

David Julián Jara Moreno\*

# Administración territorial y representación política: antecedentes de la violencia en la intendencia nacional del Meta, 1930-1949\*\*

## *Abstract*

.....

*At the middle of the 20th century, guerrillas from East Plains of Colombia were the worries weapon movement for National Government. As a part of its budding political project – the Plains Laws -, guerrilla commanders try to establish a new territorial order in the region to increase both political participation and representation. The article analyzes these problems in 1930s and 1940s, to enhance the importance that these issues had inside regional society before guerrilla claims for them in times of La Violencia (1948-1953).*

## **Resumen**

.....

*A mediados del siglo XX, las guerrillas de los Llanos Orientales se convirtieron en el movimiento armado más preocupante para el Gobierno Nacional. Como parte de su incipiente proyecto político – las Leyes del Llano -, los jefes guerrilleros intentaron establecer un nuevo orden territorial en la región para dar mayor participación y representación política a sus ciudadanos. Este artículo analiza estos problemas en las décadas de 1930 y 1940, con el fin de destacar la importancia que estas demandas tuvieron dentro de la sociedad regional antes de que fueran reivindicadas por las guerrillas en la época de la Violencia (1948-1953).*

## *Abstract*

.....

*Em meados do século XX, as guerrilhas dos Llanos Orientales foram o movimento armado de maior preocupação para o governo nacional. Como parte de seu nascente projeto político – as leis do Llano – a liderança guerrilheira tentou estabelecer uma nova ordem territorial na região para oferecer maior participação e representação política aos cidadãos. Este artigo analisa estes problemas nas décadas de 1930 e 1940 para sublinhar a importância que tais demandas tiveram na sociedade regional antes de que fossem apropriadas pelas guerrilhas na época da Violência (1948-1953)*

## *Key words*

.....

*State, Territory, Political representation, Political participation, Legislation.*

## **Palabras clave**

.....

*Estado, territorio, representación política, participación política, legislación.*

## *Palavras Chaves*

.....

*Estado, território, representação política, participação política, legislação.*

.....

\* Historiador. Correo electrónico: daju\_jamo@hotmail.com

\*\* Este trabajo ofrece resultados de la investigación “La Intendencia Nacional del Meta, 1930-1953.

## I. Aclaraciones Preliminares.

Este trabajo constituye un primer acercamiento al estudio del fenómeno de La Violencia en los Llanos Orientales (1948 -1953), enfocándose en los procesos históricos desarrollados en la Intendencia Nacional del Meta las décadas inmediatamente anteriores. Basados en la producción bibliográfica existente hasta el momento, valoramos y aplicamos el enfoque propuesto por Mary Roldán, que analiza la Violencia como elemento catalizador de demandas de tipo regional preexistentes<sup>1</sup>; de igual forma, los planteamientos desarrollados por Absalón Jiménez relativos al ejercicio de la ciudadanía desde marcos no legales, es decir, por vías de hecho<sup>2</sup>.

Enmarcando así el estudio de la Violencia en la Intendencia del Meta, destacamos la importancia dada por los políticos de la región a los problemas de representación y participación política, reflejados en la imposibilidad de elegir sus propios Representantes y Senadores. Era la manifestación, en el plano político, de la marginalidad de la región oriental en el interior del Estado colombiano, y es el proceso que analizamos en las siguientes páginas.

Principalmente, trabajamos fuentes impresas como las *Memorias* de los diferentes Ministerios y el *Eco de Oriente*, el periódico con mayor tiraje, que circuló por mayor tiempo en Villavicencio y sus alrededores, y del cual se conservan más ejemplares. Al no tener punto de comparación con otro medio impreso, fuimos muy cautelosos en el manejo de su información, valorándolo como reflejo de las rivalidades partidistas y no como órgano de divulgación “objetivo”.

Al igual que cada trabajo investigativo, queremos sentar un precedente para investigaciones posteriores. Es necesario incrementar el acopio de información al respecto, revisando en fondos de archivos regionales (especialmente judiciales), tanto en los Llanos de San Martín como en los de Casanare, y fomentar la historia oral de la región, fundamental en la reconstrucción de procesos que tuvieron entre sus principales protagonistas a campesinos analfabetos.

## II. La Administración Territorial.

A partir de 1930, los políticos liberales elaboraron una política de mayor interés hacia los Territorios Nacio-

nales que sus antecesores conservadores, e intentaron dinamizar y centralizar su administración. El alcance de sus reformas y disposiciones dependió de las circunstancias particulares de Intendencias y Comisarías, y varió de Presidente a Presidente. Debido a la guerra con el Perú, Enrique Olaya prestó especial atención a los territorios del sur del país; Alfonso López la dio a los territorios orientales; y Eduardo Santos, a la Intendencia del Chocó. Durante la República Liberal, cada vez cobró más importancia el problema de la representación política de Intendencias y Comisarías en el Congreso Nacional, sentándose las bases para la posterior creación del Departamento del Chocó. También se creó el Departamento de Territorios Nacionales que, a pesar de llevar a cabo obras muy importantes en diferentes regiones y poblaciones, tropezó con serias dificultades administrativas por falta de autonomía, y problemas de jurisdicción y coordinación con otras entidades estatales. En general, fue una época de relativa prosperidad pese a la limitación de los recursos, en la que emergieron nuevos núcleos de desarrollo económico que exigieron una participación más activa en la elaboración de las políticas que los afectaban.

## Los Territorios Nacionales y el Gobierno de Enrique Olaya Herrera.

Los gobiernos de la hegemonía conservadora configuraron la división político – administrativa que enmarcaría el desarrollo de las diferentes regiones del país durante el siglo XX. Junto a los departamentos, que eran unidades de importante concentración demográfica y apreciable dinamismo económico, existían enormes porciones de la geografía colombiana, precariamente integradas a aquéllos, denominadas Territorios Nacionales –Intendencias y Comisarías -, cuyos índices de población y productividad eran bastante pobres. Existían tres Intendencias: la del Chocó, la del Meta y la de San Andrés y Providencia; y siete Comisarías: Guajira, Arauca, Vichada, Vaupés, Caquetá, Putumayo y Amazonas. La extensión de estos territorios, que correspondían con las zonas de frontera y colonización espontánea y dirigida, sumaba más de la mitad del total nacional.

Entre 1909 y 1930, la administración de los Territorios Nacionales se caracterizó por la falta de recursos para la gestión pública, la cual reducía considerablemente el poder de los Intendentes, afectaba la presencia de agentes gubernamentales y perjudicaba la

1 Mary Roldán, *A Sangre y Fuego. La Violencia en Antioquia, 1946-1953*, Bogotá, ICANH, 2003.

2 Absalón Jiménez, *Democracia en Tiempos de Crisis, 1949-1994*, Bogotá, Planeta, 2003.

construcción de vías de comunicación –principal necesidad de sus habitantes –. Desde el gobierno de Carlos E. Restrepo, y en especial durante los mandatos de Pedro Nel Ospina y Miguel Abadía Méndez, el Estado expidió una serie de decretos y leyes sobre fomento de la colonización, adjudicación de baldíos y reorganización administrativa de Intendencias Nacionales y Comisarías Especiales. Sin embargo, su alcance fue limitado ya que las inversiones se orientaban con prioridad a las regiones centrales<sup>3</sup>.

Como presidente, el liberal Enrique Olaya Herrera otorgó mayor importancia y cuidado a la administración territorial. En materia jurídica, reemplazó la legislación unitaria que regía para todas las unidades por una nueva que variaba de acuerdo a las circunstancias geográficas, históricas o económicas de cada una de ellas. Por otra parte, estableció un nuevo régimen fiscal que incluía un auxilio anual en el presupuesto nacional fijado en proporción a las necesidades de cada territorio, la creación de las administraciones de hacienda y tesorerías intendenciales y comisariales encargadas del recaudo de rentas y del cubrimiento de los gastos públicos, y la participación de las juntas de obras públicas en la preparación de los respectivos presupuestos territoriales<sup>4</sup>.

El sur del país también fue de especial preocupación para el llamado gobierno de Concentración Nacional. En 1931, el Congreso convirtió en ley el proyecto que creaba la Intendencia del Amazonas, y en septiembre del año siguiente Colombia entraba en guerra con el Perú. Para las Comisarías del Caquetá y Putumayo, como para la nueva Intendencia, el conflicto significó la construcción de vías de comunicación que partían desde Florencia, Neiva y Pasto, el fomento de la navegación por el Caquetá, el Putumayo y el Amazonas, y un incentivo para la colonización. Asimismo, la guerra con el Perú alertó a las esferas gubernamentales de Bogotá sobre la importancia estratégica que los Territorios Nacionales tenían para el Estado desde el punto de vista de la seguridad fronteriza y la necesidad de definir acuerdos internacionales sobre esta materia<sup>5</sup>.

