

Confiscar a los criminales para redistribuir a los campesinos: liberalismo e inclusión social en el campo colombiano

Francisco Gutiérrez Sanín - Universidad Nacional - Observatorio de Restitución y Derechos de Propiedad Agraria



OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN
Y REGULACIÓN DE DERECHOS
DE PROPIEDAD AGRARIA

Programa red financiado por



COLCIENCIAS



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Índice

- ▶ 1. El problema
- ▶ 2. La proposición
- ▶ 3. El contexto
- ▶ 4. Las experiencias
- ▶ 5. Los mecanismos
- ▶ 6. Conclusiones

1. El problema

The background of the slide is white with abstract green geometric shapes on the right side. These shapes include overlapping triangles and polygons in various shades of green, from light to dark. A thin grey line also runs diagonally across the right side of the slide.

El problema

La principal promesa redistributiva en el campo colombiano desde finales de la década de 1980 hasta hoy: quitarle a los criminales para darle a los campesinos

- ▶ Excepciones: Constitución 91, un poco reforma 94. Quitarle baldíos al estado...
- ▶ Pero la tendencia general es la primera. Y está en el núcleo del punto 1 del acuerdo de La Habana (aunque el acuerdo no se reduce a ella)
- ▶ Los resultados de este programa han sido entre deplorables y limitados
- ▶ ¿Por qué?

Implicaciones de política

- ▶ Hecho cumplido
- ▶ Acuerdo 1 de La Habana
- ▶ Sostenibilidad Ley de Víctimas, paz
- ▶ Demandas de estabilidad jurídica con derechos de propiedad pésimamente diseñados
- ▶ Globalmente: estabilización liberal

2. La proposición

Proposición

El programa se basa en dos supuestos liberales fuertes: respeto a rajatabla de los derechos de propiedad legalmente adquiridos; y separación clara entre lo legal y lo ilegal.

► Implicaciones:

1. Sobrecarga las capacidades del estado
2. Crea ventanas de oportunidad para que los mismos agentes que generaron el despojo participen en la redistribución
3. Genera demoras prohibitivas

Implicaciones analíticas

- ▶ Dos ideas centrales en la literatura. Relación entre claridad/estabilidad los derechos de propiedad y desarrollo (North, Weingast); y relación entre liberalismo institucional y fortaleza del estado (Putzel, Rodrik, Piketty, Albertus, Jack Snyder).
- ▶ Mecanismos
- ▶ Relevante para:
 1. Tensión dinámica entre democracia liberal e inclusión social;
 2. Política de los derechos de propiedad (Boone, You, Fitzpatrick). Debate nacional y global

3. El contexto

Males sociales

- ▶ **Desigualdad extrema y alta criminalización de la propiedad rural**
- ▶ Dos guerras globales
- ▶ Pocos impuestos
- ▶ Informalidad masiva
- ▶ Compra masiva de tierras por parte de narcos
- ▶ Desigualdad extrema (Gini de 0.85 +), con indicadores de polarización sería peor
- ▶ Exclusión política de amplios sectores del campesinado
- ▶ Desplazamiento y despojo en gran escala
- ▶ Asignación política de los derechos de propiedad
- ▶ Interacciones

Aspectos positivos del programa

- ▶ *Necesario*. Colombia está frente a un hecho cumplido. ¿Qué hacer ante él?
- ▶ *Razonable*. Estamos hablando de grandes cantidades de tierra.
- ▶ *Constructivo*. Amplía el espacio de negociación entre el estado y otros agentes (paz)
- ▶ *Políticamente viable*. Legitimidad nacional e internacional y coaliciones pro-paz en un sistema político turbulento

4. Las experiencias

The background features abstract, overlapping geometric shapes in various shades of green, ranging from light lime to dark forest green. These shapes are primarily located on the right side of the slide, creating a modern, layered effect. The rest of the slide is a plain white background.

