 1996 [1858].
- Conferencia Episcopal de Colombia, “Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia, 1887”, https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1973%20Concordato%201887.pdf.
- Constitución de la República de Nueva Granada de 1843. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13695>.
- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698>.
- Ministerio de Gobierno. *Régimen político y administrativo de los territorios nacionales*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1946.
- Montclar, Fidel. *Conferencia leída por el Rvmo. P. Fr. Fidel de Montclar Prefecto Apostólico del Putumayo, en el Teatro Faenza, el día 20 de agosto de 1924, con motivo del Congreso Nacional de Misiones*. Bogotá: Casa Editorial Marconi, 1924.
- Zaragoza, Justo. *Compilación de las legislaciones i ejecutivas vijentes sobre territorios nacionales, Formada de orden general por Joaquín Esguerra O*. Bogotá: Imprenta Medardo Rivas, 1876.

II. FUENTES SECUNDARIAS

- Adarve, Lina. “La ejecución de las normatividades penales en Colombia 1888-1910”. *Estudios de derecho* 69, n.º 153 (2012): 50-68. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.14136>.
- Agamben, Giorgio. *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- Appelbaum, Nancy. *Mapping the Country of Regions: The Chorographic Commission of Nineteenth-Century Colombia*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2016.
- Arias, Julio. *Nación y diferencia en el siglo XIX colombiano: orden nacional, racialismo y taxonomías poblacionales*. Bogotá: Universidad de los Andes / CESO, 2005.
- Bonilla, Víctor. *Siervos de Dios y Amos de los Indios. El Estado y la Misión Capuchina en el Putumayo*. Popayán: Universidad del Cauca, 2006.

- Bosa, Bastien. “Volver: el retorno de los capuchinos españoles al norte de Colombia a finales del siglo XIX”. *HISTORRELO. Revista de Historia Regional y Local* 7, n.º 14 (2015): 141-179.
- Córdoba, Juan Felipe. *En tierras paganas: misiones católicas en Urabá y en La Guajira, Colombia, 1892-1952*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015.
- De La Pedraja, René. “La Guajira en el siglo XIX: indígenas, contrabando y carbón”. *Revista Desarrollo y Sociedad* 6 (1981): 329-359. <https://doi.org/10.13043/dys.6.5>.
- Gómez, Augusto. *Putumayo. Indios, misión, colonos y conflictos (1845-1970)*. Popayán: Universidad del Cauca, 2011.
- Gómez, Augusto. “Traición a la Patria”. *Revista Universitas* 37 (2011): 6-24.
- González, Lina María. “Conocimiento y control en los confines del territorio nacional: hacia la construcción de un saber territorial, 1850-1950”. *Historia y Sociedad* 19 (2010): 123-142. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/view/23597>.
- Grisales, Marisol. “Motilones: de indios ‘mansos’ o ‘bravos’ a yukpas y barís (1910-1960)”. *Boletín Americanista* 78 (2019): 71-90. <https://revistes.ub.edu/index.php/BoletinAmericanista/article/view/23021>.
- Harambour, Alberto. *Soberanías fronterizas: estados y capital en la colonización de Patagonia (Argentina y Chile, 1830-1922)*. Valdivia: Universidad Austral de Chile, 2019.
- Plazas, Humberto. “Los Territorios nacionales. Con una introducción al estudio de su geografía y de su historia”. Tesis de grado, Pontificia Universidad Javeriana, 1944.
- Polo Acuña, José. “Los indígenas de la Guajira y su articulación política al Estado colombiano (1830-1880)”. *Historia Crítica* 44 (2011): 80-103. <https://doi.org/10.7440/histcrit44.2011.05>.
- Rausch, Jane. “Church-State Relations on the Colombian Frontier: The National Intendancy of Meta, 1909-1930”. *The Americas* 49, n.º 1 (1992): 49-68. <https://doi.org/10.2307/1006884>.
- Rausch, Jane. *La Frontera de los Llanos en la historia de Colombia (1830-1930)*. Bogotá: Banco de la República / El Áncora, 1999.
- Rifkin, Mark. “The Frontier as (movable) Space of Exception”, *Settler Colonial Studies* 4, n.º 2 (2014): 176-180. <http://dx.doi.org/10.1080/2201473X.2013.846393>.
- Rozo, Esteban. “Soberanía en disputa. Ultraje, prostitución y prácticas de policía en Puerto Inírida, 1965-1969”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 46, n.º 2 (2019): 155-81. <https://doi.org/10.15446/achsc.v46n2.78217>.

[83]

- Salamanca, Demetrio. *La Amazonia colombiana*. Vol. 2. Tunja: Academia Boyacense de Historia, 1994.
- Sánchez, Efraín. *Gobierno y geografía. Agustín Codazzi y la Comisión Corográfica de la Nueva Granada*. Bogotá: Banco de la República / El Áncora, 1998.
- Serje, Margarita. *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011.
- Sparrow, Bartholomew. "A Territorial State: Geographic Expansion, the us Territories, and an 'Introduction to American Politics'", *Political Science & Politics* 50, n.º 2 (2017): 492-496. <https://doi.org/10.1017/S104909651600305X>.
- Sundberg, Juanita. "The State of Exception and the Imperial Way of Life in the United States–Mexico Borderlands". *Environment and Planning D: Society and Space* 33, n.º 2 (2015): 209-228. <https://doi.org/10.1068/d14040p>.
- Svirsky, Marcelo y Simone Bignall, eds. *Agamben and Colonialism*. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2012.
- Uribe, Simón. *Carretera de frontera. Poder, historia y el Estado cotidiano en la Amazonía colombiana*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2022.
- Wade, Peter. "The Language of Race, Place and Nation in Colombia". *América Negra* 2 (1989): 41-68.