Como señala Jane Rausch, las reformas impulsadas por Enrique Olaya Herrera sentaron las bases de la política territorial de la República Liberal. A partir de su mandato, los gobiernos liberales intentaron dinamizar la vida económica y social de los territorios e integrarlos de forma más eficaz a la estructura del aparato estatal. Siempre dentro de las limitaciones impuestas por el presupuesto y la geografía, pero diferenciándose claramente de las anteriores administraciones conservadoras.

## El “Redescubrimiento” de Colombia y el Impulso a los Municipios.

Alfonso López Pumarejo se destacó por los viajes que realizó a diferentes regiones y poblaciones de los territorios nacionales que nunca habían sido visitadas por un Presidente de la República. En ellas, impulsó la construcción de carreteras y obras públicas, y los procesos de colonización dirigida y espontánea; incrementó el número de escuelas estatales y hospitales; nacionalizó el servicio de policía, creó una guardia de fronteras y amplió la misión del Ejército. En especial, se preocupó por el progreso de los Llanos Orientales convirtiendo el desarrollo de la Intendencia del Meta en la pieza central de su política territorial. En su mandato se culminó la tan anhelada carretera Bogotá – Villavicencio, y se fundó una nueva población: Puerto López<sup>6</sup>.

A nivel jurídico, la importancia dada a los Territorios se reflejó en la reforma de la Constitución emprendida por el gobierno en 1936. Allí, López incluyó los principales cambios que en su concepto debían darse para mejorar la administración territorial, al reconocer y dar existencia constitucional a Intendencias y Comisarías, y privar al Ejecutivo del poder ilimitado que había poseído para su organización, trasladando esta facultad al órgano legislativo. Con esta modificación, se pretendía involucrar al Congreso en la elaboración de las políticas estatales respecto a los

3 Al respecto, véase Jane M. Rausch, *La Frontera de los Llanos en la Historia de Colombia (1830-1930)*, Bogotá, Banco de la República – El Ancora, 1999, p. 458; y Humberto Plazas Olarte, *Los Territorios Nacionales*, Bogotá, Ed. Pax, 1944, pp. 156-158. Bajo la Presidencia de Abadía Méndez, se expidió la ley 96 de 1928, por la cual se crearon las juntas de obras públicas en los territorios, con excepción de la Intendencia del Chocó (donde funcionaba un consejo administrativo), que actuaban como las asambleas departamentales. Sus funciones eran: formular el presupuesto de rentas y gastos; acordar las obras importantes que debían ejecutarse; formular el presupuesto de gastos para cada obra; y dar concepto sobre los contratos celebrados por el Intendente o Comisario.

4 Humberto Plazas Olarte, *Los Territorios Nacionales*, pp. 158-159; sobre las políticas implementadas por Olaya Herrera, véase Jane M. Rausch, *Colombia: el Gobierno Territorial y la Región Fronteriza de los Llanos*, Medellín, Universidad de Antioquia, 2003, pp. 41-71.

5 Véase Jane M. Rausch, *Colombia: el Gobierno Territorial*; y Humberto Plazas Olarte, *Los Territorios Nacionales*, p. 160-161.

6 Sobre los anteriores aspectos, véase Jane M. Rausch, *Colombia: El Gobierno Territorial*, pp. 72 y ss.; y Humberto Plazas Olarte, *Los Territorios Nacionales*, pp. 162-163.

territorios, para que asumiera un papel más activo frente a ellos. La reforma permitía a la ley crear o suprimir las unidades que creyera convenientes, anexarlas total o parcialmente a los departamentos, darles estatutos especiales y reglamentar su organización electoral, judicial y contencioso – administrativa<sup>7</sup>.

Eduardo Santos, sucesor de López en la presidencia, enfocó el impulso territorial en el desarrollo de sus municipios, con el aumento de los subsidios nacionales a través del Fondo de Fomento Municipal. El Fondo contribuía con el sesenta por ciento del costo de la construcción de un proyecto, presentado por el municipio interesado ante la Junta Directiva para su aprobación. El porcentaje restante era cubierto por el mismo municipio, y el Departamento, Intendencia o Comisaría respectivo. Su manejo financiero correspondía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>8</sup>. A través de esta institución, las cantidades asignadas por el gobierno en el presupuesto ascendieron notablemente.

Los recursos obtenidos eran utilizados para la construcción y mejoramiento de vías de comunicación, edificios gubernamentales y escolares, clínicas, cárceles, plantas eléctricas, plazas, parques o zonas deportivas. En la Intendencia del Amazonas, y las Comisarías de Vaupés, Caquetá y Putumayo, el auge de obras públicas fue notable. En este sentido, el gobierno de Santos constituyó una época de relativa prosperidad para estos territorios. El Presidente prestó especial atención a la situación de la Intendencia del Chocó, donde el progreso también se hizo evidente. De esta manera, autorizó que el consejo administrativo dictara reglamentos especiales sobre el régimen fiscal de los municipios y que la Contraloría General de la República organizara la fiscalización y contabilidad especiales para la Intendencia<sup>9</sup>. Estas medidas abrieron el camino para la formulación de un estatuto orgánico de los Territorios Nacionales.

### La Ley 2ª de 1943.

Las campañas por convertir a la Intendencia del Chocó en departamento, o en una unidad similar, se intensificaron desde finales del mandato de Eduardo Santos. En 1942, año en que Alfonso López inició su segundo

período presidencial, los representantes Adán Arriaga y Gilberto Moreno concibieron un proyecto de ley que inicialmente fijaba disposiciones exclusivas para la administración de la Intendencia. Posteriormente, estas disposiciones –con las modificaciones respectivas– se extendieron a los demás territorios y fue presentado ante el Congreso como un proyecto sobre administración de Intendencias y Comisarías<sup>10</sup>. Después de ser ampliamente discutido por los parlamentarios de la oposición conservadora, se convirtió en la Ley 2ª de 1943<sup>11</sup>.

Esta Ley permitía a los Territorios Nacionales establecer los mismos impuestos y contribuciones de los departamentos, y tener sus mismas rentas, aunque seguían sujetos a la administración del Gobierno, encargado de ejercer en ellos las funciones correspondientes a las Asambleas Departamentales. Asimismo, sentó los parámetros que determinaban la creación de una Intendencia, a saber: una población superior a 25.000 habitantes, una producción de sus rentas ordinarias superior a \$120.000 durante tres vigencias fiscales consecutivas, y dos poblaciones que pudieran erigirse en municipios de acuerdo a las leyes vigentes. Bajo esta lógica, la región del Amazonas nuevamente se convirtió en Comisaría, pero se exceptuó el caso de San Andrés y Providencia, que se mantuvo como Intendencia.

Se decretó que los corregimientos intendenciales y comisariales no pertenecerían a ningún municipio, siendo administrados directamente por el Intendente o Comisario respectivo. En las intendencias, los delegados procedentes de todos los municipios y corregimientos se reunirían cada año en una institución denominada Consejo Intendencial, que serviría como asesor del Gobierno Nacional en el cumplimiento de sus funciones. El Consejo reemplazaría las juntas de obras públicas que habían funcionado en los territorios hasta ese momento.

En el campo electoral, estableció que las poblaciones territoriales quedaban agregadas a los respectivos departamentos para la formación de las Circunscripciones Electorales, las cuales definían los miembros de la Cámara de Representantes. Las Intendencias y Comisarías que tuvieran más de 70.000 habitantes podían formar una de estas circunscripciones. Como en aquella época ninguna de ellas cumplía con este re-

7 Humberto Plazas Olarte, *Los Territorios Nacionales*, pp. 167-168.

8 Véase *Eco de Oriente*, 24 de marzo de 1940, p. 2.

9 Véase Humberto Plazas Olarte, *Los Territorios Nacionales*, pp. 172-175.

10 “Informe del Director del Departamento de Territorios Nacionales”, en *Memoria del Ministro de Gobierno*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, Anexo, p. 161.

