



*Artículos de
investigación*

*Impacto burocrático de la movilización por la tierra. Lecciones de la República Liberal**



Juan-Camilo Plata-Caviedes**

IEPRI- Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C. Colombia

Fecha de recepción: 24 de Mayo de 2010

Fecha de aceptación: 31 de agosto de 2010

RESUMEN

La construcción del Estado debe estudiarse a través de la forma como se estructuran las agencias encargadas de cumplir cada una de sus funciones de regulación. Una de estas funciones es la regulación de los derechos de propiedad. Durante la República Liberal, como reacción a la fuerte movilización social, se promovió el desarrollo de instrumentos de regulación de la propiedad: colonización, parcelaciones, adjudicación de baldíos y, finalmente, un nuevo marco normativo. A pesar de sus intenciones, todos estos esfuerzos enfrentaron y fallaron en solucionar los retos que enfrenta toda organización en su crecimiento: la escasez de recursos, mantener el control de sus agentes, y mantener la simplicidad técnica.

Palabras clave: regulación de la propiedad, instituciones, formación del Estado.

Para citar este artículo: Plata-Caviedes, Juan Camilo, "Impacto burocrático de la movilización por la tierra. Lecciones de la República Liberal", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010, 12,(2), pp. 197-217.



* Este artículo es resultado de la participación del autor en el Proyecto "La construcción del Estado colombiano desde abajo: 1930-2006" financiado por Colciencias

** Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Grupo de investigación sobre conflicto e instituciones en una perspectiva comparada del IEPRI en la Universidad Nacional. Estudiante del doctorado en Ciencia Política en Vanderbilt University. Correo electrónico: jcplata@unal.edu.co. Dirección postal: Cra. 62 # 94a – 78.

The Bureaucratic Impact of the mobilization for Land. Lessons from the Liberal Republic

ABSTRACT

The State-building process must be understood through the study of the agencies in charge of each of its regulatory functions. One such function is the regulation of property rights. During the Liberal Republic, as a reaction to the massive mobilization, new tools to better regulate property rights were promoted: colonization, parceling, the award of public lands and, at the end, a new legal framework. In spite of its purposes, they faced and failed to solve the challenges every organization experiences when growing: resource scarcity, controlling its agents, and keeping technical simplicity.

Keywords: Property rights regulation, institution, State-building.

Impacto burocrático da mobilização pela terra. Lições da república liberal

RESUMO

A construção do Estado deve estudar-se através da forma como se estruturam as agências encarregadas de cumprir cada uma de suas funções de regulação. Uma destas funções é a regulação dos direitos de propriedade. Durante a República Liberal, como reação à forte mobilização social, se promoveu o desenvolvimento de instrumentos de regulação da propriedade: colonização, parcelamentos, adjudicação de baldios e, finalmente, um novo marco normativo. Apesar de suas intenções, todos estes esforços enfrentaram e falharam em solucionar os retos que enfrenta toda organização em seu crescimento: a escassez de recursos, manter o controle de seus agentes, e manter a simplicidade técnica.

Palavras chave: regulação da propriedade, instituições, formação do Estado.

1. INTRODUCCIÓN

La transformación del Estado se explica usualmente como un proceso reactivo. En las primeras etapas, frente a las amenazas militares,¹ pero más



¹ Ver: Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1992*, Blackwell, Cambridge, 1990; Ertman, Thomas, *The Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

allá de ese momento inicial, son otras las fuerzas que entran en operación y dan forma a las instituciones del Estado. Dicha transformación se expresa en cambios en los agentes de la acción estatal, esto es, en la burocracia. Ella comprende una estructura jerárquica, unas funciones y un personal calificado para su cumplimiento. Bajo ese marco, el presente texto busca explorar cómo se transformaron las jerarquías, las funciones y la cualificación del personal encargado de regular los derechos de propiedad en el país, en un contexto donde ellos han sido una reivindicación permanente.

El Estado colombiano, a lo largo del siglo xx, y durante la República Liberal en particular, hizo un esfuerzo deliberado por fortalecer la capacidad de regulación de los derechos de propiedad. Se ensayaron mecanismos variados y se invirtieron recursos importantes. Sin embargo, la literatura sobre el tema ha puesto de presente que los resultados obtenidos han sido siempre muy limitados frente a la magnitud del problema, y la ejecución de cada política ha estado plagada de dificultades.²

En lo que sigue se muestra cómo esta coexistencia de esfuerzos por fortalecer el Estado y pobres resultados se explica por tres paradojas siempre presentes en las políticas que buscan regular los derechos de propiedad.

1. Uno de los objetivos esenciales de las políticas implementadas durante la República Liberal fue estimular la explotación económica de la tierra. Para hacerlo se intentó crear una estructura de incentivos orientada en ese sentido: la amenaza de perder la propiedad. Sin embargo, los recursos monetarios y administrativos necesarios para ponerlos en operación fueron insuficientes.
2. En las estructuras jerárquicas se pierde el control sobre lo que hacen los agentes en los niveles inferiores, a medida que la organización crece, ya sea a nivel vertical, creando nuevos niveles dentro de la estructura organizacional, o a nivel horizontal, replicando un modelo de organización en todo el territorio. Sin embargo, una organización pequeña o con pobre alcance territorial tendrá poca capacidad para poner en marcha estas políticas y vigilar el cumplimiento de su marco normativo.
3. Los trámites que se realizan frente al Estado deben ofrecer suficientes garantías sobre su legitimidad. Para lograrlo se recurre a elevar los requisitos, aumentar la cadena de trámites o promover innovaciones tecnológicas difíciles de transgredir. Sin embargo, a la vez que se ofrecen mejores garantías, los procesos se hacen menos comprensibles para el público en general, requieren mayor tiempo para completarse, congestionan las oficinas estatales, y son menos flexibles.



² LeGrand, Catherine, *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1850-1936*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1986.

De esta forma, veremos cómo operaron durante la República Liberal, a nivel práctico y en el debate público, las tensiones asociadas a generar incentivos para mejorar el uso de la tierra sin los recursos para hacerlo, mantener el control interno de la burocracia estatal a la vez que se buscaba mayor presencia territorial, y ofrecer mayores garantías en los trámites a la vez que aumenta la complejidad técnica.

2. EL MODELO DE EXPANSIÓN HORIZONTAL DEL ESTADO

En los años treinta, en Colombia, los conflictos por la tierra transformaron el Estado en el siguiente sentido. Tuvieron un impacto en el desempeño burocrático puesto que pusieron de presente las deficientes herramientas con que contaban los funcionarios en el cumplimiento de sus funciones de regulación de las relaciones de propiedad. Estas herramientas incluyen factores logísticos, recursos humanos, pero, sobre todo, principios normativos para la toma de decisiones. Para solucionar estas deficiencias, se debieron generar programas enfocados a dar solución a estos conflictos, lo que implicó la creación de estructuras administrativas nuevas, poco integradas entre ellas. Se implantó así un modelo de expansión horizontal del Estado.