4.1. Tres grandes esfuerzos

- ▶ **Dirección Nacional de Estupefacientes**
- ▶ Justicia y Paz
- ▶ Restitución, en la segunda década del 2000
- ▶ Fondos (FRISCO , FNA, FRV, SAE)
- ▶ Incora/Incoder

4.2. El programa y la DNE

- ▶ Barco, 1989. Transferencia de bienes agrarios incautados al FNA (Decretos 1893 y 2390 de 1989). Esto se adopta como legislación permanente (Decreto 2272 de 1991)
- ▶ DNE creada en 1990 (Decreto 494 de 1990)
- ▶ Aparato burocrático mínimo (entre 20 y 30 funcionarios)

4.3. Una entidad honesta y relevante (1)

- ▶ La etapa honesta. Pocos recursos, demoras, desorden. Decreto 2390 parcialmente tumbado por la CSJ.
- ▶ Convención de Viena 1995 y Ley de Extinción de Dominio, derechos de propiedad (Ley 333 de 1996). “Parte la historia de Colombia en dos”. “Es un gran día para los colombianos”
- ▶ A. Extinción de dominio sobre el bien. B. Retroactividad. C. Incautación sin extinción.
- ▶ Dos tipos de bienes, incautados (arrendamiento) y extinguidos (asignación, provisional o definitiva, o venta [monetización])
//Promotores y depositarios//
- ▶ Bienes rurales extinguidos reforzarían funciones del Incora y reforma agraria (Ley 387 de 1997 entre otras)

Una entidad honesta y relevante (2)

- ▶ A partir de 1997, pese a demoras y devoluciones, la DNE se vuelve relevante. Más activos que cualquier otros grupo económico en Colombia (Figueroa)
- ▶ Niveles muy altos de criminalización a partir de 2002, pero no de toma por parte de los narcos sino del sistema político (síndrome del Osito)
- ▶ Prácticamente ninguna transferencia a los campesinos. Estos salen del panorama también en 2002 (la Ley 793 de 2002) y orientación AFA
- ▶ También se debilita la extinción de dominio (sentencia T-212 del 2001 de la Corte Constitucional). No jurídico (inter partes) sino político
- ▶ Pero vuelven con Justicia y Paz y con la Corte Constitucional

Altos niveles de criminalización

- ▶ Todos los directores desde el 2002 van a parar a la cárcel
- ▶ Políticos, paramilitares, narcos, ganaderos, azucareros, todas las anteriores. Lo (MUY) poco que le dieron a los campesinos se lo podían quitar
- ▶ Arrendamientos a Lonjas, mejora pero...
- ▶ Liquidación, permanecen algunos problemas