11 Colombia, Ministerio de Gobierno, *Régimen Político y Administrativo de los Territorios Nacionales*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1946, pp. 8-12.

quisito, la ley, en su artículo 18, facultó al Presidente de la República hasta el 19 de julio de 1944, para que, “si lo estima conveniente, forme con otras Intendencias y Comisarías una o varias Circunscripciones Electorales independientes, siempre que a cada una de éstas corresponda una población no inferior a 70.000”. Ignoramos hasta el momento las razones que impidieron que esta disposición, tan necesaria y solicitada frecuentemente por los habitantes y dirigentes de los territorios, fuera ejecutada; así como el hecho de que se diera un plazo determinado al presidente para hacerlo, después del cual tal disposición perdía validez. Por ejemplo, los territorios orientales y del sur del país hubieran podido crear dos circunscripciones que les permitieran enviar sus respectivos delegados a la cámara baja del Congreso<sup>12</sup>.

De igual forma, la ley era contradictoria en un aspecto fundamental. Pretendía otorgar mayor autonomía a los territorios pero aumentaba la vigilancia que el Gobierno Nacional ejercía sobre ellos. En la práctica, esta contradicción llevaba a que cualquier decisión, por insignificante que fuera, dependiera de la aprobación del Ministerio de Gobierno. Los trámites eran demorados y perjudicaban el funcionamiento administrativo. Por esta razón, a finales de 1948 se quiso dar solución a estos problemas por medio de un proyecto de ley que otorgaba al Consejo Intendencial –y no al gobierno– las funciones correspondientes a las Asambleas Departamentales. Además, el mismo proyecto establecía que desde 1951 la Intendencia del Meta y las Comisarías de Arauca, Vichada y Vaupés podían constituir una Circunscripción Electoral, cuya sede sería Villavicencio, con derecho a elegir un Senador y tres Representantes a la Cámara<sup>13</sup>. No obstante, durante esa legislatura no se dieron los debates necesarios para su aprobación. La misma suerte corrió un nuevo proyecto reformativo que pasó al estudio de la comisión primera permanente del Senado a mediados de 1949<sup>14</sup>. Por varios años más, la Ley 2ª permaneció como la estructura jurídica que regulaba la administración territorial.

## El Departamento de Territorios Nacionales.

Buscando vincular sólidamente los territorios a la vida nacional, el gobierno reformista de Enrique Olaya Herrera emprendió en 1933 la creación de un órgano exclusivo para su administración dentro del aparato estatal: el Departamento de Intendencias y Comisarías, o de Territorios Nacionales, como se denominó posteriormente. En sus comienzos, se señalaron como condiciones necesarias para la aplicación eficiente de la nueva política territorial la juventud y competencia de Intendentes y Comisarios, en vista de que anteriormente eran nombrados en dichos cargos, por lo general, funcionarios que se quería relegar o individuos que se encontraban finalizando su carrera burocrática; y el aumento de los auxilios nacionales contemplados en el presupuesto. Éstos se habían reducido de \$782.790,28 en 1928 a \$213.451,53 en 1933 debido a los efectos de la Depresión<sup>15</sup>. Sin embargo, a partir de este momento empezaría a incrementarse de forma gradual.

Paradójicamente, el Departamento atravesó por distintas vicisitudes que dificultaron su labor durante la presidencia de Alfonso López Pumarejo. En 1935, el Director Bernardo Rueda Vargas expuso la conveniencia de reorganizarlo, siendo adscrito dos años después al Ministerio de Agricultura y volviendo al de Gobierno en junio de 1938 por la incompatibilidad de funciones que se presentó entre uno y otro. A pesar de estos inconvenientes, se practicaron importantes visitas de inspección y estudio a las Intendencias del Meta y del Amazonas, y a las Comisarías de La Guajira, Arauca, Vichada y la del Putumayo. Estas actividades completaron el trabajo iniciado en 1933, cuando se visitaron los territorios del Caquetá, Chocó y San Andrés y Providencia. Asimismo, se exigió a los jefes seccionales realizar correrías periódicas por sus comarcas “para que así puedan apreciar las necesidades, aspiraciones e iniciativas de los moradores”, y la Policía Nacional creó las Guarniciones de Fuera cu-

12 Cabe recordar que en esta época la elección de Senadores correspondía a las Asambleas Departamentales. Mientras esto fuera así, según el artículo 17 de la misma ley, la población de los territorios nacionales quedaba agregada a la de los departamentos para formar las respectivas Circunscripciones Senatoriales. Este hecho aumentaba la base demográfica de los departamentos permitiendo, en varios casos, tener derecho al nombramiento de un senador más. Sin embargo, Intendencias y Comisarías permanecían excluidas de cualquier participación en esta elección.

13 *Anales del Congreso*, No. 150, 20 de diciembre de 1948, pp. 2517-2518. La ponencia fue hecha por el entonces senador Gilberto Moreno, coautor del proyecto que se convirtió en la Ley 2ª, quien además era el Agente Fiscal de la Intendencia del Meta.

14 Los autores de este proyecto eran Diego Luis Córdoba –cuya labor había llevado a la creación del Departamento del Chocó en 1948–, Guillermo Umaña Rocha, Efraín Delvalle y Muce Moisés. Igualmente, pretendían limitar las funciones del gobierno central en las Intendencias; disponían la creación de la Intendencia del Caquetá; sometían los municipios al régimen general del resto del país y creaban el Consejo de Fomento y Administración de las Comisarías, encargado de la supervigilancia de dichos territorios. Al respecto, véase, *Anales del Congreso*, No. 6, 28 de julio de 1949, pp. 84-89.

15 *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1934*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1934, pp. XVII-XX. Ver cuadro comparativo de los presupuestos nacionales entre 1926 y 1933.

yas funciones eran velar por el cuidado de las fronteras y dirigir procesos de colonización<sup>16</sup>.

En agosto de 1940 se llevó a cabo una nueva reorganización del Departamento, bajo el gobierno de Eduardo Santos, que extendió sus funciones. En el área económica, se le encargaba elaborar los planes de organización administrativa y fiscal de los territorios, estudiar y controlar los presupuestos y auxilios que se les asignaban, y analizar los contratos que celebraban. En lo político, debía representar los territorios ante los Ministerios y entidades públicas, y estudiar y presentar proyectos de reformas constitucionales o legales, de división territorial o administrativa.

El Director de ese entonces, Enrique Acero Pimentel, señaló que esas funciones se venían cumpliendo en forma deficiente por el estrecho margen de intervención y autonomía del Departamento en los asuntos de intendencias y comisarías, y por la difícil situación presupuestal causada por la Segunda Guerra Mundial. Propuso centralizar en este organismo las inversiones, actividades y funciones relacionadas con los territorios, distribuir equitativamente los auxilios, y expedir para cada sección estatutos legales en materias policiva, fiscal y administrativa. Por otra parte, destacó la necesidad de una ley que permitiera la formación de tres Circunscripciones Electorales: una conformada por los territorios de Arauca, Vichada, Vaupés y Meta; otra, por los del Caquetá, Putumayo y Amazonas; y otra más, por los de La Guajira y San Andrés. De esta forma, los territorios tendrían en la Cámara cuatro nuevos representantes, aparte de los dos que poseía la Intendencia del Chocó<sup>17</sup>.

Con base en las funciones otorgadas en 1940, especialmente la relacionada con reformas legales, se consultó al Departamento en cuanto a la elaboración del proyecto que se convirtió en la Ley 2ª de 1943, que incluyó –como ya se mencionó– disposiciones relacionadas con la creación de Circunscripciones Electorales que nunca se ejecutaron. Desde 1942, un ex Intendente del Meta había asumido la dirección de la institución, quien de manera similar a sus antecesores se quejó por la dispersión de mando y recursos

que caracterizaban su funcionamiento a pesar de los adelantos visibles que había realizado en los territorios. En su opinión, debían crearse diferentes secciones dentro del Departamento para racionalizar la administración (Sección Jurídica, de Colonización, Obras Públicas, Indigenista, de Fronteras y Fiscal), y divulgar su gestión a través de una revista. En mayo de 1943, por convocatoria del Ministerio de Gobierno, se realizó en Bogotá una conferencia general de Intendentes y Comisarios con el fin de que expresaran la manera más conveniente de reglamentar la Ley 2ª, pero en la que también se trataron asuntos que tuvieron poca aceptación, como la posibilidad de incorporar poblaciones de notable desarrollo económico, como Villavicencio y Florencia, a los departamentos vecinos –en este caso Cundinamarca y Huila, respectivamente-. Un hecho positivo de la administración destacado por el Director fue el aumento, en casi dos millones de pesos, de los recursos fiscales de los territorios en la última década: de sumar \$706.405,51 en 1934, pasaron a \$2'647.736,77 en 1943<sup>18</sup>.