Durante la República Liberal, los conflictos por la tierra fueron un importante factor dinamizador de la acción estatal. Éstos tuvieron su origen en la combinación de dos factores: 1) el creciente número de propietarios asociados a “la colonización antioqueña”, y la presión que esto generó como modelo de estructura social; y 2) la dinámica propia del crecimiento de las haciendas, consistente en ciclos sucesivos de desmonte y cultivo por parte de trabajadores en condición de arrendatarios.³

Como efecto de estos dos procesos, la reivindicación de la propiedad se convirtió en un objetivo deseable. Así, se inicia la tensión entre los derechos adquiridos por el trabajo invertido en una porción de tierra, y aquellos que se adquieren por efecto de los títulos de propiedad asignados por el Estado (o al menos, la voluntad de reclamar que se cuenta con ellos). Dar claridad a este conflicto será el objetivo principal de la política de tierras de la República Liberal.

La principal fuente de conflictos fue la definición de los derechos de propiedad de los terrenos baldíos. A nivel administrativo, con la Ley 71 de 1917 cambia el procedimiento de adjudicación, puesto que la regulación anterior exigía el levantamiento del correspondiente plano topográfico, el uso de papel sellado en toda la actuación, y el pago de aportes en los co-



³ Ver: Tovar, Hermes, *El movimiento campesino en Colombia. Durante los siglos XIX y XX*, Ediciones Libres, Bogotá, 1975.

reos nacionales y de estampillas de timbre que debían adherirse al título. En adelante, si se trata de adjudicaciones menores de veinte hectáreas, se suprimen estos requisitos.⁴

A pesar de esta simplificación, las adjudicaciones hechas al comenzar la década de los treinta implicaron la participación de un conjunto importante de funcionarios en cada acto de adjudicación. En primer lugar, el terreno baldío se debía denunciar frente a la gobernación departamental. Dicho denuncia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 69 del Código Fiscal y 4º de la Ley 85 de 1920, debía estar acompañado de las declaraciones de tres testigos donde constara que el terreno denunciado era baldío, que no se había destinado a ningún uso público, que no hacía parte de la extensión correspondiente a minas de aluvión, y que no moraban en él tribus de indígenas. Una vez era admitida dicha denuncia, ésta era remitida al alcalde del municipio respectivo, quien una vez cumplidos los trámites correspondientes, publicaba la información en la gaceta departamental. Fijado el asunto en lista y previo concepto favorable del fiscal del tribunal superior correspondiente, la gobernación hacía el nombramiento del agrimensor, y una vez levantado el plano y presentada la exposición correspondiente, remitía el expediente al Ministerio de Industrias. Allí, el asunto pasaba al estudio del ingeniero de baldíos, el que rendía un informe sobre el trabajo del agrimensor, y si el concepto era favorable se remitía para que el Ministerio tomara una decisión de fondo sobre la solicitud. Si ésta era de adjudicación, se debía enviar el original de la resolución al registrador de instrumentos públicos y privados del circuito respectivo, para los efectos del artículo 77 del Código Fiscal.⁵

Pero una vez ocurría la adjudicación, no existían las herramientas para resolver las controversias que esto generaba. El Ministerio de Industrias, como agencia encargada de la adjudicación de baldíos, no estaba en capacidad de decidir si un territorio era o no baldío, ni realizar el deslinde de tierras baldías de aquellas de propiedad privada. Tampoco podía llevar a cabo lanzamientos de arrendatarios o invasores, ni desconocer los derechos de los latifundistas, por indeseables que fueran. El Ministerio apenas estaba facultado para comisionar a los agentes del Ministerio Público para que gestionaran ante el poder judicial el reconocimiento de la calidad de baldíos en los casos donde hubiera litigio, para que se realizara el deslinde de los baldíos, o para lograr la reversión de los baldíos adjudicados sin que se hubieran cumplido todas las condiciones legales.



⁴ Colombia, Memorias del Ministerio de Industrias, 1936, p. 61.

⁵ "Adjudicación del baldío denominado Tierrabonita ubicado en el municipio de San Pelayo (Bolívar)", *Diario Oficial*, (21825), 1931.

En la rama de la regulación de las relaciones de trabajo, la Oficina General del Trabajo debía limitarse en sus actividades a servir como mediador, y el Consejo del Trabajo constituía un tribunal de arbitramento que sólo podía actuar, conforme al artículo 11 de la ley 73 de 1917, cuando voluntariamente las partes se sometieran a su jurisdicción, pero sus decisiones no gozaron de absoluta legitimidad. Así, un litigio entre dueños y arrendatarios ocurrido en 1930 en la Hacienda Buenavista, en Viotá-Cundinamarca, fue fallado. Pero los arrendatarios se negaron a cumplirlo, argumentando que no fueron aceptadas la totalidad de sus pretensiones. Esto llevaría a una situación donde las vías de hecho iban a continuar siendo una opción, a pesar de la intervención del Estado.⁶

El mismo proceso de alegato tenía elevados costos de trámite. Implicaba recurrir a abogados, testigos, notarios, el registrador, el correspondiente perito y, finalmente, el juez. En ese proceso, el gobernador no estaba en capacidad de compensar al trabajador afectado por una medida de desalojo, y debía atenerse a lo que fuera probado debidamente. De igual forma, los procedimientos de policía sólo podían proteger el statu quo, pero la decisión sobre la propiedad quedaba de nuevo en manos de los funcionarios judiciales. En este contexto, donde los criterios de decisión eran controversiales, había dos posibles desenlaces: los fallos se hacían cumplir por la fuerza, y se afrontaba la protesta de los colonos, o que las autoridades se abstuvieran de obedecer, y enfrentaban la resistencia de los propietarios. En cualquier caso, ocurrían alteraciones locales del orden público, en que la autoridad tenía que intervenir con más o menos energía, según el caso.

Un fallo del Tribunal Superior de Bogotá de 1927 hacía evidente el pobre alcance de los mecanismos administrativos, y la necesidad de recurrir a la vía judicial:

Siendo esto así, el Estado no puede certificar que un determinado terreno sea baldío, y por tanto el Poder Judicial tampoco puede declarar que determinado terreno sea baldío; lo único que puede decir es que cuando se requiere un litigio un terreno no es realmente del demandado, pero sin afirmar que por no ser del demandado sea baldío y que por tanto pertenece al Estado.⁷

Intentando reducir los conflictos que pudieran surgir por el desconocimiento de los elementos constitutivos del dominio, y los de la mera tenencia, el Ministerio de Industrias promovió que los alcaldes realizaran una inspección ocular para tener mejores elementos de juicio, pues los testimonios de



⁶ Colombia, Memorias del Ministerio de Industrias, 1932, pp. 114-35.