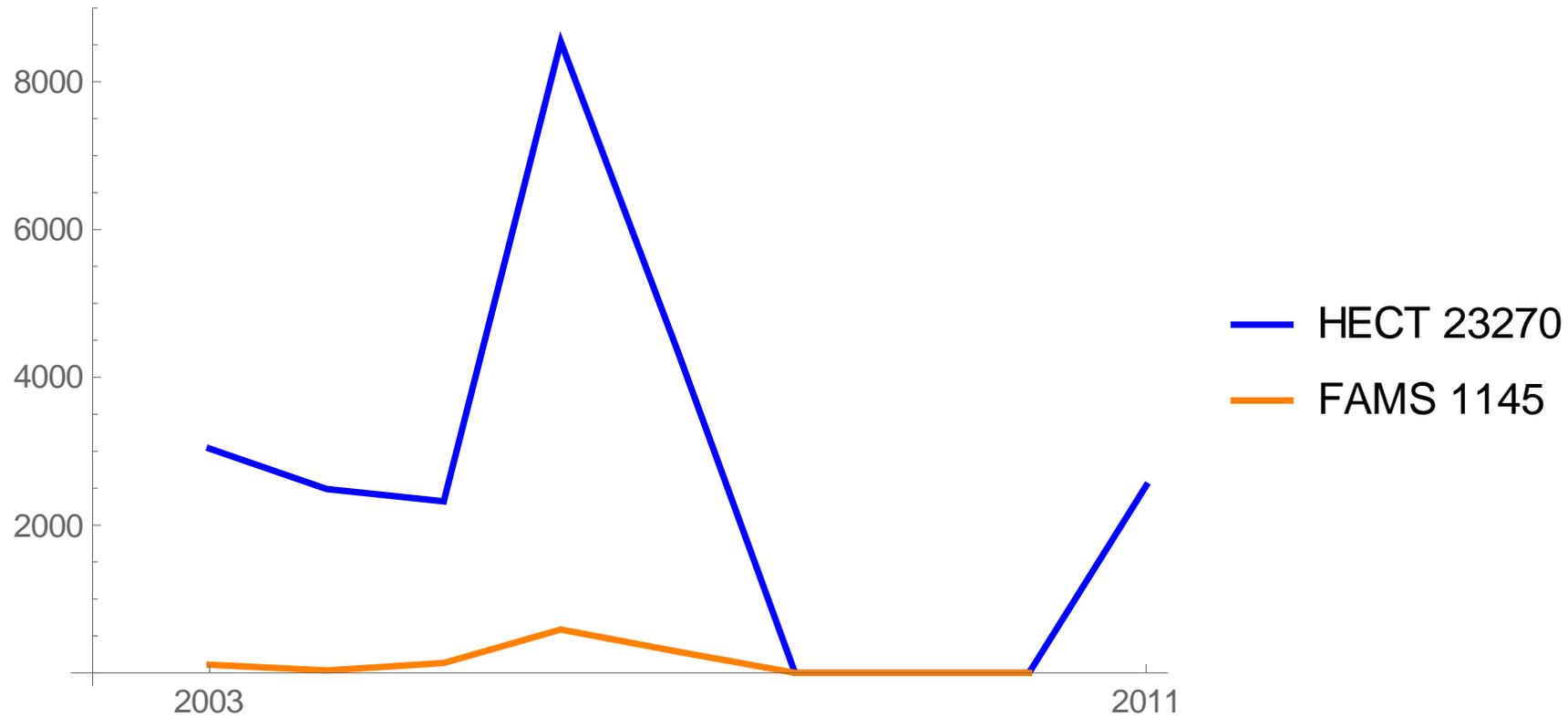
4.4. Casos emblemáticos: fincas

- ▶ Las Tangas. Montecasino
- ▶ El abogado Aniano Iglesias
- ▶ Grupo Nule
- ▶ El Osito

4.4. Casos emblemáticos: personal (Directores de la DNE)

- ▶ Rubén Olarte Reyes (destituido)
- ▶ Coronel Plazas Vega (enc.)
- ▶ Juan Carlos Vives (escándalo)
- ▶ Carlos Albornoz (enc.)
- ▶ Ómar Figueroa (enc.)
- ▶ Todos políticos activos
- ▶ Políticos de primer nivel (LHGG)

4.4. Casos emblemáticos: desenlaces (Adjudicación de tierras provenientes de DNE 2003-2013)



4.5. Problemas más relevantes: administración

- ▶ Límites a la extinción. Según la SAE, en inmuebles rurales la relación extinguido - incautado era de 92 a 1947 bienes. Devoluciones, inestabilidad endémica
- ▶ Economía política de los arrendamientos (siguiente diapositiva): avalúo, inspección, control
- ▶ Información. Siempre careció de inventario. Entregas a amigos (también ficticias, Corpoica). Avalúos.
- ▶ Bienes no saneados, a veces con hampones cuidándolos
- ▶ Debilidad burocrática. Manejan grandes patrimonios con poco personal (DNE 20-25 personas), predio a predio, proceso jurídico complejísimo