Las constantes propuestas de reorganización formuladas durante la República Liberal continuaron cuando los conservadores regresaron al poder en 1946. El Departamento de Territorios Nacionales se convirtió en una Sección más del Ministerio de Gobierno, aunque prácticamente este cambio no marcó diferencia alguna con los gobiernos predecesores. Sí lo constituyó el hecho de que por primera vez asumiera la dirección un miembro del estamento castrense. En términos generales, las deficiencias administrativas seguían siendo las mismas: personal insuficiente y carente de especialización, falta de autonomía en el control de los auxilios nacionales, y falta de coordinación con otras dependencias oficiales. Para el Jefe de Sección, era necesario impulsar un sistema de transportes terrestres, aéreos y fluviales que redujera las distancias entre poblaciones, y facilitara la administración de justicia en los territorios. El número de Jueces era escaso, y debido a las dificultades impuestas por la geografía, la falta de medios de trabajo y la mala remuneración de sus servicios, pocos se prestaban para ejercer sus actividades en Intendencias o Comisarías<sup>19</sup>.

16 Colombia, Ministerio de Gobierno, *La Administración de los Territorios Nacionales en 1938*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, pp. 3-7. Con ocasión de un proceso de reorganización administrativa iniciado por la Secretaría General de la Presidencia en este período, Rueda Vargas expresó la necesidad de atribuir al Departamento la dirección de los procesos de colonización, pero ésta fue asignada a la Sección de Tierras y Aguas del Despacho de Agricultura.

17 "Informe del Director del Departamento de Territorios Nacionales", en *Memoria del Ministro de Gobierno*, Imprenta Nacional, 1941, Tomo II – Anexos, pp. 121-151. La labor de Diego Luis Córdoba en el proceso que dio representación política a la Intendencia del Chocó y permitió posteriormente su erección en Departamento se expone en la primera parte del citado libro de Jane M. Rausch, *Colombia: el Gobierno Territorial*.

18 Gonzalo Combariza Martínez, "Informe del Director del Departamento de Territorios Nacionales", en *Memoria del Ministro de Gobierno*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, Anexo, pp.157-162.

19 Gral. Alfredo J. de León, "Informe del Jefe de la Sección 5ª Territorios Nacionales y de los Respectivos Intendentes y Comisarios", en *Memoria del Señor Ministro de Gobierno Doctor Roberto Urdaneta Arbeláez al Congreso en 1947*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1947, pp. 121-125.

### III. Participación Ciudadana y Representación Política.

#### Tendencias Electorales

Los ciudadanos de la Intendencia Nacional del Meta participaban en las elecciones de Concejales Municipales, de Representantes a la Cámara y de Presidente de la República. La inclinación electoral en los diferentes municipios y corregimientos era mayoritariamente conservadora, incluso durante el gobierno de Enrique Olaya Herrera. Sin embargo, a partir de las elecciones para Concejos efectuadas en octubre de 1935 la situación se invirtió. La mayoría obtenida por los liberales en Villavicencio –el bastión conservador por excelencia- y San Martín, los convirtió en la principal fuerza política de la región, y así se mantuvieron ininterrumpidamente hasta 1943. Aunque el electorado de El Calvario y Restrepo favorecía al partido de oposición, el número de votos no alcanzaba para equiparar el número de sufragios depositados por sus adversarios políticos a nivel intendencial. La población de El Calvario era mínima, y la votación de los corregimientos de Cumaral, Cabuyaro y Barranca de Upía - adscritos a Restrepo -, era de abrumadora mayoría liberal, con lo cual neutralizaban la ventaja que los conservadores obtenían en la cabecera municipal<sup>20</sup>.

En cuanto a las elecciones de Representantes, la abstención conservadora facilitó el triunfo de las listas presentadas por el Partido Liberal en las elecciones de mayo de 1935 y abril de 1937, pero desde 1939, cuando volvieron a participar en ellas, la votación del territorio del Meta se caracterizó por inclinarse a favor de los “godos”. Cabe recordar que en estos comicios, la Intendencia hacía parte de una circunscripción electoral más amplia que incluía los territorios del departamento de Cundinamarca y las Comisarías de Vichada y Vaupés<sup>21</sup>. Como la mayor cantidad de votantes se concentraba en el altiplano,

prácticamente era allí donde se definía el vencedor de la contienda electoral.

En 1943, los conservadores volvieron a ser mayoría en el Meta. Únicamente en San Martín los liberales mantuvieron su ventaja. Este municipio era para ellos lo que Villavicencio constituía para el Partido Conservador. Pero el hecho más importante de la vida política de la Intendencia en los años que siguieron fue el surgimiento y consolidación del gaitanismo como opción política. En 1945, los liberales gaitanistas obtuvieron 2 curules en el Concejo de Villavicencio, el mismo número de los oficialistas, frente a 5 escaños de los conservadores. Y en San Martín, donde todo el Concejo era de filiación política liberal, 3 miembros eran gaitanistas y 4 oficialistas<sup>22</sup>. Al año siguiente, Gaitán fue el segundo candidato presidencial más votado en la Intendencia, con un total de 2.163 votos. En primer lugar se ubicó Mariano Ospina Pérez, con 4.246, y en tercer lugar Gabriel Turbay con 1.672<sup>23</sup>.

Asimismo, en las elecciones de Representantes de marzo de 1947, la lista encabezada por el caudillo registró la segunda mayor cantidad de votos. En el municipio de San Martín y los corregimientos de Surimena, Yacuana (Puerto López), Cabuyaro y San Pedro de Arimena, fue la lista más votada<sup>24</sup>. Y cuando se eligieron Concejales en octubre de ese mismo año, los gaitanistas pasaron a ser mayoría en el Concejo de Villavicencio<sup>25</sup>. Sin embargo, después del asesinato de Gaitán los conservadores recuperaron el terreno perdido. Las elecciones siguientes de Representantes y Concejales se llevaron a cabo simultáneamente en junio de 1949, dejando como resultado el triunfo del Partido Conservador en los municipios de Villavicencio, Acacías y Restrepo<sup>26</sup>. Éstos fueron los últimos comicios de este tipo efectuados antes que Mariano Ospina Pérez, en una acción equivalente a un golpe de Estado, cerrara todos los cuerpos colegiados del país desde el Congreso de la República, pasando por las Asambleas Departamentales, hasta los Concejos Municipales. Con la creación de la Jefatura Civil y Militar de la Intendencia del Meta, los civiles fueron retirados de la administración pública y la par-

20 Al respecto, véase *Memoria del Ministro de Gobierno*, 1938, pp. 91-95, 123; de 1941, p. 83; de 1942, p. 66; y de 1943, 43, 102-103; y *Eco de Oriente*, 13 de octubre de 1935, 10 de octubre de 1937, p. 2; 26 de marzo de 1939, p. 4; 8 de octubre de 1939, p. 4; 19 de noviembre de 1939, p. 4; 23 de marzo de 1941, p. 3 y 10; 12 de octubre de 1941, p. 11; 10 de mayo de 1942, pp. 2 y 5; 10 de octubre de 1943, pp. 1-2; 31 de octubre de 1943, p. 2; y 14 de noviembre de 1943, p. 6.

21 Véase también Miguel García Bustamante, *Persistencia y Cambio en la Frontera Oriental de Colombia. El Piedemonte del Meta, 1940-1950*, Medellín, EAFIT, 2003, p. 262.

22 *Eco de Oriente*, 14 de octubre de 1945 pp. 1-2, 6; y 21 de octubre de 1945, p. 7.

23 Jane M. Rausch, *Colombia: El Gobierno Territorial*, p. 287-288.

24 *Eco de Oriente*, 23 de marzo de 1947, p. 2.

25 *Eco de Oriente*, 12 de octubre de 1947, p. 10.

26 *Eco de Oriente*, 12 de junio de 1949, pp. 3-4.

ticipación electoral fue suspendida por un largo período que concluyó en 1958.

