



Primer debate

Acta sesión plenaria

Junio 13, 1991

Legajo . 862-11

Folios: 172

Para Carta: *Juan Fals Borda*

Constancia y Exhortación

SOBRE EL TERRITORIO COLOMBIANO Y SUS DIVISIONES

Orlando Fals Borda, Constituyente

Anexo Acta Plenaria 72

Junio 13/91
Comisión II

J. Falabard

71.

Al comenzar a considerar el problema territorial, la Asamblea Nacional Constituyente entra a un espacio que es, al mismo tiempo, político y técnico. A diferencia de temas interpretativos como el de los derechos o el de los principios, que se han tratado aquí de manera tan brillante y didáctica, el de la división del territorio obliga a pensar también en comunidades concretas. Presentan factores humanos, geográficos y económicos que son muy dinámicos y de "vigencia inmediata". Esta dinamicidad inmediata por desgracia no ha sido suficientemente reconocida por las Constituciones, cuyos textos tienden a quedar retrasados por la arrolladora realidad cambiante.

Nos toca ahora poner al día el texto constitucional pertinente y hacerlo congruente con las nuevas realidades. Aunque parezca paradójico, para llevar a cabo esta tarea es necesario anticiparla. Imaginemos cómo deseamos que sea Colombia al cabo de una o dos décadas. Invito a que esta Asamblea se convierta en una especie de "máquina del tiempo" para trasladarnos mentalmente a ese futuro. Con este fin, tendríamos que soltar algunos lastres, por lo menos dos: la creencia de que los actuales límites departamentales y municipios deben ser eternos; y otra carga emotiva más pesada, cual es la identificación personal con los actuales departamentos vistos como intocables, sin tomar en cuenta las necesidades específicas de las gentes en las comunidades que los constituyen.



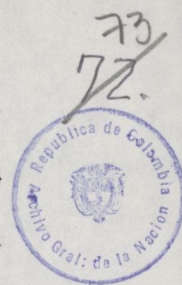
Joaquín Jaramba

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

Evidentemente, tales límites no sólo no son eternos sino que se volvieron obsoletos e inconvenientes; y bien vale pensar más en los trabajadores y campesinos y en sus familias y problemas cotidianos. Todos hemos experimentado la irracionalidad de las divisiones territoriales en todo el país, como ocurre en el sur del departamento de Bolívar, las disfunciones del Magdalena Medio (que afectan límites formales de siete departamentos), las tribulaciones de ciudadanos que deben viajar a lejanas capitales de distrito cuando viven a un paso de otras legalmente separadas pero funcionalmente ligadas a la vida local. Tales límites son rotos o ignorados por gentes de carne y hueso, ^{por el} desarrollo de las comunidades, por las migraciones campesinas, por el trabajo de motoniveladoras que abren caminos.

Justo es reconocer que nuestros juristas advirtieron las dificultades con los límites departamentales y municipales desde 1950, cuando se difundieron las recomendaciones del Banco Mundial y se abrió paso el cauce legal para conformar la CVC, con la adopción del Artículo 7o. de la Constitución vigente. Ha sido posible desde entonces crear divisiones del territorio que no coincidan con la división general. Esto no es materia discutible, como lo dice el expresidente Carlos Lleras Restrepo en el penúltimo editorial de "Nueva Frontera". Lo que pasa es que a la división general nadie ha prestado atención desde entonces, y cada cual ha hecho su propio mapa de Colombia según las conveniencias institucionales: los militares, los obispos, los planificadores, los médicos, los jueces, los ingenieros, cada sector ha decidido que la división general del territorio no le sirve. Y tienen razón, porque tales límites fueron arbitrarios



José María

[Handwritten signature]

1

74
73.




cuando se implantaron hace tiempo y dejaron de ser útiles porque no se adaptaron al cambio social. Las instituciones descubrieron que los límites varían como las amebas, reaccionando a los estímulos del desarrollo socioeconómico con pulsaciones, avances y retrocesos. Pero todavía queda allí, en los mapas de la república, plasmada la división general del territorio en su inmutable inutilidad. Debe haber una explicación para este raro fenómeno jurídico.