⁷ *Ibid.*, pp. CXXXI.

que se acompañaba la denuncia de un baldío podían contener errores de apreciación del estatus jurídico de una persona frente a una propiedad.⁸

Una mejor regulación era urgente, si se tiene en cuenta el crecimiento del número de adjudicaciones, y con ellas el aumento en los conflictos causados por la falta de claridad sobre los derechos de propiedad.

Años	Núm. de resoluciones
1928 - 1929	99
1929 - 1930	224
1930 - 1931	437
1931 - 1932	280
1932 - 1933	224
1933 - 1934	585
1934 - 1935	566
1935 - 1936	706

Fuente: elaboración propia basado en *Memorias del Ministerio de Industrias* (1929-1937)

En 1936 el encargado de la sección de baldíos afirmaba que, muy a pesar del esfuerzo que se realizaba año tras año, aún había un número considerable de peticiones esperando una respuesta. Explicaba que esto se debía a que el personal encargado era insuficiente para descongestionar dicha oficina, y esto limitaba también la capacidad de respuesta del Estado.⁹

La carencia de reglas para la toma de decisiones llevaba también a que las autoridades administrativas cometieran abusos por desconocimiento de las normas existentes, en un intento por improvisar soluciones. El descontento frente a estas situaciones se expresó en la petición recurrente para que se dictara una ley con mecanismos de solución. Por ejemplo, en comunicación enviada al Congreso, se proponía que donde se ejerciera la posesión durante diez años consecutivos, dicho terreno sería considerado baldío. De esta forma, se evitaría que los colonos obtuvieran la adjudicación de sus mejoras. Alternativamente, se proponía que si el demandante demostraba su derecho de dominio, entonces se viera obligado a vender el terreno a sus ocupantes al precio que tenía en el momento en que se produjo la ocupación.¹⁰

En sentido similar, la Asamblea de Santander consideraba anacrónica la concepción vigente del principio de propiedad y solicitaba la expedición



⁸ Colombia, *Memorias del Ministerio de Industrias al Congreso*, 1935, pp. 221-37.

⁹ Colombia, *Memorias del Ministerio de Industrias*, 1936, p. 61.

¹⁰ Ver, Archivo General de la Nación, Fondo: Archivo Histórico Legislativo, estante 4, cara B, bandeja 1, Informes, memoriales, oficios y teleg., 1934, legajo II, folio 149.

de un estatuto agrario que sustituyera el principio de la inviolabilidad de la propiedad por uno nuevo, en el cual se destacara su función social y su papel como instrumento de producción.¹¹

A propósito de los conflictos originados en las relaciones laborales entre arrendatarios y propietarios, también se hicieron llamados a mejorar la normatividad existente. Se pedía “una Ley que reglamente en su totalidad el contrato de arrendamiento rurales, en que EL PROPIETARIO NO PUEDA EN JUSTICIA PRETENDER DEVENGAR MAYOR UTILIDAD QUE EL INTERÉS LEGAL SOBRE EL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO ARRENDADO”.¹²

Otra de las políticas impulsadas para resolver los conflictos por la propiedad de la tierra fueron los programas de colonización dirigida. Ellos implicaron, a la vez, adaptaciones en los instrumentos administrativos del Estado, con la creación de los procedimientos y el personal requerido. En 1932 se creó una comisión encargada de determinar las áreas en las que se establecerían las colonias. Así mismo, el ministro de Industrias, Francisco José Chaux, advertía la necesidad de realizar una campaña de publicidad para hacer claro que “no existe el cargo oficial del colono. Que esa calidad implica la vinculación con la tierra mediante el trabajo personal efectivo, de manera que no puede convertirse la colonización en una rama burocrática y que para ser respetados los trabajadores en tal posición se hace indispensable que se ocupen verdaderos baldíos, sin atentar contra la propiedad individual legítimamente constituida”.¹³

Se creó pues una colonia agrícola en la Sierra Nevada de Santa Marta. Su director asumió el cargo ad honórem, para lo que debió pagar seiscientos pesos como garantía exigida por la Contraloría, y recibió dos mil para llevar a cabo el proyecto. El primer mes de actividad se dedicó a la llegada y preparación de los colonos, la consecución de herramienta y la determinación del lugar de las primeras siembras, contando para ello con la opinión del agrónomo oficial.

En el caso de la Colonia Agrícola del Sumapaz (fundada en 1928), para 1930 se habían realizado los siguientes gastos en tareas administrativas y creación de la infraestructura necesaria:



¹¹ Ver, Archivo General de la Nación, Fondo: Archivo Histórico Legislativo, estante 4, cara B, bandeja 2, Comunicaciones, oficios, solicitudes, 1935, legajo XIII, folios 132-3.

¹² Ver, Archivo General de la Nación, Fondo: Archivo Histórico Legislativo, estante 4, cara B, bandeja 1, Informes, memoriales, oficios y teleg., 1934, legajo II, folios 38-9.

¹³ Colombia, Memorias del Ministerio de Industrias, 1932. pp. 278-318.

Por la Comisión Demarcadora (viáticos, materiales, etc.).....	\$15.023,81
En desmonte y obras preliminares	\$5.888
En caminos.....	\$11.457,13
En semovientes y herramientas	\$3.485,14
En personal directivo.....	\$9.405,14
En construcción de la casa.....	\$800
Total hasta el 31 de diciembre de 1930	\$46.059,22

Fuente: Colombia, *Memoria del Ministerio de Industrias*, 1932, p. 300.

En el caso de la colonización del Amazonas, Putumayo y Caquetá, ordenada con el Decreto 1321 de 1928, se definieron los instrumentos administrativos con que se contaría. A nivel directivo, existiría un jefe de colonización, tres suboficiales de colonización y un habilitado proveedor. Este grupo dependería de la Sección de Inmigración y Colonización (creada por el Decreto 837 de 1928) y sus instrucciones las recibiría del Ministerio de Industrias. Así mismo, contaría con doscientos colonos, quienes recibirían durante el primer año cincuenta pesos mensuales cada uno, cuarenta durante el segundo año, y veinticinco en el tercero.

Una de las primeras instrucciones que recibió el personal administrativo fue la de viajar a New York con el fin de adquirir los elementos necesarios para la colonización. Después deberían trasladarse a Manaos e Iquitos con el fin de adquirir dos embarcaciones. Una de éstas, la lancha “Cecilia”, fue adquirida por un valor de seis mil pesos, pero no prestaba sus servicios por dos razones: “primero, porque consume 25 galones de gasolina por hora, y segundo, porque es una lancha automóvil propia para carreteras, muy delicada y siempre permanece dañada y en eternas reparaciones costosísimas”.