## La Cuestión de los Corregimientos

Las jornadas electorales eran el escenario propicio para que afloraran las enemistades partidistas. La prensa conservadora servía de medio para desprestigiar al adversario político, en ocasiones sin argumentos, y la conducta de las autoridades locales en repetidos casos dejaba mucho que desear. Antes de la Violencia, eran frecuentes las noticias sobre fraudes realizados por los Jurados Electorales, desmanes cometidos por alcaldes de las diferentes poblaciones de la Intendencia en colaboración con su cuerpo de policía, y disturbios que enfrentaban entre sí individuos identificados políticamente con los partidos tradicionales. Muchos de estos conflictos se originaban por la poca preparación y competencia de los funcionarios públicos nombrados en el Meta, especialmente en los corregimientos, las disputas personales entre vecinos de una misma población –cuyo pretexto era la filiación política–, y también por el alto consumo de bebidas embriagantes de los habitantes de la región<sup>27</sup>. De hecho, la principal renta de la Intendencia era la de licores.

A raíz de la victoria obtenida por los liberales en las elecciones de Concejales de 1935, en las que obtuvieron el control del cabildo de Villavicencio, los políticos conservadores denunciaron que la votación había sido ilegal y fraudulenta. Según ellos, el Alcalde de entonces permitió que liberales de otras poblaciones, e indígenas de las llanuras, participaran de los comicios municipales en favor del partido de gobierno, y además tuvo en cuenta los votos de los corregimientos que le convenían políticamente –como Surimena y San Pedro de Arimena– pese a expresa prohibición legal.

En octubre de 1937, se repitió esta última situación. Restrepo registró un total de 337 votos conservadores y 293 liberales. Estos resultados incluían los sufragios contabilizados en los corregimientos de Cumaral, Cabuyaro y Barranca de Upía. Sin embargo, por orden del Jurado Electoral de Bogotá, se ordenó rectificar la votación bajo la afirmación de que dichos corregimientos no podían participar en las elecciones

de Concejo ya que no eran creación legal del municipio, sino del gobierno intendencial. Después de ser verificados, el Concejo de Restrepo quedó integrado por cuatro conservadores, un independiente y ningún liberal<sup>28</sup>. Miembros del Directorio Conservador de la capital de la Intendencia, se valieron del mismo argumento para presentar una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso – Administrativo de Bogotá, en la que solicitaban rectificar los escrutinios de Villavicencio, ya que habían sido incluidos los votos de los corregimientos de Surimena, Yacuana (Puerto López) y San Pedro de Arimena. El Tribunal pronunció sentencia condenatoria en el sentido de rectificarlos y decidió que no podían computarse en adelante los registros de votación de los mencionados corregimientos. Sin embargo, en una sentencia posterior, el mismo tribunal emitió una sentencia completamente opuesta en la que aprobaba tales procedimientos electorales y dejaba sin fundamento las demandas de los conservadores. De acuerdo con estos últimos, el cambio de posición de los magistrados obedeció a la influencia que miembros del liberalismo ejercieron en el tribunal para que dispusiera lo contrario porque así convenía al partido de gobierno<sup>29</sup>.

Tal estado de cosas cambió con la expedición de la Ley 2ª de 1943 y su decreto reglamentario. Por un lado, la Ley establecía en el artículo tercero: “Los Corregimientos Intendenciales y Comisariales no formarán parte de ningún municipio; serán administrados por el respectivo Intendente o Comisario, en la forma y con la asesoría que el reglamento determine”. Por otro, el decreto señalaba en sus disposiciones especiales que los municipios de la Intendencia del Meta eran Villavicencio, Restrepo y San Martín, y los corregimientos las siguientes poblaciones: Acacías, El Calvario, Cumaral, Yacuana, Surimena, San Pedro de Arimena, Cabuyaro, Barranca de Upía y Uribe<sup>30</sup>.

Estas medidas fueron ampliamente difundidas por la prensa conservadora de la Intendencia, y utilizadas por los políticos de ese partido para impedir que los liberales consiguieran una nueva victoria en las elecciones de Concejo de 1943. En efecto, se publicó un comunicado del Ministro de Gobierno en el cual ratificaba la imposibilidad de los corregimientos para participar en los comicios municipales, como respuesta a una consulta del Intendente<sup>31</sup>. También se denun-

27 Información sobre los conflictos acabados de mencionar puede encontrarse en *Eco de Oriente*, 11 de febrero de 1934, pp. 7 y 16; 30 de junio de 1935, p. 93; 7 de julio de 1935, pp. 97-98; 14 de julio de 1935, p. 101; 20 de octubre de 1935, p. 158; 27 de octubre de 1935, p. 162; 1 de noviembre de 1936, p. 158; 10 de septiembre de 1939, p. 2; 21 de abril de 1940, pp. 4-5; 12 de mayo de 1940, p. 7; 19 de mayo de 1940, p. 5; 10 de noviembre de 1940, p. 12; 2 de marzo de 1941, p. 7; 26 de abril de 1942, pp. 1-2 y 5; 17 de mayo de 1942, pp. 5-6; 7 de marzo de 1943, p. 1; 18 de abril de 1943, pp. 1-2.

28 *Eco de Oriente*, 10 de octubre de 1937; 20 de marzo de 1938, p. 2; y 1 de mayo de 1938, p. 6.

29 Al respecto, véase *Eco de Oriente*, 24 de abril de 1938, pp. 2-3; y 9 de mayo de 1943, pp. 1-2.

30 Colombia, Ministerio de Gobierno, Régimen Político y Administrativo de los Territorios Nacionales, pp. 9, 20-21.

31 *Eco de Oriente*, 26 de septiembre de 1943, pp. 1-2.

ciaron las acciones del Jurado Electoral de Villavicencio, que estaba incluyendo en las listas parciales vecinos de las poblaciones susodichas. Al respecto, el Alcalde de la capital se dirigió al Presidente del Concejo Electoral de Cundinamarca, comentándole que el Jurado había tomado como base las personas que se encontraban inscritas en el censo permanente del municipio, el cual incluía vecinos de los corregimientos que probablemente concurrirían a las elecciones. La respuesta del presidente de la institución fue que tal procedimiento era ilegal y que la Ley debía ser acatada rigurosamente<sup>32</sup>. Así fue, y una vez contabilizados los votos de la jornada electoral, los conservadores recuperaron el dominio que habían perdido en el Concejo de Villavicencio desde 1935.

Desde otro punto de vista, la Ley 2ª de 1943 restringió el ejercicio de la democracia y de la participación ciudadana en los corregimientos. Sus habitantes no podían elegir sus propios gobernantes, sino que debían aceptar las autoridades nombradas por el Intendente desde Villavicencio<sup>33</sup>. Podían participar en las elecciones de Representantes y Presidente de la República, que eran de carácter nacional, pero a nivel regional y local su derecho al voto era claramente limitado. En este sentido, el ordenamiento territorial establecido por la Ley iba en contra de las garantías que el Estado debía ofrecer al conjunto de sus ciudadanos.

### La Intendencia en el Congreso

El interés que los gobiernos de la República Liberal manifestaron por el desarrollo económico de la Intendencia del Meta contrastó con la poca atención que prestaron al problema de su representación política. A medida que aumentaba la población y el producto de las rentas intendenciales, se hacían más frecuentes las opiniones sobre la necesidad y conveniencia de que el territorio estuviera representado en el Congreso de la República por un ciudadano de la región. En las elecciones corporativas de abril de 1937, se presentó una lista regional encabezada por el liberal Jorge Tulio Flórez, que obtuvo un total de 3.232 votos, siguiendo en cantidad a las listas de Eduardo Santos y Carlos Arango Vélez. La prensa señaló que ese cociente electoral daba a la Intendencia el derecho de nombrar un delegado a la Cámara, pero el hecho

no trascendió a las esferas gubernamentales y legislativas<sup>34</sup>.

El mérito de colocar un metense en el Congreso, por primera vez en la historia de la Intendencia desde que fue creada en 1909, fue de los conservadores en 1943, cuando no eran partido de gobierno. En marzo de ese año, el Directorio Nacional acordó con los políticos de la Intendencia incluir un renglón efectivo en la lista presentada para la elección de Representantes por la circunscripción electoral de Bogotá. La lista estaba encabezada por Jorge Holguín y en ella aparecían los candidatos propuestos por el Meta, a saber: Uladislao Prieto como principal, y Jorge Sabogal y José Joaquín Medina como primer y segundo suplente, respectivamente. La decisión fue acogida con gran expectativa por los habitantes de la región. El *Eco de Oriente* señalaba desde sus páginas:

Desde que se abran las sesiones parlamentarias del presente año, la Intendencia figurará entre el cuerpo legislativo de Colombia, y como tal, su prestigio tendrá una etapa fulgurante y llena de promesas para el porvenir. Este es el triunfo de la región, que pudiéramos llamar el más fulgurante y decisivo. (...) la personería que un pueblo fervoroso le da a uno de sus hombres para conducirlo hasta la más alta Corporación con el encargo representarlo y defenderlo, es mejor que acudir a recomendaciones extrañas, costosas y ceremoniosas que jamás nos han producido beneficio<sup>35</sup>.

