



La extinción de la propiedad rural ilícita ¿una vía para la reforma agraria?¹

Alfonso Gómez Méndez

Exfiscal General de la Nación

El tema de enriquecimiento sin causa, que de alguna manera es lo que está en el origen de todo esto, no es nuevo. Incluso ya aparecía en la Constitución de 1886.

Al hablar de extinción de dominio y reforma agraria tal vez es necesario hacer una anotación previa: esto no comenzó ahora y probablemente no terminará pronto. De alguna manera hay que salirle al paso a un fantasma que está recorriendo el país: el complejo de Adán, que consiste en creer que todo se inició con la llegada de los nuevos actores y que antes no había pasado nada. Me parece que el tema hay que ubicarlo históricamente, que ha habido aciertos y desaciertos de gobiernos anteriores y de este gobierno.

El tema de enriquecimiento sin causa, que de alguna manera es lo que está en el origen de todo esto, no es nuevo. Incluso ya aparecía en la Constitución de 1886, permitiendo que, en algunos casos, se persiguieran los bienes ilícitos o indebidamente adquiridos. En este tema fue fundamental la reforma constitucional de 1936, inspirada

por Alfonso López Pumarejo, bajo la Revolución en Marcha. Ahí hubo realmente, como lo dijo el maestro Echandía en su época, la ruptura de una vértebra de la Constitución de 1886 al establecerse el concepto de la función social de la propiedad, que posibilitó la primera ley de tierras en el siglo XX: la Ley 200 de 1936, que permitía expropiar los bienes que no fuesen explotados económicamente.

Además, una norma de esa época subsiste en la constitución actual, aunque no ha sido suficientemente desarrollada, y es la que posibilita la expropiación por motivos de equidad, declarados por el legislador y no susceptibles de controversia judicial.

En mi opinión, en éste y en otros ámbitos nos quedamos en la formulación constitucional y no nos hemos preocupado por el cumplimiento del mandato. Otra sería la suerte de este país, en materia de reforma agraria y de reforma urbana, si se hubiese aplicado sólo esta norma, que existe desde 1936 y hoy tiene más de 60 años. En



¹ Intervención en el foro “La extinción de la propiedad ilícita ¿una vía para la reforma agraria?”, Bogotá, 9 de junio 2005.

el artículo 34 de la Constitución de 1991 se estableció la posibilidad de, llamémoslo entre comillas, “expropiación de bienes adquiridos ilícitamente”, en fórmulas por cierto muy amplias, no solamente de las derivadas del enriquecimiento ilícito sino de todas las conductas contrarias al orden moral y social. Bastaría la aplicación de esa norma para que, incluso sin la necesidad de otras disposiciones complementarias, Colombia pudiese adelantar verdaderas políticas de reforma agraria y de reforma urbana.

En 1996, durante el gobierno de Ernesto Samper, se expidió la Ley 336 de 1996 sobre extinción de dominio que ha sido modelo en América Latina. Ella permitió expropiar los bienes de narcotraficantes y de otros delincuentes, independientemente de la responsabilidad penal. Muy pocas legislaciones en el mundo tienen normas de esta naturaleza, que permiten expropiar por motivos ilícitos, sin que sea necesario un juicio de responsabilidad penal.



Hay que recordar que Pablo Escobar murió en olor de santidad porque no había tenido en vida una sentencia condenatoria. Desde luego, hubo obstáculos en la aplicación de esa ley. Era apenas el comienzo. Hubo muchas dificultades por razones de orden procedimental,

y hay que reconocerle al gobierno de Álvaro Uribe y a su ministro Fernando Londoño que lograron la aprobación en el Congreso, en el año 2002, la Ley 793 que le ha posibilitado a la Fiscalía General de la Nación adelantar muchos procesos y superar con creces las cifras que se tenían en materia de extinción de dominio. Pero me parece que aquí ha habido una especie de cuello de botella, por decirlo así, porque hasta ahora, las extinciones de dominio han tenido que ver principalmente con narcotraficantes que ya abandonaron para siempre este valle de lágrimas, o con personas vinculadas a otra clase de actividades. Se echa de menos la extinción de dominio de bienes de personas asociadas al narco-paramilitarismo.

Hay distintas cifras sobre esta materia. Unos hablan de un millón de hectáreas en manos de los narcoparamilitares, otros de dos, otros de cuatro millones. A mi juicio no hay cifras confiables. Y aquí quiero hacer un paréntesis. La falta de cifras es una de las grandes dificultades que tenemos en Colombia para la fijación de cualquier política. Sin que tengamos que meternos, por ahora, con el DANE, entidad que tanta confianza le merece hoy a los Colombianos, hay que indicar que este es un problema que existe también en otras áreas. Por ejemplo, en las cifras de resultados de la llamada política de seguridad democrática; si uno se atuviese a los datos oficiales en materia de guerrilleros muertos o dados de baja, como se dice, o guerrilleros capturados o guerrilleros reinsertados, en lo que va corrido de este gobierno, tendría que llegar a la conclusión de que no deben quedar más de 20 ó 30 guerrilleros en el monte. Lo mismo, respecto de las cifras de los paramilitares. Algo similar ocurre con las noticias de captura de los jefes de finanzas de las FARC que se repiten con frecuencia. Llevan a pensar que últimamente las FARC están reclutando a sus cuadros en

Muy pocas legislaciones en el mundo tienen normas de esta naturaleza, que permiten expropiar por motivos ilícitos, sin que sea necesario un juicio de responsabilidad penal.

Los graves problemas que tuvimos en el pasado, y que se siguen teniendo ahora, han sido fundamentalmente en materia de administración.

Harvard, porque todos son expertos en finanzas. Los muchos anuncios de que se ha capturado la mano derecha del “Mono Jojoy” llevan a la conclusión que el “Mono Jojoy”, aparte de ser como todos sabemos un monstruo inmoral, es también un monstruo físico, porque tiene muchas manos derechas.

Entonces, en materia de extinción de propiedad lo primero que necesitamos es tener unas cifras confiables. Confiables para qué? Para que esta política —que no es solamente de ahora, que viene de hace muchos años, en cuyo diseño han participado muchos funcionarios públicos y que probablemente no va a terminar en este Gobierno sino que tendrá que continuar con los aportes que él ha hecho—, tenga mejor gestión, mucha mayor administración. Ha habido a mi juicio, varias inconsistencias, y eso es válido para todos los gobiernos durante los cuales ha estado vigente esta norma; ha faltado mejor gestión, mejor administración, como se demostró en el debate que se adelantó recientemente en el Congreso. Hay que, si se me permite la expresión, pararle muchas más bolas a esto. Se lo dije en su momento al presidente Samper y al presidente Pastrana. Es necesario crear una especie de ministerio de la extinción. Son demasiados los bienes, no solamente tierras, sino de otro tipo, que podemos recuperar para la sociedad. Para



Cortesía Le Monde Diplomatique - Colombia

Fernando Molina

administrar los bienes de origen ilícito no es suficiente la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Los graves problemas que tuvimos en el pasado, y que se siguen teniendo ahora, han sido fundamentalmente en materia de administración. Las estadísticas sobre las tierras adjudicadas son muestra de la poca eficacia que ha tenido el Estado en materia de gestión de tierras. Solamente un dato: la reforma agraria, durante 42 años, apenas afectó cuatro millones de hectáreas, y de esas cuatro millones, el 75% fue adjudicación de tierras baldías; lo más fácil de la tarea. La labor es muy ardua y de una magnitud inconmensurable.

Además, mientras el Estado no recupere su autoridad, en todo el territorio y en relación con todos los actores armados, no habrá ninguna posibilidad



de éxito en esta materia. Tuvimos dificultades con los pocos predios rurales sobre los que en su momento logramos iniciar unos procesos de extinción, porque inmediatamente aparecían los narcotraficantes o los paramilitares a intimidar a los campesinos a quienes se les asignaban provisionalmente esos bienes. Nada sacamos con dar las cifras sobre las hectáreas de tierra que probablemente vamos a poder expropiar si mantenemos esa misma estructura de amenaza y de intimidación.

Ahora el país está viviendo un momento crucial, vamos a adelantar una política de paz, sí; pero, no debemos hacerlo bajo el chantaje de la paz; la política de paz no puede implicar una entrega del Estado ni a la guerrilla ni a los paramilitares; es necesario que la política de paz no conduzca a que a quienes han cometido masacres, asesinatos, y han generado el desplazamiento de colombianos, les apliquemos como pena única, ir a cuidar ancianatos o jardines infantiles.

Tenemos que recuperar plenamente la autoridad del Estado. Lamentablemente hoy estamos viendo un mal llamado proceso de paz con los paramilitares, que no ha implicado descomponerles toda su estructura de intimidación. ¿Qué sacamos nosotros con entregarles a unos campesinos en el Magdalena tierras que expropiamos a los paramilitares si se mantiene la estructura de amenazas e intimidación que éstos tenían? ¿Qué sacamos nosotros si le entregamos a los campesinos unas tierras que pertenecen, por dar un ejemplo, a ese discípulo de Hegel, a quien ahora llaman don Berna, que es contertulio del gobierno nacional; ese que fue capaz incluso de conseguir que no lo trajeran al búnker de la Fiscalía sino que la Fiscalía fuera a su búnker, ¿sí es claro que Don Berna sigue siendo un hombre

poderoso? ¿Qué sacamos nosotros si no desvertebramos el poder de los expropiados? Esto es válido para la guerrilla, y para todas las organizaciones armadas. Cito el caso de los paramilitares porque, como lo dijo hace unos meses el expresidente López Michelsen, aquí estamos frente a unos narcotraficantes disfrazados de contestatarios políticos. Nosotros quisiéramos ver hoy los juicios de la extinción de dominio, no ya solamente de los narcotraficantes que abandonaron este mundo, sino de los que están todavía en esta tierra; y de quienes se han colocado la camiseta de dizque comandantes, como les dicen ahora, dizque comandantes paramilitares.

En relación con esas personas estamos esperando todavía la acción del Estado, la acción de extinción de dominio. Quisiera dejar sentado como tesis que la ley de extinción de dominio se va a quedar sin dientes si el Estado continúa con el simple apaciguamiento de estos grupos armados y les deja intacta su estructura de intimidación, su capacidad de amenaza. Si a eso se le agrega que, según se dice, tienen unos cuantos representantes en el Congreso, pienso que esta ley va a ser otra de las tantas leyes de burla, una más de esas leyes que solamente se queda “escrita” y probablemente en unos años volveremos aquí a echar carreta sobre lo mismo sin que hayamos avanzado nada. ■