En efecto, hay una respuesta. De los sectores dominantes de la sociedad colombiana, sólo uno quedó quieto y silencioso sobre el problema espacial: el sector político. Este grupo cree que la actual división general del territorio le ha sido útil, y que puede seguir siéndolo, porque sirve de base para circunscripciones electorales con las que comparte el poder. Esta es una función importante en toda democracia, no hay duda. Pero, ¿será que la división presente sirva todavía para expresar auténticos intereses electorales, especialmente los de los ciudadanos comunes y corrientes? La respuesta es negativa. No nos engañemos : hay fuertes distorsiones y tensiones entre elegidos y electores producidas por la defectuosa división territorial existente. Esta es elemento de conflicto a nivel de las comunidades, pues los representantes han quedado más y más desligados de sus representados. Sería suicida para los políticos seguir por esta vía de mantener el statu quo. Hay secciones importantes del país sin representación ni vocería en los cuerpos colegiados, o con representantes que no tienen ninguna vinculación con las localidades excepto en el día de las

Manuel J. Ospina

[Handwritten signature]

75
74.



elecciones. Así llegamos a la raíz de esa crisis de credibilidad y eficacia que experimentan los gobernantes. Sin saberlo, han caído víctimas de tan evidentes fallas geopolíticas.

Con tan falseada y peligrosa división del territorio no podrá abrirse paso la democracia participativa que ahora nos inspira, porque esa división no permite la aplicación del voto programático, ni la revocatoria del mandato, ni el desarrollo de mecanismos del poder popular como se han propuesto aquí por distinguidos colegas. La clase política que sale de esta crucial experiencia de la Asamblea Constituyente, ungida con las esperanzas de la renovación nacional, nacería aherrojada por los grilletes de la actual división del territorio que expresa circunscripciones electorales obsoletas. En otras palabras, la clase política renovadora nacería con las limitaciones de la facilista interpretación actual del Artículo 7o. constitucional. Nuestro mandato como Constituyentes quedaría incumplido si no franqueamos estos obstáculos antidemocráticos, representados por la ficción de la actual división general del territorio, que nadie reconoce excepto para un discutible conteo de votos.

Pues bien, llegó el momento del examen de conciencia para acercarnos técnica y políticamente a una división real del territorio del hoy y del mañana que tenga consecuencias en el manejo racional y eficaz de la cosa pública. Proyéctemonos en nuestra "máquina del tiempo" a la década siguiente. ¿Queremos que nuestros hijos y nietos sigan sufriendo del desgobierno en materia tan fundamental? ¿Queremos seguir cavando esos abismos entre norma y realidad? Nuestro actual mandato nos lleva a aprovechar la indeclinable oportunidad que él representa.

76
75.



Por eso, un grupo de Constituyentes nos hemos atrevido a proponer iniciativas técnicas, no sólo políticas, mencionadas por el doctor Gustavo Zafra en su ponencia, que se dirigen a estos propósitos, como consecuencia de las variaciones en la división política. Una de ellas es la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial que, en plazo conveniente, inicie los trabajos y estudios necesarios para hacer tan necesarios ajustes de límites, con base en consultas populares, y llevarlos a la decisión del Congreso o de las Asambleas. No es cosa nueva. Si se quiere tener el alivio de saber si otros lo estén haciendo, en efecto, así ocurre en los Estados Unidos con la figura del "redistricting" periódico y en el Brasil, cuya nueva Constitución creó una comisión similar.