Ya que la lista era la única aceptada por el conservatismo de Cundinamarca, esta vez los votos del altiplano favorecieron las aspiraciones del piedemonte y la llanura. En efecto, Uladislao Prieto obtuvo una curul en la Cámara y viajó a ocuparla para legislatura que inició el 20 de julio.

Días después de instalarse las sesiones ordinarias, presentó un proyecto de ley que ordenaba la creación de una central hidroeléctrica sobre el río Negro, en los límites entre el Departamento de Cundinamarca y la Intendencia del Meta. La planta tendría capacidad suficiente para dar luz y fuerza a todas las poblaciones del Oriente del departamento y de los Llanos de San Martín, y generar la energía necesaria para mover un tren eléctrico destinado al transporte de ganado. De aprobarse el proyecto, se debían llevar a cabo

32 *Eco de Oriente*, 3 de octubre de 1943, pp. 1, 4-5.

33 Al respecto, García Bustamante señala: “ (...) se pone en tela de juicio el derecho al sufragio de sus habitantes, algo por demás cuestionable pero legal, por cuanto estos corregimientos son considerados como Territorios Nacionales, y por tanto dependientes, en lo judicial y administrativo, del Intendente y no de los alcaldes. Además, dichos entes administrativos no contribuyen con las cargas y gastos de los municipios y, en consecuencia, no tienen derecho a decidir sobre sus destinos llevando representaciones ante los consejos”. Miguel García Bustamante, *Persistencia Y Cambio en la Frontera Oriental...*, p. 260.

34 *Eco de Oriente*, 11 de abril de 1937, p. 2.

35 *Eco de Oriente*, 14 de marzo de 1943, pp. 1-2; véase también el número del 21 de marzo de 1943, pp. 1-2.

los estudios preliminares correspondientes para iniciar su construcción, y la Nación aportaría una cantidad de \$1.200 divididos en tres anualidades. En su exposición de motivos, el ponente señalaba que los objetivos eran abaratar la producción y mejorar las condiciones de vida de la población trabajadora fomentando nuevas industrias y medios de transporte a través de la utilización de la energía eléctrica<sup>36</sup>. El proyecto se convirtió en ley en abril de 1945, se efectuaron los estudios respectivos, pero se desconoce la razón por la cual la planta no fue construida.

Además de presentar este proyecto, Uladislao Prieto consiguió que la comisión de presupuesto incluyera para 1944 una suma de \$85.000 destinada a la pavimentación de las calles de Villavicencio, y la construcción del Palacio Municipal, la Escuela de Artes y el Matadero Frigorífico<sup>37</sup>. La capital de la Intendencia había celebrado su centenario en 1942, y gran parte de los recursos asignados por la Nación para las festividades municipales estaba pendiente, de ahí el interés mostrado por el Representante hacia el embellecimiento de la ciudad. También citó al Ministro de Obras Públicas para que expusiera las causas que motivaron a las empresas de transporte de los Llanos a entrar en huelga a finales de 1943, afectando notoriamente el comercio agrícola de la Intendencia del Meta, y se buscara una solución al problema. Sin embargo, el debate no se produjo por falta de tiempo<sup>38</sup>.

Teniendo en cuenta las necesidades de la Intendencia del Meta, la gestión de Uladislao Prieto fue bastante pobre. Después de 1943, no se tienen noticias de las iniciativas que promovió hasta cumplir su período parlamentario en 1945. No deja de ser extraño, por ejemplo, que el Representante no se pronunciara sobre la facultad dada al Presidente por la Ley 2ª de 1943, de crear una circunscripción electoral que incluyera exclusivamente los territorios de los Llanos Orientales, cuando conocía mejor que ningún otro congresista la necesidad de representación política de esta región. Insistimos en este punto porque queremos subrayar que el Estado poseía mecanismos legales para permitir que los territorios nacionales estuvieran representados en el Congreso sin necesidad de que fueran elevados a la categoría de departa-

mento. Es decir, tenía formas alternativas de extender la participación ciudadana y la democracia a los territorios más apartados del país.

En la elección de Representantes de 1945, los liberales quisieron aplicar el mismo método utilizado por los conservadores dos años atrás. La directiva liberal de Cundinamarca incluyó en su lista a Jorge Enrique Anzola, pero antes de inscribirla oficialmente lo relevó del segundo al quinto renglón, dando prioridad a otro candidato. Debido a ello, la Dirección Intendencial Liberal ordenó la abstención electoral en aquellos comicios y el Meta nuevamente quedó sin representación política. En este caso, la opinión pública conservadora se sumó a los reclamos de su oponente político al observar atinadamente:

(...) tanto los dirigentes del Partido Conservador como los del Partido Liberal lo que deben hacer es inscribir su lista propia en las elecciones para Representantes a la Cámara para no seguir siendo objeto de la burla de ambas directivas políticas que todo lo manejan desde Bogotá, a base de intrigas y manzanillismo.

El cuociente electoral de Cundinamarca ordinariamente es de 3.000 votos aproximadamente. Ambos partidos en la Intendencia, sufragando por listas propias que redoblarían el entusiasmo de todos los afiliados de uno y otro partido holgadamente podríamos colocar más de 7.000 votos, sacando cada uno su correspondiente renglón; es la única manera de impedir las burlas a que eternamente hemos estado sometidos<sup>39</sup>.

La iniciativa no fue tomada por ninguno de los partidos tradicionales en las elecciones posteriores, y la Intendencia del Meta siguió dependiendo de que algún parlamentario foráneo se interesara en sus problemas.

En cuanto a la administración de los territorios nacionales, durante la presidencia de Mariano Ospina Pérez se presentaron tres propuestas que se deben tener en cuenta. La primera, fue la presentación de un proyecto de ley en 1946 que creaba la circunscripción electoral de San Andrés y Providencia, que no alcanzó a

36 *Eco de Oriente*, 22 de agosto de 1943, pp. 1-2.

37 *Eco de Oriente*, 28 de noviembre de 1943, p. 1. Sobre la evolución de las rentas municipales de Villavicencio, los rubros más importantes y las principales inversiones, véase el trabajo de García Bustamante, *Persistencia y Cambio en la Frontera Oriental de Colombia*, pp. 274-293.

38 *Eco de Oriente*, 12 de diciembre de 1943, p. 7.

39 *Eco de Oriente*, 18 de marzo de 1945, p. 1. Los vínculos de los políticos del piedemonte con los de Cundinamarca son estudiados por García Bustamante, *Persistencia y Cambio en la Frontera Oriental de Colombia*, pp. 255-264. Estos lazos se originaban como consecuencia de los procesos de colonización que se dieron desde el interior andino hacia la llanura y del aumento del tráfico comercial entre la Provincia de Oriente y Villavicencio y sus alrededores. Un ejemplo ilustrativo es el de Ruperto Melo, quien como Gobernador de Cundinamarca a finales de los años veinte intercedió ante la Asamblea Departamental de Cundinamarca para mejorar las condiciones de las vías de comunicación hacia la capital de la Intendencia.

pasar por los debates respectivos para ser aprobado; la segunda, la creación del Departamento del Chocó como resultado de las presiones ejercidas por Diego Luis Córdoba desde finales de la República Liberal; y la última –de especial interés para nosotros –, la presentación de otro proyecto de ley en 1949 que creaba la circunscripción electoral de los Llanos Orientales.

Este último proyecto fue puesto a consideración de la cámara alta por los senadores Guillermo Umaña Rocha, el propio Diego Luis Córdoba y Lisandro Carvajal<sup>40</sup>. De manera similar a lo establecido por la Ley 2ª de 1943, contemplaba la creación de una circunscripción conformada por la Intendencia Nacional del Meta y las Comisarías Especiales de Arauca, Vichada y Vaupés, y además establecía que podía elegir un Senador y dos Representantes a la Cámara. Los autores argumentaban que, después de la reforma constitucional de 1936, no podía citarse ninguna disposición que permitiera la agregación de Intendencias y Comisarías al territorio de los departamentos para fines electorales. Por ende, la participación de éstas en las elecciones de Representantes como parte de circunscripciones más amplias era ilegal, y era necesario que tuvieran derecho a elegir sus propios representantes<sup>41</sup>. El trámite del proyecto se vio truncado por el cierre del Congreso decretado por Mariano Ospina en noviembre de 1949, anulándose un nuevo intento por extender los derechos civiles en la Intendencia.

