

INESTABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES AGRARIAS: INCORA E INCODER

Diego Felipe Cruz Niño

Resumen

La institucionalidad agraria en Colombia ha existido desde la época precolombina (siglo V a.C. al siglo XV d.C.), cuando los indígenas habitaban el territorio colombiano y se organizaban para poder llevar un orden administrativo en el sector agrario. En la actualidad, Colombia es un Estado social de derecho y tiene unas instituciones especializadas para organizar el sector agrario. Se ha evidenciado que algunas de estas instituciones y entidades no han tenido una permanencia duradera en el tiempo, específicamente las que han pretendido una reforma agraria en el país. En este ensayo, mostraré algunas de estas falencias administrativas que han tenido estas instituciones en entidades como el Incora e Incoder, y sugeriré pautas para corregir esta inestabilidad administrativa.

Palabras clave: Incora, Incoder, institucionalidad, entidad, agraria, inestabilidad, gestión administrativa, corrupción.

Abstract

The agrarian institutionalism in Colombia has existed from the pre-Columbian period (5th century BC to the 15th century AD) when the indigenous people inhabited the Colombian territory and organized themselves to be able to maintain an administrative order in the agrarian sector. At present, Colombia is a social State of law and has specialized institutions to organize the agricultural sector. It has been shown that some of these institutions and entities have not had a lasting permanence in time, specifically those that have sought an agrarian reform in the country. In this essay, I will show some of these administrative flaws that these institutions have had in entities such as INCORA, INCODER and I will suggest guidelines to correct this administrative instability.

Keywords: Incora, Incoder, institutionalism, entity, agrarian, instability, administrative management, corruption.

Introducción

El siguiente ensayo pretende dar a conocer algunas fallas administrativas que impidieron la permanencia y estabilidad administrativa en dos importantes entidades agrarias colombianas ya extintas: el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) y el Instituto Colombiano de Derecho Agrario (Incoder).

El desarrollo de este ensayo, presenta una breve contextualización histórica de la institucionalidad agraria en Colombia, específicamente aquello que concierne a la creación del Incora e Incoder.

Posteriormente, se muestran las fallas en sus procesos y procedimientos administrativos y finalmente, se sugieren algunas pautas para que esta inestabilidad administrativa agraria se supere.

Objetivo

Indagar en los motivos por los cuales en Colombia todavía no ha habido una institucionalidad agraria sólida y duradera, que impidió darle alcance y solución a las necesidades administrativas del sector agrario en Colombia.

Sugerir procesos que permitan una estabilidad administrativa en las instituciones agrarias de Colombia.

Desarrollo

Breve historia institucional agraria en Colombia

Para hablar de la inestabilidad administrativa en las entidades o instituciones agrarias en Colombia, específicamente del Incora e Incoder, a continuación se mostrará un breve contexto de la historia institucional agraria de Colombia.

En Colombia, las primeras instituciones o entidades agrarias que existieron, fueron en la época precolombina (siglo V a.C. hasta la llegada de los españoles en el siglo XV), civilizaciones o culturas organizadas y jerarquizadas, como la Muisca, Quimbaya, Tayrona, Tolima, Calima, Sinú, Nariño, Tumaco, Guane, Caribe, Pijaos y Panches. Estos pueblos cultivaban diferentes productos dependiendo de su ubicación geográfica; por ejemplo, los muiscas, ubicados en la altiplanicie de cordillera oriental, lo que hoy es Cundinamarca y Boyacá, cultivaban maíz, papas, cubios, chiguas, yuca, arracacha, frijoles, tomates y arracachas (entre otros), mientras que los caribes, ubicados en la zona norte de Colombia, lo que hoy conocemos como Barranquilla y Cartagena, no desarrollaron mucho la agricultura, sino que su economía se basaba en la pesca, la caza, la recolección y el comercio (Melo, 1996).

Las anteriores culturas estaban organizadas administrativamente mediante el cacicazgo, es decir, un modo de gobierno en cabeza del cacique, quien administraba todos los aspectos administrativos, entre estos, la gestión agraria según las costumbres de la época. Aunque la gestión agraria no tenía una estructura tan compleja como la de ahora, estaban muy bien organizados y tenían muchas disposiciones importantes; por ejemplo, considerar a la tierra como sagrada y como tenencia colectiva, no propia (Valbuena, 2015, p. 17), como también el trueque, en donde intercambiaban mercancías sin que existiera una moneda oficial sino a conveniencia, en los mercados públicos y plazas, etc. (Palacios, 1998).