Otras iniciativas tienen que ver con el impulso a territorios indígenas y raizales de San Andrés, comunidades ribereñas negras del Litoral Pacífico, distritos, provincias y regiones. No nos asustemos por este listado de siete: hay cinco en el Artículo 50. de la Constitución vigente. No son entidades territoriales verticales o básicas, como se ha querido sostener para contraponerlas a las tres unidades clásicas. Son entidades horizontales que van jugando dentro de los mismos territorios ocupados por los departamentos, no sobreponiéndose unas sobre otras como en un ponqué. No buscamos decretar la terminación de los departamentos, ya que éstos poseen núcleos culturales propios innegables que podrían llegar a consagrarse en conjuntos de provincias o regiones según tamaño o complejidad, como ocurre en países avanzados. Pero sí propiciamos la evolución de los

Francisco...
[Handwritten signature]

77
26.



departamentos para conformarnos a lo que quiere nuestra gente. Es lo que aparece en el articulado pertinente: abrimos la posibilidad de iniciar un importante proceso de transformación nacional para sintonizar a la clase política renovadora con un pueblo que ha despertado a la participación y el activismo democráticos, que en su progreso real se descargó ya del lastre de los límites.

Para la discusión de ese articulado, pido comprensión y exhorto a la generosidad de los colegas. No nos dejemos avasallar por la emotividad del vínculo con nuestros actuales terruños o circunscripciones, sino que pensemos en el conjunto del país y en su futuro. Así queremos hacerlo los costeños, aunque nos crean separatistas, que no lo somos. Pero ¡ay de los que ignoren las fuerzas telúricas de la sociedad que he descrito! Aprendamos de Yugoslavia y de la Unión Soviética. Si no reconocemos y respetamos desde ahora las realidades dinámicas de nuestras regiones y provincias, podríamos sembrar la semilla de la disolución nacional. ¡Cuidado que no nos ocurra otro Panamá!

Integrémonos en la diversidad de lo que somos, ni desvirtuando ni deformando lo que nos da nuestra razón de ser en la faz de la tierra, ese maravilloso colectivo pluricultural que se llama Colombia.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "O. Fals Borda".

Orlando Fals Borda, Constituyente.

Junio 6 de 1991.

A large, stylized handwritten signature in black ink, possibly reading "Jacqueline" or similar, with a long horizontal stroke extending to the right.

*Como constancia de todo por
Plazas Alcid* REPUBLICA DE COLOMBIA *fecha de junio 13/91*



Comisaría Especial del Amazonas
CONSEJO COMISARIAL



138
137.

Leticia, Mayo 22 de 1991

Señor Constituyente
GUILLERMO PLAZAS ALCID
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
Bogotá, D.E.

En nuestra calidad de ciudadanos del Amazonas, hondamente preocupados por la forma generalizada como se pretende determinar la problemática indígena, y sin dejar de considerar en ningún momento la necesidad de preservar los derechos de la etnia indígena en cuanto se refiere a su cultura, autonomía y derechos territoriales, deseamos hacer algunas observaciones en nuestra condición de conocedores presenciales y permanentes, de la problemática de éste territorio, muy diferente a la situación que se presenta en otros lugares de Colombia.

Por información recogida en la prensa, entendemos que en la nueva división política del país, se encontrará la denominación de TERRITORIOS INDIGENAS. Plausible decisión. Sin embargo, la información dice que para la creación de éstos territorios se tendrán en cuenta los Territorios Tradicionales y los actuales RESGUARDOS. Ante esta situación, habiendola comentado con algunos líderes indígenas, permitímonos anotar lo siguiente:

- 1º.- En el Territorio del Amazonas existen en la actualidad 16 Etnias. Para éstas hay 20 Resguardos creados y 05 más solicitados.
- 2º.- Dadas las difíciles condiciones de distancias, ha sido muy complicado y poco interesante para la mayoría de funcionarios, el poder conocer a fondo la problemática indígena por cada sector. Esto ha incidido en que haya existido una mentalidad citadina en la creación de Resguardos. Muchos de éstos han sido creados a solicitud de dos o tres fami-

Plazas Alcid



Comisaría Especial del Amazonas

CONSEJO COMISARIAL139
138.

lias, alejadas muchas veces de la comunidad original.