La misma suerte corrió un proyecto de acto legislativo, presentado por el senador de Antioquia Jesús María Arias, al poco tiempo de que el Congreso fuera reinstalado en 1951. El proyecto autorizaba erigir en Departamento la Intendencia Nacional del Meta, aun-

que no tuviera el número de habitantes exigidos por la Constitución –250.000-. Los motivos expuestos por Arias eran que el territorio del Meta requería una administración diferente a los demás territorios nacionales por el desarrollo económico que había alcanzado, y porque su población, su participación electoral, y sus actividades agrícolas o industriales se equiparaban o superaban a las del Departamento del Chocó. Hacia aquel año, la Intendencia poseía alrededor de \$2'000.000 de renta anual, excediendo con creces el requisito de \$500.000 establecido en la ley para permitir que un territorio pudiera ser erigido en Departamento. Asimismo, el senador afirmaba que el número de habitantes de la Intendencia ascendía a más de ciento ocho mil, aproximadamente la población del Chocó<sup>42</sup>. También señalaba:

(...) la caótica situación de orden público porque atraviesan los Llanos Orientales se debe en gran parte al sistema de gobierno que allí impera [la Ley 2ª de 1943]. Con la reforma constitucional que os propongo podrá el legislador crear el Departamento del Meta fuerte y vigoroso anexándole, si fuere necesario y conveniente, la Comisaría de Casanare, creada por decreto ejecutivo número 1069 de 1950 o por cualquiera otro de los territorios nacionales que le son vecinos, creando así la unidad territorial de los Llanos Orientales<sup>43</sup>.

El proyecto fue aprobado en los debates de rigor en la Cámara y pasó al estudio del Senado, pero su discusión quedó pendiente durante esa legislatura, hasta 1958, después de la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla, cuando finalmente adquirió la categoría departamental<sup>44</sup>.

40 Del primero, vale decir que fue uno de los dos gaitanistas que integró el Concejo de Villavicencio elegido en octubre de 1945. No se tiene información sobre la manera en que pudo llegar a ocupar el cargo de senador. Tampoco contribuye a esclarecer este hecho lo señalado por Jane Rausch, cuando afirma que, en 1948, la Intendencia había adquirido el derecho a elegir un representante a la cámara baja como parte del distrito electoral de Cundinamarca, sin hacer referencia a ninguna fuente. Y en caso de que fuera cierto, el Senado no es la cámara baja. Investigaciones posteriores pueden contribuir a hacer claridad sobre estos hechos para analizar con mejores herramientas los problemas de representación política, no sólo del Meta sino de los territorios nacionales en general. Sobre la afirmación de Jane M. Rausch, véase *Colombia: el Gobierno Territorial*, p. 289; y sobre las elecciones de Concejales en Villavicencio, véase *Eco de Oriente*, 14 de octubre de 1945, p. 2.

41 *Anales del Congreso*, No. 4, 26 de julio de 1949, pp. 53-54.

42 De acuerdo con los datos oficiales, en 1951 la Intendencia tenía un total de 67.495 habitantes, aunque en varias partes no se pudo realizar el censo debido a la Violencia. El total de la población de los Llanos, incluyendo Arauca, Casanare y Vichada, era de 115.130 habitantes. Al respecto, véase la tabla comparativa de los censos de 1938, 1951 y 1964 publicada en Ricardo Esquivel, "Colonización y Violencia en los Llanos", p. 62.

43 *Anales del Congreso*, 26 de noviembre de 1951, p. 213. Jesús María Arias era poseedor de terrenos en la Intendencia del Meta, a la cual estaba vinculado desde hacía varios años. En agosto de 1948, junto con el senador Gilberto Moreno, presentó un proyecto, que fue aprobado, por el cual se ordenaba suscribir acciones para el Matadero Frigorífico por un valor de \$300.000, que se incluirían en el presupuesto de la vigencia de 1949. Como senador, en 1951 presentó y participó en una serie de proyectos relacionados con la educación e higiene en los municipios de reducido presupuesto, la participación de Restrepo y Gachetá en el producto de las salinas, el fomento de San Andrés y Providencia y la Comisaría de la Guajira, y el debate sobre la creación del departamento de Córdoba, entre otros. Al respecto véase, *Eco de Oriente*, 7 de septiembre de 1947, p. 10; 15 de agosto de 1948, p. 4; 24 de octubre de 1948, p. 1; y *Anales del Congreso*, índice de 1951. Por otro lado, debemos hacer algunas precisiones históricas. Siguiendo a R. Angel de Flórez, Jane M. Rausch señala que fue el diputado por Cundinamarca Enrique González Reyes quien presentó el proyecto el 10 de diciembre de 1951. Como hemos visto, el autor del proyecto no fue el diputado sino Jesús María Arias, y se presentó el 21 de noviembre de 1951. González y Arias presentaron un proyecto conjunto en la Cámara y en el Senado, sobre fomento agropecuario de los Llanos Orientales con ligeras modificaciones entre uno y otro, el 10 y el 13 de diciembre de 1951, respectivamente. Véase Jane M. Rausch, *Colombia: el Gobierno Territorial*, pp. 289-290; y *Anales del Congreso*, No. 48, 15 de abril de 1952, pp. 749-750 y 790-791.

44 *Anales del Congreso*, 6 de diciembre de 1951, pp. 376-377; 7 de diciembre de 1951, p. 400; No. 31, 11 de diciembre de 1951, p. 440; y No. 41, 24 de diciembre de 1951, p. 626.

## IV. Conclusiones

Los gobiernos liberales prestaron mayor interés por el desarrollo de Intendencias y Comisarías y por su incorporación económica a la vida nacional, pero la falta de autonomía del Departamento de Territorios Nacionales y las contradicciones generadas por la Ley 2ª de 1943, obstaculizaron el mejoramiento de la administración.

En la Intendencia del Meta, la participación ciudadana se limitaba a los municipios y, en términos generales, la población de la Intendencia tendía a votar por los conservadores. La Ley 2ª de 1943 restringía los derechos civiles de los habitantes de los corregimientos al impedir su participación en la elección de concejales, que eran los gobernantes más próximos que podían elegir. Por otra parte, la preocupación que los liberales mostraron por el desarrollo económico de la Intendencia contrastó con su desinterés por los problemas de representación política.

Desde finales de los años treinta, ciudadanos de la Intendencia demandaron que su representación política en el Congreso de la República. En efecto, estas aspiraciones se concretaron por el apoyo que el Partido Conservador les otorgó, gracias al cual eligieron un Representante a la Cámara en 1943, pero éste fue un caso excepcional. A finales de los cuarenta, nuevamente se reivindicó esta causa sin obtener resultados favorables y, coincidiendo con la época de la Violencia, congresistas presentaron un proyecto que buscaba erigir al Meta en Departamento.

Durante la Violencia, los diferentes comandos guerrilleros que surgieron en la región quisieron unificarse bajo una serie de parámetros y normas, que plasmaron en un incipiente proyecto político: las dos Leyes del Llano. Dados los intereses de este trabajo, destacamos las disposiciones incluidas en el título segundo de la segunda ley, *Del Gobierno Popular*, en el cual se propone un sistema de gobierno territorial muy diferente al que imperaba en los Territorios Nacionales del oriente de Colombia.

Como hemos visto, las medidas establecidas por la Ley 2ª de 1943 eran contradictorias al intentar dar mayor autonomía a Intendencias y Comisarías aumentando la vigilancia del gobierno central - por lo cual se presentaron proyectos de ley que buscaban reformarla -, y habían limitado el ejercicio de la democracia en los corregimientos al impedir que sus habitantes nombraran a sus propios gobernantes. En contraste, la Segunda Ley del Llano, fundamentó el gobierno

popular en una nueva unidad administrativa, la vereda, que se entendía como “el grupo de población que se surte de carne en un mismo sitio de matanza”, de acuerdo al artículo 48.

A partir de esta unidad básica se conformó un sistema de gobierno participativo y representativo, en el que los habitantes elegían directamente a sus propios gobernantes. Algo que, en el caso de los corregimientos intendenciales, no tenía cabida dentro de la legislación vigente. Según lo señalado por la Segunda Ley, en cada vereda habría una junta de tres personas, elegidas verbalmente por todo el vecindario para un período de un año, que podían ser reelegidas indefinidamente. Las Juntas de Vereda dependerían de los Comandantes de Zona, que serían los mismos jefes guerrilleros que habían liderado la acción de sus comandos durante la lucha.

Por su parte, la máxima autoridad de la Revolución sería el Congreso, el cual se reuniría una vez al año, durante quince días, desde el 1 de mayo. El Congreso estaba conformado por el Comandante en Jefe, cuyo período era de un año, los Comandantes de Zona, un representante elegido libremente por la tropa de cada comando y otro por cada cien familias o fracción que pase de veinte de la población civil, todos con voz y voto. Así, se buscaba que todos los sectores de la sociedad llanera estuvieran representados.

Al tener en cuenta el caso de la Intendencia del Meta, se hace evidente la correspondencia que estas disposiciones tenían con las demandas de representación política que sus ciudadanos habían manifestado en los años anteriores a la Violencia. Desde finales de los treinta, ciudadanos del Meta y funcionarios oficiales (actuando dentro de los canales oficiales del sistema democrático) lucharon por conseguir que la Intendencia tuviera derecho a elegir sus propios delegados al Congreso de la República, y lo consiguieron en 1943 con la elección de Uladislao Prieto como Representante. Sin embargo, este fue un caso excepcional, y en términos generales, sus reivindicaciones no se realizaron por el desinterés que el gobierno y el legislativo mostraron por los proyectos de ley encaminados a la creación de una circunscripción electoral de los Llanos Orientales. Aún más, durante la época de la Violencia, las mismas demandas fueron presentadas en otro proyecto que pretendía erigir en Departamento a la Intendencia del Meta. Con la lucha guerrillera, campesinos en armas fueron quienes defendieron las mismas causas, trazando la ruta para concretarlas y ejercer los derechos civiles que el Estado había sido incapaz de proporcionarles.

## Bibliografía

### *Fuentes primarias*

#### Archivos

Archivo General de la Nación, Sección República, Fondo Ministerio de Fomento – Baldíos.

Archivo del Incode – Antigua Incode. Titulación Baldíos, Libros 1 a 5.

#### Prensa

*Eco de Oriente*, 1928-1951.

*Anales del Congreso*.

Publicaciones Oficiales

*Informe del Ministro de la Economía Nacional, 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939.

*Informe del Ministro de la Economía Nacional al Congreso de 1945*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945.

*Informes de los Jefes de Sección al Ministro de Gobierno para la Memoria de 1948*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1948.

*La Administración de los Territorios Nacionales en 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938.

*Memoria de Agricultura, 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938.

*Memoria del Ministro de Agricultura y Comercio al Congreso Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1935*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1935.

*Memoria del Ministro de Gobierno*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941.

*Memoria del Ministro de Gobierno*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, Anexo.

*Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso de 1949*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1949.

*Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1930*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1930.

*Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso en sus Sesiones Ordinarias de 1931*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931.

*Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1932*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1932.

*Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1934*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1934.

*Memoria del Ministro de Industrias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1934.

*Memoria del Ministro de Industrias y Trabajo*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936.

*Memoria del Señor Ministro de Gobierno Doctor Roberto Urdaneta Arbeláez al Congreso en 1947*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1947.

Ossa, Peregrino. *Geografía de la Intendencia Nacional del Meta*. Bogotá, Ministerio de Agricultura y Comercio, 1937.

*El Régimen Político y Administrativo de los Territorios Nacionales*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1946.

*Un Ministerio en Marcha, Memoria de Alejandro Ángel Escobar, Ministro de Agricultura*. Bogotá, Ed. Lumen, 1951.

### *Fuentes secundarias y Testimonios*

Barbosa Estepa, Reinaldo. *Guadalupe y sus Centauros. Memorias de la Insurrección Llanera*. Bogotá, IEPRI-CEREC, 1992.

Bergquist, Charles. *Los Trabajadores en la Historia Latinoamericana*. Bogotá, Siglo XXI, 1988.

Bushnell, David. *Colombia, una Nación a pesar de sí Misma*. 5ª ed, Bogotá, Planeta, 2000.

Casas Aguilar, Justo. *La Violencia en los Llanos Orientales*. Bogotá, ECOE, 1986.

Esquivel, Ricardo. "Colonización y Violencia en los Llanos. 1949-1953". *Memoria y Sociedad*, 6:11, (abril, 2002): 57-84. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Franco Isaza, Eduardo. *Las Guerrillas del Llano. Testimonio de una Lucha de Cuatro Años por la Libertad*. 3ª ed., Medellín, Hombre Nuevo, 1976.

García Bustamante, Miguel. *Persistencia y cambio en la frontera oriental de Colombia. El piedemonte del Meta, 1840-1950*. Medellín, EAFIT, 2003.

\_\_\_\_\_. *Un Pueblo de Frontera: Villavicencio 1840-1940*. Bogotá, Universidad de los Llanos – Fondo Mixto de Promoción de Cultura y Artes del Meta, 1997.

Gilhodes, Pierre. *Las Luchas Agrarias*. 4ª ed., Bogotá, ECOE, 1988.

González Arias, José Jairo y Ely Marulanda. *Historias de Frontera*. Bogotá, CINEP, 1990.

Guerrero Barón, Javier. *Los Años del Olvido. Boyacá y los Orígenes de la Violencia*. Bogotá, Tercer Mundo, 1991.

Guzmán Campos, Germán y Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna. *La Violencia en Colombia. Estudio de un Proceso Social*. 2ª ed., Bogotá, Tercer Mundo, 1962.

\_\_\_\_\_. *La Violencia en Colombia*. 9ª ed., Carlos Valencia Editores, 1980.

Henderson, James D. *Cuando Colombia se Desangró. Una Historia de la Violencia en Metrópoli y Provincia*. Traducción de Luis Fernández, Bogotá, El Ancora, 1984.

Jiménez, Absalón. *Democracia en Tiempos de Crisis, 1949-1994*. Bogotá, Planeta, 2003.

Le Grand, Catherine. *Colonización y Protesta Campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá, Universidad Nacional, 1988.

Lleras Restrepo, Carlos. *La Cuestión Agraria 1933-1971*. Bogotá, s. ed., 1982.

Ocampo, José Antonio (ed). *Historia Económica de Colombia*. Bogotá, Siglo XXI-Fedesarrollo, 1987.

Ocampo, José Antonio y Santiago Montenegro. *Crisis Mundial, Protección e Industrialización*. Bogotá, CEREC, 1984.

Oquist, Paul. *Violencia, Política y Conflicto en Colombia*. Bogotá, Banco Popular, 1978.

Plazas Olarte, Humberto. *Los Territorios Nacionales*. Bogotá, Ed. Pax, 1944.

Primer Simposio de Historia de los Llanos Colombo-Venezolanos. *Los Llanos: Una Historia sin Fronteras*. Bogotá, Academia de Historia del Meta, 1988.

- Ramírez Tobón, William. *Estado, Violencia y Democracia. Ensayos*. Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo, 1990.
- Ramsey, Russell. *Revolución Campesina, 1950-1954*. Bogotá, Libros de Colombia, 1973.
- Rausch, Jane M. *Colombia: el Gobierno Territorial y la Región Fronteriza de los Llanos*. Medellín, Universidad de Antioquia, 2003.
- . *La Frontera de los Llanos en la Historia de Colombia (1830-1930)*. Bogotá, Banco de la República-El Ancora, 1999.
- Rodríguez, Óscar. *Efectos de la Gran Depresión sobre la Industria Colombiana*. 2ª ed., Bogotá, Oveja Negra, 1981.
- Roldán, Mary. *A Sangre y Fuego. La Violencia en Antioquia, 1946-1953*. Bogotá, ICANH, 2003.
- Sáenz Rovner, Eduardo. *La Ofensiva Empresarial. Industriales, Políticos y Violencia en los Años 40 en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo-Uniandes, 1993.
- Sánchez, Gonzalo. *Los Días de la Revolución. Gaitanismo y 9 de Abril en Provincia*. 2ª ed., Bogotá, Centro Cultural Jorge Eliécer Gaitán, 1984.
- . “Violencia, Guerrillas y Estructuras Agrarias”. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, Bogotá, Planeta, 1989.
- Sánchez, Gonzalo y Donny Meertens. *Bandoleros, Gamonales y Campesinos. El Caso de la Violencia en Colombia*. Bogotá, El Ancora, 2000.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. 2ª ed., 2 Vols., Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1964.

.....

Fecha de recepción: marzo 1 de 2007

Fecha de aprobación: abril 4 de 2007