En la etapa histórica de la colonia (1510-1810), en el sector agrario, los españoles

despojaron a los indígenas de sus tierras, argumentando que estos no tenían títulos que los acreditaban como poseedores; sin embargo, según el derecho mayor del que habla Valbuena (2015), los acreditaba como poseedores, “por considerar que recoge la tradición oral construida por los ancestros”, estar habitando en todo el territorio colombiano desde hace siglos y trabajarlas según sus costumbres. Dicho esto, las disposiciones agrarias, como por ejemplo la posesión de la tierra, fueron manejadas por los colonos españoles de la siguiente manera:

Para los indígenas no existió una relación de propiedad sobre la tierra como la que pensaban los españoles: la posesión y disposición de ella con título. Esa fue una de las primeras preocupaciones ibéricas para legitimar su presencia en las tierras de América (Valbuena, 2015, p. 29).

Las instituciones en la Colonia fueron: la monarquía hispánica, la Casa de Contratación de las Indias, el Real y Supremo Consejo de Indias, el Virreinato, la Real Audiencia de Santa Fe, las gobernaciones y finalmente los cabildos (pp. 45-59).

Después de la Colonia y después de la independencia de Colombia en 1819, con la Nueva Granada y en el Congreso de Angostura en 1819, se crea la República de la Gran Colombia en el Gobierno de Bolívar, que empezó a disponer de la institucionalidad agraria en Colombia;

más exactamente, a partir del decreto de tierras del 20 de mayo de 1820, que marcó la primera vez que se devolvieron tierras en Colombia.¹

Sin embargo, casi un siglo después, no habiendo una institución especializada en la gestión agraria, por un proyecto del diplomático y militar colombiano Rafael Uribe Uribe, se crea, en el periodo de gobierno del presidente Carlos Eugenio Restrepo Restrepo, comprendido desde 1910 a 1914, el Ministerio de Agricultura, en 1913, mediante la Ley 25 del 8 de octubre, por medio de la cual el despacho administrativo del gobierno se dividió en 8 ministerios: Gobierno, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra, Instrucción Pública, Agricultura y Comercio, Obras Públicas y Tesoro.² Creado este Ministerio, se creó la Caja Agraria en el año de 1931, que inicialmente fue una sección del Banco Agrícola Hipotecario, creado en 1924.

Posteriormente, se crea la Ley 200 de 1936, una ley muy importante para la institucionalidad agraria puesto que da el primer paso para crear la “jurisdicción agraria”. Esta ley abordó la necesidad de crear una institución especializada en juzgar temas específicos de lo agrario con jueces y juzgados especializados en el sector. También creó la extinción de dominio como resultado de la falta de la Función Social³ de la propiedad y fue el presidente liberal Alfonso López Pumarejo, con su programa de gobierno “Revolución en marcha”, quien la promulgó (Ramírez, 2000, p. 25).

¹ Decreto de Tierras del 20 de mayo de 1820.

² Ley 25 del 8 de octubre de 1913.

³ La función social de la propiedad impulsa al propietario a lograr una propiedad dinámica dirigida a su productividad (Universidad de los Andes, 2012).

Fallas administrativas del Incora e Incoder

Desde los primeros años del siglo XIX hubo mucha violencia en Colombia, se terminaba la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y surgieron nuevos conflictos, entre ellos, la posesión de la tierra. Distintos “sectores” del país la pretendían, como son los terratenientes, políticos, extranjeros y campesinos (Ramírez, 2000, p. 30).

Sin embargo, esta violencia se agudizó a mediados del siglo XX con algunos aspectos históricos importantes que se juntaron: “La Revolución en Marcha” en el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938); el “Bogotazo” en el 48; la victoria de la Revolución Cubana en 1958, que incrementó sus simpatizantes en toda Latinoamérica, incluida Colombia, pretendiendo promover una reforma agraria; y la iniciativa desde Estados Unidos de la “Alianza para el Progreso” propuesta por el presidente Kennedy tras el triunfo de la Revolución Cubana (Ramírez, 2000, pp. 31-33). Todos estos enfrentamientos y conflictos sociales se mezclaron con el descontento e injusticia hacia el campesinado que empezaba a sublevarse. Es así como el gobierno vio la necesidad y oportunidad de crear una entidad que pudiera solucionar y direccionar con más atención el agro colombiano.