- 3º.- No siempre éstas solicitudes han obedecido a las necesidades espontáneas de las comunidades, sino que han sido inducidas, con buena intención por personas ajenas a la comunidad y que generalmente han estado de paso.
- 4º.- El continuar con ésta política de disgregación de Resguardos fuera de los Territorios Tradicionales, no solo agrava rá los conflictos raciales creados en los últimos años, si no que se atentará contra la idea original de la conservación de la autoridad indígena y de la autonomía comunitaria; Mantener un principio de autoridad mientras exista la posibilidad de que cuando un grupo esté en desacuerdo, se pueda separar y solicitar un nuevo Resguardo, es atentar absolutamente contra la integración de esa comunidad.
- 5º.- En el caso específico del Amazonas, consideramos muy complicado que en los Resguardos existentes, se creen la misma cantidad de autoridades. Varios de ellos corresponden a personas de una misma tribu que han emigrado de su territorio tradicional. Algunos de ellos están conformados por personas indígenas que se han acercado a los asentamientos de colonos por preferencias de trabajo, de estudio y otros. Sería un tremendo caos para las autoridades tradicionales (Alcaldes etc.) así como para las autoridades indígenas, el manejo de éstas relaciones dentro de un mismo perímetro jurisdiccional.

POR LO ANTERIOR SUGERIMOS TENER EN CUENTA:

- 1º.- Que se establezcan un mínimo de requisitos para alcanzar la consideración de TERRITORIO INDIGENA. Estos requisitos podrían ser cantidades de población y autodeterminación por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.
- 2º.- Que sean los Territorios donde exista el mayor núcleo de la comunidad original donde se establezcan esta denominación.
- 3º.- Que las autoridades indígenas tengan la denominación y requisitos originales de la comunidad, y no se obligue como sucede en la actualidad, a utilizar un tipo de autoridad

Joaquín Acosta



Comisaría Especial del Amazonas
CONSEJO COMISARIAL



3
 140
 139

desconocido para las comunidades. Hay que anotar que la imposición de sistemas de autoridad existentes desde la colonia en otros lugares del país, (Gobernador del cabildo, cabildo mayor, cabildo menor y otras), han creado caos en la autoridad indígena y en cierta forma, ha politizado y desvirtuado la tradicional autoridad.

42.- Que los resguardos existentes actualmente y que por no reunir las condiciones necesarias para ser TERRITORIOS INDIGENAS, conserven su calidad de propiedad comunitaria de sus actuales habitantes, pero que las relaciones con la ley nacional de la jurisdicción correspondiente, sean las mismas imperantes para cualquier otra persona.

52.- Dejar pautas claras para que la problemática indígena no se generalice para todo el país.

Esperamos que estas observaciones puedan ser conocidas por la mayoría de los Constituyentes y sean tenidas en cuenta ya que comprendemos que es poco el conocimiento que se tiene en el país de estas diferencias. Anexamos fotocopia de documento oficial sobre Resguardos en el Amazonas.

Con todo respeto, Compatriotas,

~~HERMANN DOMINGUEZ CALA~~
 Consejero Comisarial del Amazonas

~~FRANCISCO SANGAMA MENESES~~
 Consejero Comisarial del Amazonas.

Dominguez

[Signature]

[Signature]



Tomado de la publicación
 "Política del Gobierno Nacional
 para la Protección y Desarrollo de
 los Indígenas y la Conservación E-
 cológica de la Cuenca Amazónica".-

PARQUES NACIONALES NATURALES

Nº en el mapa	Nombre	H.A.	Acuerdo
I	Amacayacu	170.000	40-IX/75
II	La Paya	422.000	015-25-IV/84
III X	Cabulnari	575.500	0044-20-X/86
IV	Síla-La Muerena	1'131.350	Ley 52/48
V	Cord. Los Planchos	213.750	18-V/77

X39	Coayare - El Coco	11.840	25-30-IV/86
X40	Remanzo - Chorro Bocón	73.680	26-30-IV/86
X41	El Venado	34.100	27-30-IV/86
X42	Caranaoa - Yuri-Laguna Morocoto	45.840	28-30-IV/86
X43	Almidón - La Celba	40.960	29-30-IV/86
X44	Bachaco - Buenavista	73.280	30-30-IV/86
X45	Arrecifal	4.560	84-8-X/86
X46	Carrizal	9.870	96-8-X
X47	Minitas-Miralindo	40.200	01-21-I/87
X48	Pueblo Nuevo-Laguna Colorada	44.845	02-21-I/87
X49	Carpiotero-Palomas	40.680	04-21-I/87
X50	Murceléago-Altamira	7.960	35-13-V/87
X51	Pulnave de Sapuara-Lag. Curvina	3.350	36-13-V/87
X52	Sejalto-San Benito	4.823	37-13-V/87
X53	El Tablero	4.336	66-16-IX/87
X54	Aguanegra	1.474	27-9-III/88
X55	Predio Putumayo	5'230.552	30-6-IV/88
X56	Nonuya de Villazul	142.620	34-6-IV/88
X57	Yalgóje - Río Apaporis	518.320	35-6-IV/88
X58	El Hacha	6.637	67-16-IX/87
X59	La Esperanza	117	17-4-III/87

RESERVAS Y RESGUARDOS INDIGENAS

Nº en el Mapa	Reserva - Resguardo	H.A.	Resolución
1	KM.6-11 Carretera Leticia-Tarapaca	8.000	025-1-1/78
2	Puerto Sábalo y los Monos	303.750	23-4-26-XI/75
3	Monochoa	376.875	23-5-26-XI/75
4	Aduche	370.125	23-5-26-XI/75
5	Arara	12.308	021-28-II/79
6	Miriti-Paraná	1'162.500	092-27-VII/82
7-8	Sn. Antonio de los Lagos-Sn. Sebastián	247	10-4-15-XII/81
9	Sta. Sofía - El Progreso	1.155	087-27-VII/82
10	Nazareth	1.155	01-15-20-XII/82
11	San Antonio del Pragua	1.367	01-10-20-XII/82
12	El Quince	1.311	01-11-20-XII/82
13	Witora	1.256	096-27-VII/82
14-15	Pto. Naranja-Peñas Rojas-Cuerazo-El Diam.	67.220	097-27-VII/82
16-17	Pto. Naranja-Peñas Rojas-Cuerazo-El Diam.	3.089	022-5-I/81
18	Caño Negro	3.089	090-27-VII/82
19	Venezuela (Reserva)	1.833	017-21-IV/82
20	Barrancón (Reserva)	803	0112-26-IV/78
21	La Puga (Reserva)	2.500	230-26-XI/75
22	Barranco Celba-Laguna Araguato	8.360	066-18-VI/79
23	La Samaritana	24.940	004-13-11/80
24	Jirifiri	4.185	24-1-11/78
25	Yarinal (Reserva)	4.960	231-26-XI/75
26	Luzón (Reserva)	9.813	1982-30-IV/73
27	Sta. Rosa de Guzmán (Reserva)	2.500	122-23-VII/75
28	Buenavista	3.750	168-28-X/68
29	Sibundoy Parte Alta	1.500	53-24-IV/74
30	Sibundoy Parte Baja	3.252	173-28-XI/79
31	Parte Oriental del Vaupés	3.252	173-28-XI/79
32	Mocagua Macedonia El Vergel	4'454.007	01-14-20-XII/82
33	Mocagua Macedonia El Vergel	16.750	060-21-IX/83
34	Abladores (Reserva)	9.325	151-25-VII/76
35	Gorgonia	438	58-11-IX/85
36	Comeyafu	19.180	56-11-IX/85
37	Puerto Córdoba	39.700	57-11-IX/85

CONVENCIONES:

- Límite Internacional
- Límite Departamental
- ~~~~~ Ríos
- ▨ Parques
- ▨ Resguardos

X Parques Nacionales Naturales y Resguardos Indígenas creados en el Gobierno del Doctor Virgilio Barco V. a abril de 1988.

El subrayado por parte del Consejo. Corresponde a los Resguardos en el Amazonas.-

REPUBLICA DE COLOMBIA



Comisaria Especial del Amazonas
 CONSEJO COMISARIAL

Handwritten signature: Joaquín Obando