Otro de los elementos adquiridos en Estados Unidos fueron cinco casas de madera que costaron \$6.965,55. Pero ninguna de ellas sirvió, pues apenas tenían pequeñas ventanas para su ventilación, por lo que la temperatura media dentro de ellas era mayor a cuarenta grados centígrados. Entre las provisiones para el personal, fueron adquiridas aceitunas, mayonesa, cerezas, ciruelas, caviar ruso, duraznos, dulces combinados, fresas, frambuesas, jaleas de varias clases, hígado de ganso, mermeladas, rancho de todas clases, mantequilla, salsas, legumbres en lata, uvas, cervezas, champaña, coñac, cigarrillos Jockey Club, cigarros, pousse-café de todas clases, vinos de todas las clases, whiskey, zapatos para sport, pantalones para golf, etc. (este renglón costó \$5.028,94).

La Colonia Agrícola de Solano (Chocó), creada mediante el Decreto 935 de 1935, tenía también su propia estructura administrativa. Su personal estaba constituido por un director, con una asignación mensual de doscientos pesos; un contador pagador, jefe del comisariato, con una asignación men-

sual de ciento cincuenta pesos y quien sólo podría asumir su cargo una vez pagara la fianza exigida por la Contraloría.¹⁴

Para comenzar actividades, la colonia contaba con una comisión de estudios compuesta por un geólogo, un ingeniero del Ministerio de Industrias, un agrónomo, un oficial del Estado Mayor, y un director. La Comisión se decidió por la zona de Bahía Solano, donde se realizaron estudios que incluyeron plano terrestre, perfil de la arteza marina, sondeos, observaciones meteorológicas, estudio arqueológico, zonas de expansión agrícola para la futura colonia, condiciones de abrigo de la bahía, recursos naturales de la región, facilidades de puerto, morfología, esa de las estaciones, etc. Con este material el Consejo de Ministros decidió fundar una ciudad y la colonia agrícola en la bahía de Solano.¹⁵

Mes y medio después de iniciados los trabajos, cuando ya se había construido un rancho grande, de malas condiciones higiénicas, se trajeron las primeras diez familias de colonos, procedentes de Ulloa-Valle del Cauca. La selección de este personal fue poco rigurosa, lo que causó que dentro de aquel grupo, compuesto de más de cuarenta y ocho personas, más de veinte estuvieran afectadas de paludismo agudo.

Otro campo de acción lo constituyeron las actividades de parcelación. Un ejemplo de esta política es la hecha en la Hacienda Santo Domingo. Este proceso, como el de adjudicación de baldíos, enfrentó el hecho de que esta propiedad ya estaba ocupada por colonos que exigían respeto por los derechos adquiridos luego de tras años de ocupación. Para responder a esta situación se nombró una comisión formada por el ingeniero del Ministerio de Industrias, E.S. Potes, y por el jefe de la Sección de Remonta del Ministerio de Guerra. Ellos concluyeron que había doscientos colonos establecidos, quienes junto con sus familias sumaban 1.499 habitantes. Según su tiempo de permanencia, se distribuían del modo que se indica a continuación:

De 70 años	1
De 60 años	12
De 50 años	32
De 40 años	54
De 30 años	31
De 25 años	7
De 20 años	8
De 15 años	8
De 10 años	3
De menos de 10 años	44
Total.....	200

Fuente: Colombia, *Memoria del Ministerio de Industrias*, 1932, p. 282



¹⁴ Colombia, *Memorias del Ministerio de Industrias*, 1935, pp. 261-70.

¹⁵ Colombia, *Memorias del Ministerio de Industrias*, 1936, pp. 198-230.

Los colonos ocupaban 2.623 hectáreas de las 4.073 compradas. Para resolver su situación se decidió darles títulos de propiedad de acuerdo con las siguientes reglas. Si ocupaban cinco hectáreas o menos, se les adjudicaba lo cultivado; si ocupaban más de cinco hectáreas y acreditaban una ocupación mayor de treinta años, se les adjudicaba la totalidad de lo ocupado; y si no podían acreditar más de treinta años de ocupación, se les adjudican cinco hectáreas de las cultivadas.

Frente a todos estos contextos se esperaba que con el establecimiento de una serie de principios normativos para tomar decisiones sobre los conflictos por la propiedad de la tierra, el Estado pudiera responder adecuadamente. Esta aspiración se materializaría con la expedición de la Ley 200 de 1936.

Un eje central de los conflictos mencionados arriba era la ausencia de un criterio para definir si un terreno era propiedad privada o no. El artículo 1° de la citada norma partía de la presunción de que eran de propiedad privada los terrenos explotados económicamente, y baldíos aquellos que no lo fueran (Art. 2°). Si un terreno se presumía baldío, sólo se demostraría lo contrario con títulos entregados por el Estado, o con títulos de propiedad emitidos con anterioridad a la emisión de la ley, en los que se demostrara tradición de dominio a treinta años atrás, como mínimo (Art. 3°). Se definieron así criterios materiales para establecer la calidad de un terreno, y desapareció “la prueba diabólica” como criterio para desvirtuar una denuncia de baldíos.

Se estableció la extinción del derecho de dominio de los terrenos que no fueran explotados durante diez años consecutivos. Con esto se enfrentaba el hecho de que aparecieran “de la nada” propietarios reclamando sus derechos sobre terrenos respecto de los cuales el Estado se encontraba actuando. Hay que destacar que esta condición aplicaba para todos los predios, y no sólo para aquellos baldíos que fueran adjudicados por el Estado. Se exceptuaban de esta medida los predios de menos de trescientas hectáreas y que fueran la única propiedad rural de su dueño, así como las propiedades de menores o discapacitados (Art. 5°).

Para dar estabilidad a las decisiones de adjudicación, se definieron términos para presentar reclamaciones (Art. 7°). Las decisiones que se tomaran podían ser revisadas dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la resolución. Durante ese lapso, la resolución permanecía en suspenso, y si se presentara el litigio, así permanecería hasta que se produjera la decisión.

Trayendo mayor claridad a la prescripción adquisitiva, para evitar los intentos de engaño denunciados por los hacendados, se definió que quien creyendo de buena fe que un terreno era baldío, explotara durante cinco años continuos tierras privadas abandonadas por su dueño, adquiriría la propiedad (Art. 11). En estos casos no se presumía buena fe si existían cer-

cados u otras señales claras de propiedad particular. Para no desestimular la colonización, esta ley no aplicaba en los Territorios Nacionales Art. 14).