De esta manera, se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), mediante la Ley 135 del año de 1961 en el gobierno del entonces presidente Alberto Lleras Camargo, pretendiendo apaciguar la violencia y

dar solución al conflicto agrario. El Incora, define los objetivos de la reforma agraria (aspecto fundamental para el sector agrario en Colombia), tiene el deber de administrar y distribuir los baldíos nacionales para darle una función social a la propiedad, capacita a los campesinos para manejar sus tierras e incentivar el trabajo en el campo colombiano y crea las Unidades Agrícolas Familiares (UAF). En conclusión, pretendía dar una mejoría en la calidad de vida en el sector agrario y rural a nivel nacional (CNMH, 2016, p. 124). El Incora tenía legalmente una autonomía administrativa en sus procesos, lo que llevó a posteriores irregularidades. Fue un gran y ambicioso proyecto para darle solución a la problemática de adjudicación de tierras y solución a la violencia por la posesión de las mismas. El Incora, tuvo una gestión administrativa positiva en sus primeros años (Incora, 1991, pp. 18-25), también tuvo muchas modificaciones legales a medida del tiempo y surgían nuevas necesidades agrarias (Presidencia de la República, 1994, pp. 241-242).

Sin embargo, con el tiempo el Incora empezó a tener fuertes críticas por parte del gobierno colombiano (Ramírez, 1983, pp. 12-13) y algunas falencias en su proceso administrativo. Algunas de ellas son, según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2016, pp. 126-130):

- No contemplaba en los mecanismos de intervención estatal, la redistribución directa de la tierra en las zonas incorporadas a la frontera agropecuaria.⁴

⁴ Zona de frontera agraria: zona de división entre las tierras ocupadas con cultivos o cría de ganado y las tierras no ocupadas por actividades agrarias (López, 2013)

- La junta directiva del Incora, tenía una amplia discrecionalidad en la toma de sus decisiones.
- Eran muy dispendiosos y complicados los procedimientos para la expropiación de la propiedad privada.
- Tenía muchas restricciones para la expropiación de tierras, puesto que eran muy largas las negociaciones con el propietario del predio.
- Había transacciones irregulares de tierras.

Aparte de ello, se resalta la corrupción en la entrega de las UAF por parte de los más altos funcionarios del Incora (Fajardo, 2016, p. 46).

Otro aspecto importante para resaltar es que, a pesar de los intentos por modificar la estructura de la tenencia de la tierra con las reformas agrarias, los partidos políticos, liberales y conservadores, anulan los efectos de leyes de reformas agrarias según su conveniencia y su periodo de gobierno (Ramírez, 2000, p. 25).

A causa de estos motivos, la estabilidad administrativa del Incora no resiste y finalmente, entra en liquidación a partir del decreto 1292 del 21 de mayo de 2003 y se suprime mediante el decreto 1300 del 23 de mayo de 2003 junto con el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo para el Desarrollo Rural Integral (DRI), y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).

El Incora duró 42 años en funcionamiento en constantes cambios de administración directiva y de cambios legislativos (Presidencia de la República, 1994, pp. 241-242).

En el mismo decreto donde se suprime el Incora, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo para el Desarrollo Rural Integral (DRI), y el Instituto Nacional de Pesca y Agricultura (INPA), se crea el Instituto Colombiano de Derecho Agrario (Incoder)⁵ para realizar las tareas que venían realizando las anteriores entidades en liquidación (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, memorias 2006-2010).

El propósito del Incoder fue el de organizar adecuadamente la institucionalidad sectorial, de tal manera que respondiera a las necesidades regionales, locales y se distribuyeran eficientemente los instrumentos de la política agropecuaria (Cano Sanz, 2004, p. 93) en Colombia.

El Incoder se liquidó mediante el decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015 y en el mismo decreto se crearon la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia Agraria de Desarrollo Rural (ADR). La Contraloría General de la República expone algunos motivos de su liquidación en su informe de resultados titulado *“Actuación especial para evaluar la ejecución e impacto de los proyectos de adecuación de tierras en el periodo 2011- 2015, por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder”*. Este informe fue expedido en enero de 2017, con vigencia del año 2016.