4.5. Problemas más relevantes: asignación

- ▶ Asignación de promotores por amistades. Desde el principio. Sistema político. Élites rurales, políticos activos, paramilitares, narcos. También a través de fundaciones y cooperativas. Peajes
- ▶ También el inventario
- ▶ Entidad colonizada por partidos (Conservador, Cambio Radical; o Incofer Colombia Viva)

4.5. Problemas más relevantes: coordinación

- ▶ DNE Incoder y Fiscalía, Fondos
- ▶ Alcaldes
- ▶ Muchos objetivos, luchas por asignación
- ▶ Campesinos sin dolientes

5. Mecanismos



5.1. Sistema político y no separación

- ▶ Asignación política de los derechos de propiedad
- ▶ Coaliciones y redes incongruentes. DNE en los 90: partido conservador (sector agrario en general). Bajo Uribe pasa a militares retirados y políticos conservadores o de Cambio Radical. Bien conectados con otros políticos y con agro-industriales
- ▶ Favores (tierra) por votos.
- ▶ Propuesta Cáceres (quien también fue a la cárcel): por concurso. Nunca prosperó. Notarios!!

5.2. Sobrecarga

- ▶ Límites al dominio eminente (jurídicos y armados)
- ▶ Tensión entre debido proceso y capacidades del estado
- ▶ Información
- ▶ Coordinación entre agencias nacionales
- ▶ Coordinación entre niveles territoriales
- ▶ Demoras

5.3. Interacciones

- ▶ Debilitamiento de los derechos de propiedad de los campesinos GRACIAS a la economía política de los instrumentos redistributivos (LeGrand!!). Contrarrestar los efectos de la economía política del predio-a-predio y/o de la regulación débil
- ▶ Caso Cabuyal Madroñal (CENTRO DE ESTUDIOS INTERCULTURALES PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA DE CALI). Resolución 1705 16 de diciembre de 2008 al Consejo Comunitario Monte Oscuro. Siete meses después al Ingenio Mayagüez. Contrastar tiempos
- ▶ También Puerto López y Fazenda
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12004555>

5.4. Excepciones

- ▶ Constitución de 1991
- ▶ Restitución
- ▶ Explicaciones:
 - A. relajamiento de alguno de los dos supuestos liberales (baldíos en un caso, inversión de la carga de la prueba en el otro);
 - B. construcción de burocracias relativamente autónomas y con las conexiones/motivación correcta
 - C. ¿Aprendizaje?

6. Conclusiones (1)

- ▶ **Mecanismos. Asignación política de los derechos de propiedad, coaliciones incongruentes, burocracias débiles, sobrecargas**
- ▶ **Relación entre debido proceso, inestabilidad derechos y clientelismo.**
- ▶ Prácticas pegajosas
- ▶ Liberalismo como garante de derechos (T025). Pero supuestos que dificultan la realización de los derechos.
- ▶ Inicio e implementación
- ▶ Caso clásico de interacción entre inequidad y diseños subóptimos. Nótese cómo la asignación política está relacionada con la sobre-representación de unos sectores y la ausencia de otros
- ▶ Preguntas abiertas (política de los derechos, democracia y redistribución, América Latina)

6. Conclusiones (2)

- ▶ El programa tiene que liberarse (a término fijo) de algunos supuestos liberales. No predios sino beneficiarios. No tanto víctimas sino campesinos
- ▶ Hasta dónde y por cuánto tiempo relajar los derechos de propiedad sobre la tierra. ESTOS y no otros
- ▶ De hecho hay cosas que se pueden hacer con la legislación vigente --Ley 333 de 1996: delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado

Datos, métodos y agradecimientos

- ▶ Prensa, informes gubernamentales, debates parlamentarios, entrevistas
- ▶ Cifras, por establecer
- ▶ Gina Galvis, Christian Moreno, Alexandra Gómez, Centro de Estudios Interculturales Universidad Javeriana de Cali
- ▶ Equipo de jurisprudencia del Rosario (Rocío Peña y Santiago Zuleta)