Para responder a las invasiones de propiedades privadas explotadas, como las mencionadas en los terrenos de colonización, se estableció lo siguiente: si se explotaba una tierra y se poseían títulos de propiedad, se podía solicitar a la autoridad que actuara en cuarenta y ocho horas siguientes para desalojar cualquier ocupación a sus terrenos (Art. 16). El propietario tenía un plazo de ciento veinte días desde que se iniciaba la ocupación, para solicitar el lanzamiento (Art. 17). Una vez cumplido el plazo, no había oportunidad a la acción de lanzamiento (se adquirirían derechos por el uso y la posible explotación) y se entraba en el campo de un litigio a través de una acción posesoria: demostrar explotación y la tradición de títulos por lo menos treinta años atrás (Art. 18).

Respondiendo a las posibilidades de arbitrariedades en los juicios que definían todos estos conflictos, se estableció que toda decisión debía estar precedida por una inspección ocular (indelegable) de los jueces de tierras (Art. 19), y, aun de oficio, se debería evaluar si había derecho al pago de mejoras, considerando su valor comercial y la valorización de las tierras como resultado de aquéllas. Se dispuso que ningún lanzamiento se podía hacer antes de pagar las mejoras (Art. 22). Por otro lado, como garantía de la calidad de sus decisiones, se determinó que los jueces de tierras debían tener las condiciones profesionales requeridas para ser magistrados de tribunal superior, y serían nombrados por la Corte Suprema de Justicia (Art. 27).

La mayor innovación institucional fue la creación de los juzgados de tierras. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley 200, el presidente de la República quedó facultado para determinar los juzgados de tierras que debían funcionar, su jurisdicción, los sueldos y demás condiciones de funcionamiento. Para ello, el Departamento de Tierras del Ministerio de Agricultura y Comercio elaboró una estadística de las reclamaciones presentadas a este ministerio durante los últimos siete años en temas relacionados con la Ley 200.

Con esta información se preparó un borrador de decreto en el que se definían los circuitos de tierras, teniendo en cuenta la existencia de vías de comunicación para que los jueces pudieran realizar las diligencias de inspección ocular. Así, se expidió el Decreto 588 de 1937, con el cual se crearon treinta distritos judiciales en todo el país.¹⁶

Estos funcionarios fueron útiles para propiciar acercamientos entre las partes en contienda, pero pronto se puso en evidencia la superposición



¹⁶ Marulanda, Ely, "Aplicación y efectos de la Ley 200 de 1936 en la región de Sumapaz", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (16-17), 1988, pp. 183-204.

con la jurisdicción civil, y que sus actividades no requerían una estructura administrativa diferente el aparato judicial ya existente. De este forma, la Ley 4ª de 1943, promulgada por el presidente Alfonso López Pumarejo y su ministro de gobierno Dario Echandía, suprimió los jueces de tierras y adscribió sus funciones a los respectivos jueces del circuito.

3. EL DEBATE POLÍTICO DETRÁS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

El proceso de cambio institucional implicaba la existencia de un núcleo común de concepciones sobre los problemas sociales y la mejor forma de resolverlos. Sólo así las nuevas organizaciones gozarían de legitimidad.¹⁷ De esta forma, las adaptaciones realizadas por el Estado colombiano para responder a los conflictos por la propiedad de la tierra estaban respaldadas en diagnósticos, no siempre libres de controversia, sobre sus causas y la mejor solución.

Una tesis ampliamente difundida desde comienzos de la década de los treinta argumentaba que el bajo número de propietarios era la causa de la problemática de “los sin empleo”, quienes sobresalían en el debate público. Estas personas correspondían a aquellas que habían sido vinculadas a las obras públicas (construcción de carreteras y ferrocarriles) a finales de la década de los veinte, pero que a causa de la crisis mundial fueron suspendidas, o por lo menos sufrieron una reducción sustancial en el ritmo de trabajo.¹⁸ En el caso de los ferrocarriles, la supresión en el personal llegó al ochenta por ciento en enero de 1930,¹⁹ y a nivel nacional llegaría alrededor de veinte mil el número de obreros sin trabajo. Estos desempleados también provenían de otros sectores como el naviero, donde por la escasez de carga se redujo fuertemente el movimiento fluvial y, por lo tanto, la demanda de trabajadores; no en todos los casos fueron rápidamente integrados a las labores agrícolas, y muchos se convirtieron en un problema social.²⁰

Definido esto como un problema social, provocó respuestas iniciales de los gremios. Así, se realizaron reuniones entre los presidentes de las cámaras



¹⁷ Ver: Campbell, John L., *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

¹⁸ “Ayer fueron despedidos 500 obreros de las obras públicas de Cundinamarca”. *El Tiempo*, 3 de enero de 1930, p. 1.

¹⁹ “En este mes será suprimido el 80 por ciento del personal de las obras públicas nacionales”. *El Tiempo*, 10 de enero de 1930. p. 1.

²⁰ Muchas veces dependieron de la caridad y estaban enfocados en el mejoramiento de las condiciones de vida. Por ejemplo en Girardot, “[la juventud] ha enarbolado la bandera de al protección de los obreros sin trabajo, encabezados por los señores Aníbal Rocha Ávila y Víctor Caicedo Benítez. El primero ofrece un novillo gordo a los trabajadores, y el segundo, que es médico, una hora diaria, de dos a tres, de consulta gratuita” (“En Girardot han quedado desocupados y en difícil situación muchos obreros” *El Tiempo*, 6 de enero de 1930, p. 1).

de comercio, la Sociedad de Agricultores, la Federación Nacional de Cafeteros y los ministros de Obras Públicas, Hacienda e Industrias.²¹ De ellas resultaron propuestas para el Gobierno como la reducción de los salarios, para permitir la contratación de más personas,²² y la reducción por parte del Banco de la República de la tasa de redescuento.²³ El gobierno local en Girardot-Cundinamarca respondió con medidas de control como: a) la prohibición de concentraciones de más de seis personas, pues éstas se habían dirigido a la prefectura y a la alcaldía para pedir pases para dirigirse a otros lugares, y habían creado prevención en el campo, por lo que pudieran hacer en contra de la propiedad; b) un censo de los obreros sin trabajo, con el fin de tener claridad sobre los oriundos de la ciudad, entendiendo que las autoridades no tendrían la obligación de atender a quienes vinieran de otros lugares; y c) los mismos obreros crearon organizaciones propias que para centralizar el recaudo de donaciones, y propusieron que éstas fueran destinadas a obras públicas, como la construcción de los barrios obreros, que volvieran a dar empleo a sus asociados. Así mismo, desde el gobierno central, se sugirieron medidas como la creación de una “oficina de colocaciones”, dirigida por autoridades capaces de identificar quién pretendía hacerse pasar por desocupado, donde los sin empleo pudieran inscribirse para ser colocados en puestos de trabajo, garantizándoles el transporte a la región que se requiriera; la construcción de andenes y canales; y buscar el equilibrio entre los salarios agrícolas y los de las obras públicas.²⁴

Desde los departamentos, a pesar de la difícil situación fiscal, se decidió la contratación de empréstitos que permitieran la continuación de las obras



²¹ “El problema de los sin trabajo”, *El Tiempo*, 13 de enero de 1930, p. 5.

²² La respuesta del ministro de Obras Públicas a esta proposición fue la de pedir a la Sociedad de Agricultores que le informara respecto al nivel de los salarios agrícolas en cada región, con el fin de mantener cierto nivel de equidad. Pero, igualmente, señaló que no era posible imponer salarios mínimos, en tanto dependían de muchos factores y se convertían en una restricción para la acción del Gobierno (“Deben equilibrarse los jornales de la agricultura y de las obras públicas”, *El Tiempo*, 14 de enero de 1930, p. 1).

²³ La propuesta del ministro de Industrias iba en el sentido de que la misma sociedad solucionara el problema: “La Junta patrocinada por la Cámara de Comercio y la Sociedad de Agricultores de Colombia, en el deseo de que se resuelvan equitativa y cristianamente las dificultades económicas que en algunos puntos del país se presentan respecto de los trabajadores manuales, e interesada al propio tiempo en que los propietarios y empresarios gocen del respeto a sus propiedades y empresas, empleando para ello a más de la protección de las autoridades, todos aquellos medios que la justicia y la equidad aconsejen, resuelve: Excitar a las cámaras de comercio, a las Sociedades de Agricultores y a los consejos municipales de todo el país a que convoquen juntas de propietarios, industriales y agricultores a fin de propender por la organización de cooperativas de consumo, por la recolección de fondos y demás elementos para auxiliar a los obreros sin trabajo o menesterosos y por todos los demás medios que las condiciones locales aconsejen o permitan para aliviar la condición de aquellos trabajadores” (“Deben equilibrarse los jornales de la agricultura y de las obras públicas”, *El Tiempo*, 14 de enero de 1930, p. 1).

²⁴ “El problema de los desocupados y las labores para solucionarlo”, *El Tiempo*, 18 de enero de 1930, p. 4.

públicas, con el fin de evitar que los obreros quedaran cesantes²⁵ en Cundinamarca, Nariño y Antioquia. En este último departamento, tan pronto se supo de estas gestiones, frente al Banco Alemán Antioqueño acudieron obreros en gran número a respaldar las negociaciones,²⁶ y la Asamblea pidió como medida complementaria la derogatoria de la llamada “ley de emergencia”, a la que se le atribuía la importación de una gran cantidad de productos agrícolas, en detrimento de la producción nacional.²⁷

Pero estas propuestas enfrentaron la resistencia de funcionarios como el jefe de la Oficina de Trabajo, José A. Hoyos, quien señalaba que estas soluciones eran improvisadas y agravaban la situación. El funcionario enfatizaba que la verdadera solución estaba en el desarrollo de programas que promovieran el retorno a la agricultura. A pesar de la resistencia que enfrentaron los primeros esfuerzos con esa orientación, que por ejemplo en Caldas se expresó a través de amenazas de demandar el acuerdo para la compra de predios en tierra fría,²⁸ se apoyaron las políticas mencionadas arriba: creación de colonias agrícolas y parcelación de grandes propiedades que serían vendidas en condiciones favorables. Para Hoyos, buena parte de los problemas sociales del momento tenían su origen en que los mencionados obreros carecían del respaldo de una porción de tierra. Esto explicaría el impacto diferenciado entre Caldas y el Valle del Cauca.²⁹

Otras evidencias iban en contra del argumento del difícil acceso a la tierra. En este sentido, las sociedades de agricultores divulgaron la existencia de oportunidades de empleo en haciendas de Villeta-Cundinamarca, con salarios competitivos, pero señalaban con preocupación cómo los obreros se mostraban renuentes a abandonar la ciudad, y sugerían, por consiguiente, la necesidad de desarrollar una intensa labor de disuasión,³⁰ así como la ejecución de obras para mejorar las condiciones de trabajo en las haciendas.



²⁵ “Los sin trabajo plantearon un grave problema al Gobierno de Nariño”, *El Tiempo*, 17 de marzo de 1930, p. 7.

²⁶ “Los sin trabajo hacen una manifestación ante los bancos de Medellín”, *El Tiempo*, 18 de marzo de 1930, p. 1.

²⁷ “Debe derogarse la ley de emergencia para resolver la situación actual”, *El Tiempo*, 25 de marzo de 1930, p. 7.

²⁸ “Se dictan medidas para resolver el problema de los sin trabajo”, *El Tiempo*, 23 de marzo de 1930, p. 7.

²⁹ “Son cerca de veinte mil obreros desocupados los que hay en todo el país”, *El Tiempo*, 22 de marzo de 1930, p. 1.

³⁰ Un testimonio recibido por el secretario del Ministerio de Gobierno a este respecto: “Hace unos quince minutos –nos dijo– que presencié un caso muy curioso y que pone de manifiesto el hecho de que los sin trabajo que recorren las calles de la ciudad no desean trabajar. Pasaba por la carrera séptima uno de esos grupos, pidiendo trabajo. Un señor hacendado que los oyó y vio, los llamó y dijo que necesitaba en su hacienda diez buenos trabajadores para determinadas labores. Preguntaron los sin trabajo cuánto pagaban, y él ofreció a razón de sesenta centavos diarios, fuera de alimentación. Parece que no les gustó el precio del jornal, porque dijeron que eso era muy poco para tener que salir de Bogotá, y continuaron su marcha

En un sentido similar, Valerio Botero Isaza publicó en dos columnas de prensa la que pretendía ser evidencia contundente al respecto. Con cifras comparadas, mostraba primero que Colombia tenía una densidad de 6,32 habitantes por kilómetro cuadrado. A nivel de América del Sur era la segunda más alta (después de Uruguay). Una semana después, sin embargo, comparando nuestro caso con países de Europa, reflexionaba que si en esos países, con una densidad demográfica muy superior a la de Colombia, no había conflictos, no había entonces justificación para que ocurrieran aquí.³¹

Otra posición precisaba que el problema no estaba en la distribución de la tierra sino en sus niveles de producción, o lo que es lo mismo, la ausencia del espíritu empresarial en los propietarios rurales. Así, Julio R. Galindo, a propósito de los problemas que enfrentaba Boyacá en 1932, señaló: "... como ese departamento es el último que visita el progreso, todavía no se han despertado las grandes ambiciones financieras, fuera de que la índole del pueblo y la enorme división de la propiedad raíz, hacen que las gentes se conformen con sembrar y recoger sus pequeñas sementeras. Los campesinos especialmente, no se aventuran en negocios de ninguna clase; la enorme explotación a que han estado sometidos por caciques políticos los ha tornado desconfiados, no tienen aspiraciones, no piensan en el futuro, sólo ven el presente y los recuerdos del pasado los obliga a vivir vegetativamente, sin noción alguna de lo que pueda representarles el ahorro".³²

Otros coincidían con la ausencia de explotación económica de la tierra como el núcleo de los conflictos, pero se lo atribuían al individualismo que predominaba en los latifundistas. Para erradicar sus efectos negativos, apoyaban un orden inspirado en criterios sociales donde se promovieran formas cooperativas de trabajo que remplazaran las relaciones asalariadas. En este nuevo contexto, los sindicatos de trabajadores cumplirían un papel destacado.³³

El Estado, según se manifestó en los programas mencionados arriba, estaría orientado a intervenir en las relaciones económicas. Sus diferentes agencias debían cumplir una labor de dirección importante, y así se evitaría que quedaran al arbitrio de los intereses privados.³⁴ Estas políticas, empero, suponían la articulación con formas de asociación como las ligas campesinas. Con ellas se lograba la coordinación de la acción colectiva para mejorar

diciendo que tenían hambre y querían trabajo" ("Ofrece trabajo a todos los desocupados la sociedad de Agricultores de Colombia", *El Tiempo*, 17 de enero de 1930, p. 1).

³¹ "La Ley de Tierras", *El Siglo*, 13 de noviembre de 1936, p. 3; "La densidad de población y la ley de Tierras". *El Siglo*, 18 de noviembre de 1936, p. 5.

³² "El problema social en Boyacá es hoy la pequeña propiedad", *El Tiempo*, 9 de enero de 1933, p. 4.

³³ "El liberalismo y la reforma agraria", *Acción Liberal*, (24), 1935, pp. 1085-6.

³⁴ "El alcance de la reforma constitucional", *El Tiempo*, 6 de agosto de 1936, p. 4.

los niveles de producción, así como mayores facilidades para solucionar los conflictos del trabajo.³⁵

Respaldando la necesidad del uso económico de la tierra, pero argumentando en contra de los procedimientos promovidos por el gobierno liberal, Esteban Jaramillo sostenía que la ambición por la propiedad y la riqueza había operado en la historia humana como un importante estímulo para el desarrollo de la sociedad. Este orden suponía, entonces, la existencia de la propiedad privada y su inviolabilidad como un principio fundamental del orden social; pero –contrario a la intervención del Estado– consideraba, apoyándose en la promoción de la libertad económica contenida en la Declaración de los Derechos del Hombre:

Nada de trabas, nada de reglamentos, nada de coacción, y sobre todo, nada de intervención del Estado, de ese Estado cuya funesta intervención permanente en todos los asuntos y negocios de los hombres y de los pueblos se recordaba con horror, de ese Estado que había traído consigo, por sus concupiscencias, sus conculcaciones y sus desórdenes, aquello que llamó Taine “una ola de hambre que subió de unos estómagos vacíos a unos cerebros enfermos”.³⁶

De igual manera, reconocía que con la revolución social de 1848, que amplió el alcance de la idea de la justicia social, se había producido un cambio en el concepto jurídico de propiedad, para evitar el avance del comunismo:

Los elementos conservadores de toda índole reconocen unánimemente que la propiedad no es un derecho absoluto ilimitado, que el abuso de ella con perjuicio de los demás debe estar prohibido, que debiendo ser individual y no colectiva, tiene también una función social incontestable, y que su uso debe estar sujeto a todas aquellas regulaciones y limitaciones que exija de modo manifiesto el bien de la comunidad.³⁷

De esta forma, coincidía en el propósito de las reformas que se llevaron a cabo, pero difería en las reglas de su aplicación, particularmente en lo que tenía que ver con la indemnización en los casos de expropiación. Afirmaba Jaramillo que si no se producía la indemnización, lo que estaría ocurriendo sería una confiscación: “el bolcheviquismo en su forma más cruda y amenazante”.³⁸

Por otro lado, el principal defensor de la reforma en el régimen de propiedad rural, Darío Echandía, sostenía que el propósito era romper con el eje de la Constitución de 1886. Ésta –a su juicio– había priorizado el derecho individual sobre el interés social y, como se mencionaba arriba, el Estado



³⁵ “Las ligas campesinas y la intervención del Estado”, *Acción Liberal*, (27), 1935, pp. 1245-7.

³⁶ Jaramillo, Esteban, *Conferencia sobre el concepto jurídico-social de la propiedad*, Minerva, Bogotá, 1934, p. 13.

³⁷ *Ibid.*, p. 19.

³⁸ *Ibid.*, p. 26.

carecía de los instrumentos para intervenir en los conflictos sociales.³⁹ Con esto recogía doctrinas del derecho de autores como Planiol, Ripert, Laurent, Charmont, Huc, Fiore, Baudry-Lacantinerie, Gierke, Gerbert, y Duguit.

Estas ideas se materializarían en la reforma constitucional de 1935. Allí se añadió a las causales de expropiación, el “interés social”, al tiempo que se estableció que en algunos casos la indemnización podía no tener lugar antes de la expropiación, según decisión del Congreso. Con esto se cumplían propósitos doctrinarios y prácticos, evitando la intervención poco eficiente de los órganos judiciales.

Por otro lado, era claro para Echandía que los programas de colonización no serían efectivos si se aplicaban en regiones aisladas de los centros de desarrollo económico. Por ello, los programas impulsados buscaban tener efectos en las regiones donde existiera, a la vez, alta densidad de población y tierras no explotadas.

En el trámite legislativo ese consenso básico sobre la necesidad de explotar económicamente la tierra no se radicalizó, como lo expresaba Estaban Jaramillo, por el miedo que existía ante el avance del comunismo. Así, buena parte del debate se concentró en temas procedimentales de las instituciones que se creaban. Se debatió, pues, con gran énfasis, si en los casos que se declararan de interés social, la compensación por una expropiación debía ser previa o posterior a ella, o si la autorización a tener extensiones de tierra accesorias a la explotación principal debía limitarse a aquella que era “necesaria” o aquella que era “adecuada”. En el debate sobre el significado de cada uno de estos términos se argumentaba sobre la necesidad de tener un marco legal suficientemente genérico para que el juez pudiera interpretarlo a la luz de cada caso. Se llegaba al difícil terreno de traducir las posiciones ideológicas en procedimientos y asignación de agentes para su ejecución. Pero como se ilustró arriba, este es un terreno donde el éxito es esquivo.

5. CONCLUSIONES

El cambio en las instituciones puede ser gradual o revolucionario. Las más de las veces, la evolución institucional tiene lugar a partir de la acumulación de pequeños cambios, los que agregados presentan a la evaluación posterior un balance de cambio más o menos radical. Lo ocurrido durante la llamada República Liberal en Colombia, en materia de regulación de la propiedad, evidentemente tuvo una efectividad muy limitada en sus objetivos, pero significó aprendizajes importantes para las políticas que se implementaron en adelante. Algunos de estos aprendizajes fueron:



³⁹ Echandía, Darío, *Obras selectas*, tomo IV, Banco de la República, Bogotá, 1981.

1. Los programas de redistribución de la tierra, por las restricciones de los recursos públicos, no podían financiarse exclusivamente con dineros del Estado. En adelante se espera una compensación por parte de los beneficiarios (con facilidades para el pago), la cual permitiría algún grado de continuidad en esta política y serviría de incentivo para que los nuevos propietarios sean productivos.
2. Se requería una burocracia con jerarquías mejor estructuradas, si se querían obtener mayores resultados. Dos razones explican esta necesidad: En primer lugar, un aparato administrativo de mayor tamaño debería permitir un mejor control y una mejor administración de las políticas a nivel local. Por otro lado, las diferentes dimensiones de la regulación de la propiedad requieren una creciente especialización del personal encargado. No era eficiente que un mismo funcionario cumpliera con funciones de financieras, técnicas, y administrativas. Esto llevó, con el tiempo, a la aparición de divisiones especializadas en la agencia que parecía tener la mayor afinidad y capacidad operativa en la materia: la Caja de Crédito Agrario.
3. La función social de la propiedad se convirtió en el principio general que orientaría las políticas en la materia por muchos años. En ella se conjugan las necesidades de hacer un país de propietarios y, por encima de esto, mejorar los niveles de producción del campo. Así pues, la redistribución de la tierra, cuando tuvo lugar, no fue más que un efecto indirecto de la aplicación de las diferentes políticas para impulsar el desarrollo agrícola.

BIBLIOGRAFÍA

1. “Adjudicación del baldío denominado Tierrabonita ubicado en el municipio de San Pelayo (Bolívar)”, *Diario Oficial*, (21.825), 1931.
2. “El liberalismo y la reforma agraria”. *Acción Liberal*, (24), 1935, pp. 1085-6.
3. “Las ligas campesinas y la intervención del Estado”, *Acción Liberal*, (27), 1935, pp. 1245-7.
4. Campbell, John L., *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
5. Archivo General de la Nación, Fondo: Archivo Histórico Legislativo, estante 4, cara B, bandeja 1, Informes memoriales oficios y telegr., 1934, legajo II, folio 149.
6. Archivo General de la Nación, Fondo: Archivo Histórico Legislativo, estante 4, cara B, bandeja 1, Informes memoriales oficios y telegr., 1934, legajo II, folios 38-9.
7. Archivo General de la Nación, Fondo: Archivo Histórico Legislativo, estante 4, cara B, bandeja 2, Comunicaciones, oficios, solicitudes, 1935,

- legajo XIII, folios 132-3. Colombia, Memorias del Ministerio de Industrias al Congreso, 1935, pp. 221-37.
8. Colombia, Memorias del Ministerio de Industrias, 1932, pp. 114- 35, 278-318.
 9. Colombia, Memorias del Ministerio de Industrias, 1935, pp. 261- 70.
 10. Colombia, Memorias del Ministerio de Industrias, 1936, pp. 61, 198-230
 11. Echandía, Dario, *Obras selectas*, tomo IV, Banco de la República, Bogotá, 1981.
 12. "La Ley de Tierras", *El Siglo*, 13 de noviembre de 1936, p. 4.
 13. "La densidad de población y la ley de Tierras", *El Siglo*, 18 de noviembre de 1936 , p. 5.
 14. "En este mes será suprimido el 80 por ciento del personal de las obras públicas nacionales", *El Tiempo*, 10 de enero de 1930. p. 1.
 15. "El problema de los sin trabajo", *El Tiempo*, 13 de enero de 1930 , p. 5.
 16. "Deben equilibrarse los jornales de la agricultura y de las obras públicas", *El Tiempo*, 14 de enero de 1930, p. 1
 17. "Ofrece trabajo a todos los desocupados la sociedad de Agricultores de Colombia", *El Tiempo*, 17 de enero de 1930, p. 1
 18. "Los sin trabajo plantearon un grave problema al Gobierno de Nariño", *El Tiempo*, 17 de marzo de 1930, p. 7.
 19. "El problema de los desocupados y las labores para solucionarlo", *El Tiempo*, 18 de enero de 1930, p. 4.
 20. "Los sin trabajo hacen una manifestación ante los bancos de Medellín", *El Tiempo*, 18 de marzo de 1930, p. 1.
 21. "Son cerca de veinte mil obreros desocupados los que hay en todo el país", *El Tiempo*, 22 de marzo de 1930, p. 1.
 22. "Se dictan medidas para resolver el problema de los sin trabajo", *El Tiempo*, 23 de marzo de 1930, p. 7.
 23. "Debe derogarse la ley de emergencia para resolver la situación actual", *El Tiempo*, 25 de marzo de 1930, p. 7.
 24. "Ayer fueron despedidos 500 obreros de las obras públicas de Cundinamarca", *El Tiempo*, 3 de enero de 1930, p. 1.
 25. "En Girardot han quedado desocupados y en difícil situación muchos obreros", *El Tiempo*, 6 de enero de 1930, p. 1
 26. "El problema social en Boyacá es hoy la pequeña propiedad", *El Tiempo*, 9 de enero de 1933, p. 4.
 27. "El alcance de la reforma constitucional", *El Tiempo*, 6 de agosto 6 de 1936, p. 4.
 28. Ertman, Thomas, *The Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

29. Jaramillo, Esteban, *Conferencia sobre el concepto jurídico-social de la propiedad*, Minerva, Bogotá, 1934, p. 13.
30. LeGrand, Catherine, *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1850-1936*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1986.
31. Marulanda, Elsy, "Aplicación y efectos de la Ley 200 de 1936 en la región de Sumapaz", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (16-17), 1988, pp. 183-204.
32. Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1992*, Blackwell, Cambridge, 1990.
33. Tovar, Hermes, *El movimiento campesino en Colombia. Durante los siglos XIX y XX*, Ediciones Libres, Bogotá, 1975.