La Contraloría mostró 43 hallazgos administrativos, de los cuales (dice en su informe) 18 tienen presunta connotación disciplinaria y 4 presuntos alcances fiscales por valor de \$4.011.7 millones.

⁵ Decreto 1300 del 23 de mayo de 2003.

En sus hallazgos, la Contraloría General de la República encontró, entre otras, lo siguiente (Contraloría General de la República, 2017):

- Celebración de contratos sin licencia ambiental.
- Disposición de recursos (sin poderlo hacer porque no tenía licencia ambiental).
- Amparo de calidad y correcto funcionamiento: (...), no incluyó las exigencias de amparar riesgos sobre la calidad y el correcto funcionamiento sobre los bienes adquiridos con cargo el contrato”.
- Incumplimiento en ejecución en tareas determinadas en los plazos determinados en los contratos.

El Incoder, duró solo 12 años en funcionamiento y se liquidó mediante decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, y en el mismo decreto se crearon la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia Agraria de Desarrollo Rural (ADR).

Se pueden evidenciar importantes irregularidades administrativas del Incoder como la falta de rigurosidad para el desarrollo de procedimientos y procesos públicos, el incumplimiento de los tiempos en los contratos estatales, todo lo anterior evidenciado en el informe de la Contraloría mencionado anteriormente, realizado a comienzos de 2017 (Contraloría General de la República, 2017). Hubo notorias irregularidades en temas de corrupción.

Conclusiones

Aunque se evidenció que hubo esfuerzos y voluntad para brindar institucionalidad agraria deseada, se denota la discrecionalidad, parcialidad y corrupción de personas con poder de decisión en el Incora e Incoder.

Hubo una permisividad y gran flexibilidad administrativa en los procesos y procedimientos de contratación en el Incora e Incoder. A su vez, se evidenció una falta de rigurosidad en la gestión administrativa agraria.

No hubo un control institucional riguroso y externo que exigiera el cumplimiento de los objetos contractuales y en los procesos administrativos del Incora e Incoder.

Hubo conveniencias particulares y políticas que impidieran la objetividad en las decisiones administrativas agrarias en el Incora e Incoder.

No se manejaron adecuadamente los recursos destinados para el desarrollo agrario colombiano por parte del Incora e Incoder.

Debe haber una amplia y especializada área de investigación agraria nacional, que permita una visión más objetiva e imparcial acerca de las necesidades reales y materiales del sector agrario en Colombia.

Debe haber una planeación juiciosa, flexible, objetiva e imparcial que permita alcanzar metas y objetivos medibles, cuantificables y cualificables, y evaluar el resultado en la gestión administrativa agraria.

Debe haber un ente externo que competente y rigurosamente audite los procesos y procedimientos de las entidades que atiendan el agro colombiano.

Referencias

- Cano Sanz, C. G. (2004). *Memorias Incoder 2003-2004. Manejo Social del Campo*.
- Fajardo, D. (2016). *Las Guerras de la agricultura colombiana: 1980-2010*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder. *Memorias 2006-2010*.
- Contraloría General de la República. (2017). *Actualización especial para evaluar la ejecución e impacto de los proyectos de adecuación de tierras en el período 2011- 2015, por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Incora. (1991). *25 años de reforma agraria*. Bogotá: Incora.
- López, H. (2013). *Avance de la frontera agrícola*. Recuperado de <http://notinaturaliza.blogspot.com.co/2013/01/avance-de-la-frontera-agricola.html>
- Melo, J. O. (1996). *Biblioteca Familiar. Presidencia de la República*. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/hicol/hico3.html>
- Valbuena Leguízamo, J. A. (2015). *Manual Básico de Derecho Agrario* (Tomo I). Universidad Agraria de Colombia.
- Palacios, M. (1998). "Capítulo 2. Liberalismo económico, conservatismo político". En M. Palacios (Ed.), *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994* (pp. 73- 113). Bogotá: Editorial Norma. Recuperado de http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/entre_leg_vio_1ed_cap2.pdf
- Presidencia de la República. (1994). *Manual de la Rama Ejecutiva del Poder Público*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Ramírez, D. M. *Reforma Agraria e Incora 1962-1983*.
- Ramírez, L. (2000). *Reforma Agraria Integral*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP,