

# LA CONSTITUCIÓN NEGADA\*

Miguel Borja\*\*

## RESUMEN

El artículo examina el destino de las propuestas realizadas por los pueblos indígenas y negros en Colombia, durante la Asamblea Nacional Constituyente del año de 1991. Propuestas encaminadas a definir una nueva organización territorial del Estado y que fueron rechazadas en la Constitución y el desarrollo legislativo posterior. Se está, por tanto, frente al desconocimiento de una de las realidades más importantes del país: la construcción del espacio por parte de las comunidades indígenas y negras y de sus programas políticos para la organización territorial de sus entornos geográficos. Idearios que conforman lo que en el texto se denomina La Constitución Negada. El escrito se apoya para el análisis en la sociología del espacio, y se fundamenta en el aporte de George Simmel y de Orlando Fals Borda, quienes participan del debate sobre los vínculos entre sociedad y espacio, y su impacto en la formación social de las constituciones y las leyes.

*Palabras clave:* Indígenas, Negritudes, espacio, Constitución.

## THE DENIED CONSTITUTION

### SUMMARY

The present article examines the luck of the proposals presented by indigenous and afro-Colombian communities, during the National Constituent Assembly of 1991. These proposals were aimed to define a new territorial organization of the State, but they were discarded from the Constitution and the subsequent legislative development. We are, therefore, front of the lack of knowledge of one of the most important realities of the country: the construction of space by the indigenous and afro-Colombian communities and their political programs of territorial organization. Ideologies that in this text are referred as: The Denied Constitution. The paper is supported for analysis in the sociology of space, in the contribution of George Simmel and Orlando Fals Borda, who participate in the debate about the linkages between society and space, and its impact on the social formation of laws and constitutions.

*Key words:* Indigenous, afro-Colombian communities, space, Constitution.

Fecha de Recepción: 24/02/2014

Fecha de Aprobación: 18/05/2014

---

\*El presente artículo forma parte de las investigaciones que sobre la organización territorial del Estado se llevan a cabo en la Escuela Superior de Administración Pública y en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

\*\*Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP de Colombia y Catedrático del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

**PROEMIO**

El artículo hace parte de una tradición sociológica que reflexiona sobre las relaciones entre sociedad, espacio y tiempo, la cual ha ganado un lugar importante en las discusiones de la sociología colombiana y latinoamericana, en donde la deliberación sobre los asuntos relacionados con las dinámicas entre sociedad y espacio han llevado al debate y a la práctica social y política alrededor de la organización territorial, de la construcción social del espacio, de las espacialidades que las comunidades construyen y su impacto en la definición de nuevas estructuras territoriales para la acción social y estatal.

Una tradición sociológica que hunde sus raíces en los trabajos de Simmel sobre el espacio social y que sostiene un diálogo permanente con las otras ciencias sociales, en especial la historia y la geografía. Tradición que reconoce que la acción social está espacialmente determinada, que los grupos y las instituciones tienen un lugar, que las comunidades y las formas societales no están por fuera de las líneas del espacio-tiempo.

Recordemos que para Simmel, el espacio no es simplemente una de las coordenadas básicas del conocimiento, un terreno exclusivo de la epistemología como indicó Kant en la *Crítica de la Razón Pura*, sino que los actores sociales tienen un papel activo en las conceptualizaciones sobre el espacio: establecen relaciones con sus entornos naturales, experimentan procesos de identidad con el territorio y entran a definir diferentes marcos espaciales de acuerdo con las respuestas sociales a los ámbitos geográficos (Simmel, 1939). Simmel examina la manera como las relaciones sociales, los tejidos culturales, asumen formas espaciales y determinan una geometría de la sociedad. Cuando reflexiona sobre las condiciones espaciales de las sociedades modernas indica que las organizaciones requieren una distribución eficiente del espacio. Más específicamente las formas institucionales estatales necesitan un arreglo adecuado del territorio, con el fin de conseguir los fines que la sociedad y el Estado se proponen. Para Simmel el poder y la dominación demandan una expresión espacial. Max Weber indicó precisamente que el Estado se distingue por el ejercicio de la violencia legítima en un territorio determinado (Weber, 1977). Igualmente, Marshall señaló que la ciudadanía se compone de un conjunto de deberes y derechos y la pertenencia a una comunidad territorial (Marshall, 1992). En consecuencia, el ejercicio de la autoridad, los órdenes legítimos o no, usualmente toman formas de control territorial, que fijan las cartografías del poder y la dominación. Por otro lado, Simmel resalta las relaciones entre espacio y solidaridad y espacio y conformación de los lazos comunitarios que van creando órdenes sociales en territorios determinados y señalan unas fronteras y unos límites para la acción social. (Lechner, 1991)

Simmel llama la atención sobre el hecho de que los fenómenos sociales y políticos poseen una estructura espacial en donde se pueden distinguir los puntos centrales dominantes, las formas de proximidad o distancia espacial que producen los fenómenos de la vecindad o lejanía. Estima que lo importante socialmente no es el espacio, sino el eslabonamiento y conexión de las partes territoriales, producidos por factores culturales que determinan estructuras como la antigua comunidad natural. Considera justificada la importancia que se da al espacio para determinar hechos y acontecimientos, pues las relaciones sociales cimientan los espacios como entornos de vida, el espacio se vuelve sociológico. Por esto es necesario inquirir por la importancia que las condiciones espaciales de la socialización tienen en el sentido sociológico. Simmel muestra como variable para delinear los espacios de una asociación política, su carácter o no de cierre hacia el exterior: “Cuando un organismo social se confunde con una determinada extensión territorial o se hace solidario de ella, adquiere un carácter único y exclusivo, difícil de alcanzar de otro modo. Ciertos tipos de asociación sólo pueden realizar toda su forma sociológica cuando en el espacio en que se desarrollan no hay

[115]

lugar para otros. En otros casos, pueden ocupar el mismo espacio muchas asociaciones de la misma índole sociológica, porque son, por decirlo así, mutuamente permeables; como no tienen ninguna relación íntima con el espacio, no puede haber entre ellas colisiones espaciales (Simmel, 1939, pág. 210).” Simmel considera que el Estado es el caso más puro de cierre espacial “La asociación que el Estado crea entre los individuos o que entre los individuos crea el Estado, está de tal modo ligada al territorio, que no cabe pensar la existencia de otro Estado en el mismo suelo (Simmel, 1939, pág. 210).” Para Simmel los procesos sociales adquieren firmeza y transparencia al convertirse en espaciales: “Todo límite es un acontecimiento espiritual, o más exactamente, sociológico; pero al transformarse en una línea del espacio, la relación mutua adquiere, tanto en su aspecto positivo como en el negativo, una claridad y seguridad –aunque a menudo también una rigidez– que no les son dadas, cuando la coincidencia o separación de las fuerzas y derechos no se han proyectado aún en forma sensible, y se hallan, por tanto, por decirlo así, en estado naciente (Simmel, 1939, pág. 217).”

La otra cualidad que señala Simmel del espacio, es la división territorial en unidades delimitadas por fronteras ideales o límites arcifinios: “siempre concebimos el espacio que un grupo social llena de algún modo, como una unidad, y esta unidad expresa y sostiene la del grupo, siendo al mismo tiempo sostenida por ella (Simmel, 1939, pág. 213)”. Considera que una sociedad esta unidad interiormente cuando el espacio de su existencia está delimitado por límites perfectamente claros: “Quizá no hay nada que manifieste la fuerza de la cohesión, sobre todo del Estado, como esta centralidad sociológica, esta coherencia (en último término puramente cultural) de las personalidades, dentro de una frontera que las determina claramente (Simmel, 1939).” Por esta razón señala que “acaso sea mayor la conciencia de la delimitación, no frente a los llamados límites naturales (montañas, ríos, mares desiertos), sino justamente frente a los límites meramente políticos, que no hacen sino trazar una línea geométrica entre dos vecinos (Simmel, 1939, pág. 214).”

[116]

Esta orientación ha sido retomada por algunos sociólogos contemporáneos y permea las reflexiones que se vienen haciendo sobre la geohistoria por parte de la Escuela de los Annales y la geografía contemporánea. Por ejemplo, Immanuel Wallerstein en su conferencia “El Espacio-Tiempo como base del conocimiento”, indica que el tiempo y el espacio son el centro de cualquier intento de obtener el conocimiento, sin embargo, rara vez se toma en cuenta la construcción social del tiempo, y casi nunca la construcción social de la combinación tiempo-espacio (Wallerstein, 1998). Con anterioridad fue Fernand Braudel, quien consideró que este es un problema crucial de las ciencias sociales: el de los vínculos entre el medio humano y el espacio: “Si se añade ahora a los elementos, del espacio y lo social, la coordenada del tiempo, tendremos una definición rápida pero clara de la geohistoria (Braudel, 2002).” Para Braudel la geohistoria es justamente la historia que el medio le impone a la sociedad a través de sus constantes pero también es la historia de la sociedad enfrentada a su espacio. La geohistoria es el estudio de un doble vínculo, de la naturaleza con la sociedad y de la sociedad con la naturaleza; el estudio de una acción y de una reacción, mezcladas, confundidas, incesantemente reanudadas en la realidad de cada día (Braudel, 2002, pág. 78).

Desde el punto de vista de la sociología del poder la noción de Estado se traduce en una serie de representaciones cartográficas: el nombre del Estado sobre el territorio ocupado, las rutas que aseguran la relación política entre las regiones estatales, las fronteras que le separan de los Estados vecinos, la posición de las capitales y de las ciudades principales donde se concentran las clases dirigentes, etc. Estas representaciones son corrientes y universalmente aceptadas, casi tanto como los accidentes físicos del territorio. Los mapas que muestran hoy en día divisiones a lo largo y ancho de la esfera terrestre, indican el lugar donde se han ubicado las sociedades políticas. Por consiguiente, la extensión de la carta política y la persistencia relativa de sus trazos esenciales son

símbolos de la ocupación política del globo y de la estabilidad creciente de esta ocupación (Brunhes, 1921, pág. 1 y ss).

En resumen, los aportes que se han realizado desde la sociología, la geohistoria y otras disciplinas para dilucidar las relaciones entre población y naturaleza son fuentes teóricas esenciales para estudiar las relaciones entre espacio y sociedad: para dilucidar la sociología del espacio, la cual ya no se construiría en forma aislada, sino a través del concurso de las diferentes ciencias sociales, que ayudarían a trazar el cuadro de la acción social sobre los entornos naturales.

Este artículo busca dilucidar un capítulo reciente de la sociología del espacio en Colombia, con este fin, gira alrededor de los cambios inducidos por los movimientos sociales liderados por indígenas, negros, campesinos y artesanos, en el texto constitucional y el derecho colombiano, los cuales obedecen a una práctica social milenaria de construcción del espacio, en la cual se van delimitando diferentes entornos naturales como contenedores de pueblos históricos que delimitan socio geografías en parte reconocidas en la estructura territorial de los Estados.

A pesar del aporte de dichos grupos, la lectura de la Constitución Política muestra que Colombia no ha estructurado un principio de organización política que le permita configurar un poder estatal que oriente la Nación, pues la Carta se ha diluido en una multitud de ambivalencias contradictorias, como aquella que indica que Colombia es por un lado una República unitaria con un fuerte régimen presidencialista, y por otro lado, una República descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Lo anterior a pesar de que, en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) del año de 1991, se presentaron voces que hicieron propuestas para modificar la estructura territorial de la Nación, como una estrategia de cambio social y político encaminada a construir un nuevo país a partir del reconocimiento de la diversidad y la multiculturalidad de las cuales son portadores los grupos originarios de la nación, artesanos, campesinos, indígenas y negritudes. Se busca estudiar su papel como actores políticos que han construido a lo largo de la historia colombiana tejidos sociales que organizan y ordenan las comunidades y los territorios en una Colombia desconocida: la de las ciudades informales, la situada en las fronteras, en las zonas de colonización, en las regiones de alta montaña, en los archipiélagos e islas, en las costas y en las selvas, en fin, en unos espacios que han estado por fuera de la tendencia hacia la construcción andina del Estado. Esta Colombia invisible se hace presente cada vez con mayor fuerza en el escenario de la nación y confronta el pasado histórico del país, a sus clases dirigentes y gobernantes, con el fin de que sea tenida en cuenta en las perspectivas del desarrollo nacional. Ella se hace presente en la ANC y realiza valiosos aportes, que si bien hoy constituyen mandatos constitucionales, vienen siendo borrados poco a poco por parte de las instituciones del Estado, no se les da vía libre en el desarrollo legislativo postconstitucional ni en la gestión de los asuntos públicos, de manera que el país asiste al hecho político que en este artículo se denomina la Constitución Negada.

[117]

## LA CONSTITUCIÓN NEGADA

En el presente escrito, se entiende por Constitución Negada aquellos elementos que fueron presentados y discutidos en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y que no se aprobaron, o que si se aprobaron no han sido desarrollados posteriormente, a través de las leyes o de la acción del Estado. Igualmente, abarca la definición de Constitución Negada aquellos componentes innovadores de la Carta Política que se han venido modificando a través de los actos legislativos que han reformado la Constitución en los últimos años.

Por los días que corren la Carta Política de 1991 ya se presenta como un documento maltrecho, una ocasión de desencanto y desengaño para buena parte de los colombianos. Las esperanzas que tenía el pueblo en la Carta se derrumban y con ellas la Constitución misma, la cual ya no es ni sombra de lo que se pensó inicialmente que fuera. Maltrecha con múltiples reformas, no es capaz ni con su pasado. Concebida como la panacea para resolver los problemas de la guerra y la paz, del desarrollo social y económico, de la obsolescencia de nuestras instituciones, del estado social de derecho, etc., no fue capaz con las tareas que se le encomendaron. Lejos se está del preámbulo de la Constitución que estableció como grandes propósitos “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana (ANC, 1991).”

¿De qué manera se puede explicar que se haya perdido una oportunidad para darle un giro diferente al manejo de la sociedad y el Estado? Desde la sociología política se puede indicar que dicha situación es resultado del acallamiento de las voces alternativas que se presentaron en la ANC, las cuales eran portadoras de programas de cambio económico y social que finalmente fueron arrojados al basurero de la historia oficial del país, pero que permanecen como un derrotero para organizar de mejor modo la sociedad y el Estado. Las escasas voces alternativas que se escucharon en la ANC fueron inicialmente silenciadas en el texto constitucional y posteriormente en los gobiernos que se han turnado en el poder desde 1991, los cuales inician un desmonte paulatino de los elementos innovadores de la Carta Política. Esta acción política de arrasamiento con las propuestas alternativas de la ANC es la que da origen a lo que se denomina en este escrito La Constitución Negada, cuyos elementos se dilucidan a lo largo del presente texto.

[118]

En consecuencia el escrito parte de la siguiente hipótesis: *La Constitución Negada contenía los elementos que hubieran permitido la realización de los cambios básicos necesarios para la transformación de la Nación: una conformación diferente del tejido social y económico y una nueva organización estatal que reconociera la diversidad de la Nación y además de reconocerla la hiciera realidad, esto es, se pasara del derecho formal al derecho material, del derecho menor al Derecho Mayor, de la democracia de representación a la democracia participativa, del estado pre político al estado político.*

Los portadores de La Constitución Negada fueron los representantes de los indígenas, negros, campesinos, artesanos y opositores políticos del régimen, en suma, la que Fals Borda denominó Izquierda Raizal (Borda, 2007). Ellos eran la voz alternativa de la ANC y estaban por fuera del acuerdo político que labró el “golpe palaciego” en contra de la Constitución de 1886. Una mirada sobre la conformación de la ANC muestra que estaba compuesta por dos grandes campos: los representantes del tripartidismo tradicional y las fuerzas alternativas. El tripartidismo estaba compuesto por 25 liberales (33.7%), 20 conservadores (27%) y 19 miembros del M-19 (25.6%). Además participaron dos evangélicos, dos miembros de la Unión Patriótica, dos indígenas y cuatro ex guerrilleros (de estos últimos sólo dos tenían derecho a voto) (Galvis Gaitán, 2012, pág. 29).

El análisis de la actuación de las fuerzas políticas indica que realmente las fuerzas alternativas eran las lideradas por los grupos originarios y sus sectores adyacentes. Pues el acuerdo político que dio origen a la ANC llevó a que se diera una amalgama de intereses que rotaron alrededor de la propuesta de reforma del gobierno, que se venía trabajando desde el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), propuesta que alcanzó a cooptar buena parte de la oposición política en trance de institucionalización. En este momento Colombia estuvo frente a un tripartidismo tradicional, operó la lógica histórica de cooptación de las terceras fuerzas como ha sucedido regularmente. Frente a

la difícil situación económica y social del momento, los sectores más avanzados de las fuerzas políticas alcanzaron acuerdos encaminados a establecer una nueva Constitución con el fin de superar problemas como los generados por fenómenos como el narcotráfico y su secuela de violencia y la obsolescencia de buena parte de las instituciones estatales que no se habían modernizado de acuerdo con los estándares internacionales.

El paso de un bipartidismo decimonónico al tripartidismo de los últimos tiempos obedeció en parte a la crisis que se vivía y al desafío permanente de las mafias, que estaban retando a la sociedad y al Estado y habían llevado a la postración de las instituciones. La economía y la cultura del narcotráfico se consolidó en forma tal, que se convirtió en la principal preocupación de las instituciones nacionales e internacionales y llevó a un sin número de confrontaciones que habría de hacer palidecer los conflictos armados tradicionales. La economía del narcotráfico habría de contar con aliados inesperados como la quiebra de la producción formal, de la industria y de la agricultura impulsada por los programas económicos vinculados al paradigma neoliberal que habrían de generar la quiebra de las fuentes legales de la economía.

Más allá de la alianza tripartidista, la constelación de fuerzas alternativas presentes en la ANC se formó en los socavones que recorren la historia y la geografía del país, las fuerzas ancestrales de los pueblos originarios. Fuerzas históricas arrasada primero por el sistema colonial y posteriormente por sus herederos, pero que permanecen como movimientos latentes y organizadores de diversos espacios y ámbitos de la Nación, de las geografías periféricas y marginales, de la Colombia no occidental. Geografías que han buscado ser parte integrante de la organización del Estado en unidades territoriales, bien delimitadas en el espacio, se cumpliría así el teorema de Simmel: “Gracias a aquellas unidades territoriales, resulta posible o necesario que elementos de las más distintas clases, genéticas o cualitativas, constituyan una unidad política, por virtud de su contacto local. En suma, el espacio, como fundamento de organización, posee aquella imparcialidad y uniformidad que le hacen correlativo del poder del estado (Simmel, 1939, pág. 281).” Poder del Estado que se expresa en el ejercicio de la soberanía sobre las comunidades territoriales que se encuentran dentro de los límites de las entidades territoriales estatales, de este modo, la formación sociológica que se da dentro de un grupo, delimitada por los tejidos sociales que la conforman, no sólo exige la unidad concreta del espacio, sino que también determina el concepto del espacio. Por consiguiente, la forma de vida vinculada al espacio, determina la unidad sociológica del grupo.

[119]

Por esto nuestro punto de partida para mostrar la forma en que se realizaron propuestas encaminadas a darle un giro a la organización territorial del Estado y demostrar que los pueblos originarios son portadores de nuevos modelos de organización del Estado y la nación, que de ser tenidos en cuenta ayudarían a superar los problemas económicos y sociales es el documento presentado ante la ANC por el gobernador guambiano Lorenzo Muelas, el día 20 de marzo de 1991 (Muelas, 1991).

El título del documento fue: *Propuesta Indígena de Reforma Constitucional*. En dicho texto se propone que Colombia reconozca la existencia de los pueblos indígenas como parte integrante de la Nación y del Estado y les garantice sus derechos. Los indígenas consideran que por ningún motivo deben continuar siendo obligados a renunciar a su identidad, como fue la pretensión de la centenaria Constitución de 1886. Se establece como propuesta que ellos y las otras minorías étnicas tienen derecho a sus territorios. Además, a ser gobernados por autoridades propias, articuladas al Estado nacional, a través de un consejo de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas. Se consideraba que en los territorios indígenas y en los de las minorías étnicas los idiomas oficiales serían los hablados por los pueblos y comunidades del lugar. Se garantizarían las formas

de propiedad comunitaria y familiar de acuerdo con los usos y costumbres; lo mismo que el derecho a desarrollar modos propios de organización social. Se avalaría la educación endógena como práctica social encaminada a preservar la cultura. Se crea la jurisdicción indígena articulada al sistema judicial del Estado, con jueces nativos encargados de aplicar la justicia de acuerdo con sus tradiciones. De esta manera, en los territorios indígenas se mantiene la vigencia de las normas y procedimientos de justicia propios que no atenten contra los Derechos Humanos. Además, la Carta Política debía brindar la plena representación de los pueblos indígenas en los cuerpos colegiados del país. Por otro lado, se estimaba que las comunidades indígenas, a través de sus autoridades, tendrían derecho a concertar las decisiones referentes a proyectos, planes de desarrollo o de explotación de los recursos naturales y del subsuelo, que se lleven a cabo en sus resguardos y territorios tradicionales. Es más, se contempla que cuando un proyecto o plan de desarrollo ponga en peligro la identidad cultural o el bienestar de comunidades indígenas o minorías étnicas, éstas, a través de sus autoridades u organizaciones reconocidas podrán oponerse haciendo uso del Derecho de Objeción Cultural (Muelas, 1991).

[120] El documento propone además los siguientes mandatos: la Nación se constituye en forma de República unitaria que aglutina su diversidad étnica y cultural, el Estado avala el derecho a las autonomías regionales. Se contempla igualmente que son entidades territoriales de la República las regiones, provincias, áreas metropolitanas, distritos especiales, municipios, territorios indígenas y étnicos, con sus divisiones administrativas propias. Las regiones se determinarían por sus características económicas y culturales e históricas comunes. Las provincias se conformarían por asociaciones de municipios con el propósito de prestar los servicios públicos, impulsar al desarrollo local y el adecuado manejo ambiental. Los territorios indígenas y étnicos, continuos o discontinuos, equivaldrían a provincias conformadas por divisiones propias o de municipios redefinidos territorial y étnicamente. Las zonas poco habitadas y aquellas donde el ecosistema esté en peligro, se destinarían a territorios indígenas en atención a la especial capacidad conservacionista de su población. En cada región habría un gobernador elegido popularmente, asistido de un consejo regional, compuesto por los prefectos provinciales, elegidos a su vez por voto popular. El consejo tomaría las decisiones en materia de justicia, policía, partidos políticos, educación, gremios, utilizando los recursos regionales en forma que asegurara el equilibrio entre las provincias (Muelas, 1991).

Por otra parte, se propuso establecer como nacionales colombianos por pertenencia a los miembros de los pueblos indígenas de América, al pisar el territorio nacional. Se reconocería el derecho al espacio físico: todos los colombianos tienen derecho a gozar de una vivienda digna; en zonas rurales además, a tierra que posibilite su subsistencia y la de su familia. Se asegura la propiedad comunitaria y familiar de los pueblos indígenas. Se establece que el Estado interviene, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y el uso racional de los recursos naturales en forma tal que se afirme su permanencia y el equilibrio ecológico. Se elimina de manera absoluta, la reelección del presidente de la República. Dejarán de existir las circunscripciones electorales de tipo departamental. En su lugar se fija: “la circunscripción electoral estará determinada en forma uninominal, de conformidad con divisiones territoriales que se trazarán teniendo en cuenta la diversidad existente (Muelas, 1991).” De esta manera, la cartografía del poder dejaría atrás los mapas del bipartidismo (la distribución del poder territorial entre los dos partidos históricos de la nación: el conservador y el liberal).

En consecuencia, las propuestas indígenas que forman el grueso de lo que en este artículo se considera La Constitución Negada, plantean una visión integral de la nación de acuerdo con su recorrido histórico, como una entidad diversa que agrupa diferentes pueblos indígenas y étnicos,

heterogéneas prácticas sociales y económicas, disímiles formas de considerar las relaciones entre población y naturaleza.

A partir del proyecto de acto reformativo de la Constitución Política N° 104 presentado por Fals Borda y otros, se esbozaron igualmente importantes elementos que vendrían a formar parte de La Constitución Negada. En dicha propuesta se plantea como entidades territoriales de la República a las regiones, provincias, territorios de los grupos étnicos, los distritos metropolitanos, los municipios, las comunas y los corregimientos (Fals Borda, 1991). Se indica igualmente que los grupos étnicos tienen autonomía para darse su propia organización política, económica y social y para la administración y explotación de los recursos naturales en sus territorios. De esta manera, Fals Borda fue más allá de la cuestión indígena para incluir las negritudes y las comunidades rai-zales: “Los indígenas no son el único grupo étnico diverso en Colombia: también son grupo étnico los isleños rai-zales de San Andrés y Providencia y las comunidades negras que conservan sus tradiciones, especialmente en la Costa Pacífica. Por ello, el articulado hace referencia ampliamente a los territorios de todos los grupos étnicos (Fals Borda, 1991).” Fals Borda, igualmente, estableció la autonomía como el principio básico de la organización de las entidades territoriales de la República. Autonomía que comprende “la gestión administrativa, financiera y presupuestal en los asuntos de su competencia, recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones y la elección popular de sus principales autoridades (Fals Borda, 1991).” Apuntó asimismo a una distribución tendiente a superar los desequilibrios regionales: “el régimen fiscal de las entidades territoriales se establece por ley, distribuyendo los recursos públicos entre la Nación y las entidades territoriales con el fin de prestar eficientemente los servicios públicos y corregir desigualdades económicas entre entidades del mismo rango, siguiendo el principio de distribución según las necesidades básicas insatisfechas (Fals Borda, 1991).” La propuesta define a las regiones como “entidades territoriales autónomas de considerable población y espacio geográfico que se conforman por la fusión de los actuales departamentos, o por provincias, municipios, territorios étnicos o distritos metropolitanos contiguos, y vinculados por razones históricas, sociales, culturales, económicas o ecológicas, previa consulta popular (Fals Borda, 1991).” Fals Borda a su vez, indica: “las provincias se conforman por la asociación de municipios o entidades territoriales de los grupos étnicos contiguos y vinculados por razones históricas, culturales, sociales, económicas o ecológicas. Se establecen mediante consulta ciudadana (Fals Borda, 1991).” Igualmente señala: “Las entidades territoriales de los grupos étnicos estarán conformadas por sus territorios de resguardos, sus territorios tradicionales y los que constituyan su hábitat, y tendrán régimen especial de acuerdo a sus formas de organización social, costumbres y tradiciones (Fals Borda, 1991).” También propone que el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tenga un régimen de poblamiento y control de inmigración, de fomento económico y cultural (Fals Borda, 1991). En su exposición de motivos Fals Borda explica que el *marco general de ordenamiento territorial propuesto se basa en cuatro principios*: “la flexibilidad de los límites territoriales, por pulsaciones constantes de ocupación humana, el de organización socio-económica, ecológica y cultural de la región como entidad real o histórica, el de la satisfacción eficiente de las necesidades básicas de los habitantes a nivel provincial y municipal, el de la autonomía local y la democracia participativa que se acercan a la conformación de un Estado regional (Fals Borda, 1991).”

[121]

Finalmente quedaron en la Carta Política los siguientes elementos de la propuesta de los sectores alternativos presentes en la ANC. Los territorios indígenas fueron consagrados como unidades de administración política. Por otra parte, se determinó que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tienen los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las

competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (ANC, 1991). Se fijó que la conformación de las entidades territoriales indígenas se haría con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se haría por el Gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. La Carta Política señaló asimismo que los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable (ANC, 1991).

Por otra parte, se estipuló que por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente (ANC, 1991). Se decretó que con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República (ANC, 1991). Se estableció que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio (ANC, 1991). Además, los constituyentes aprobaron que el departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital de Bogotá, y los municipios contiguos a éste podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva ciudad-región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. La Carta Política dispuso que la respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, determinará las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. Igualmente indicó que la misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región (ANC, 1991).

[122]

El tema de la organización territorial del Estado fue importante en la ANC debido a que para la época existía de nuevo un consenso que establecía la necesidad de su reforma, consenso heredero de los esfuerzos realizados a comienzos del siglo XX durante la presidencia de Rafael Reyes y posteriormente a mediados de siglo, durante gobiernos reformistas como el de Carlos Lleras Restrepo. Se habían colocado de presente los inconvenientes de la actual organización territorial del Estado: problemas como los límites arbitrarios y disfuncionales de los departamentos y municipios, que no reconocen las nuevas fronteras económicas y sociales. La existencia de profundos desequilibrios regionales que han llevado a la conformación de unas áreas centrales de alto desarrollo social y económico y el subdesarrollo de buena parte de los territorios de la Nación como las costas, la Orinoquia, la Amazonia y las zonas de frontera. El no reconocimiento en la organización territorial de nuevos fenómenos espaciales como la conurbación y la consecuente conformación de áreas metropolitanas. El desconocimiento de las entidades territoriales indígenas, los territorios de las comunidades negras y las fronteras de colonización internas. E incluso del resurgir de las regiones y provincias como actores políticos en el escenario de la Nación. Además, de estas realidades el tema de la organización territorial fue agrupando un conjunto de fuerzas políticas y movimientos sociales, que ayudaron a la conformación de una gama de tendencias que buscan la construcción de un Estado que dé respuesta a la necesidad de reordenar el manejo del territorio nacional, con fundamento en sus realidades regionales y locales. Además, el tema del ordenamiento territorial

adquirió una alta importancia en las discusiones de la ANC debido a factores como los siguientes. En primer lugar, diversas fuerzas políticas venían demostrando la obsolescencia de nuestra organización territorial y elaborando programas encaminados a su reforma. De manera, que dicho debate permitió organizar una serie de movimientos regionales y locales que se vincularon en las tareas encaminadas al reordenamiento territorial y que habrían de animar el debate preconstituyente y las polémicas alrededor del territorio al interior de la ANC. En segundo lugar, se fueron fijando los problemas centrales de la estructura territorial del Estado: límites arbitrarios y disfuncionales que afectan el desarrollo económico y social, pues no reconocen las nuevas fronteras materiales y culturales, convirtiéndose en un obstáculo para la planificación del desarrollo económico y social. Entidades territoriales obsoletas cuya organización y límites corresponden a las geografías del pasado, básicamente a los lineamientos coloniales, pues la cartografía actual de los departamentos y municipios aún conservan las líneas de frontera interna diseñadas durante la administración colonial. Colombia vive en su ordenamiento espacial, un colonialismo tardío fuente de innumerables dificultades para la instauración de una administración pública moderna. Por ejemplo, el destino de los recursos públicos no es el mejor para solucionar los problemas de los desarrollos regionales desiguales. Los desequilibrios regionales han llevado al modelo andino de construcción del Estado y la Nación, dominado por la bipolaridad Bogotá-Medellín; dejando al margen a regiones tan importantes como la Costa Atlántica, El Caribe, la Costa Pacífica, las regiones de frontera, la Amazonía, la Orinoquía e incluso buena parte de los valles interandinos. Problemas como la existencia de áreas departamentales y municipales aún no delimitadas y que constantemente generan tensiones como el caso de los límites entre el Chocó y Antioquia, en la región de Bajirá. Y el hecho cierto de que el actual mapa político-administrativo favorece el dominio del sistema político del bipartidismo, que no es más que una cartografía de los viejos poderes, generaron propuestas programáticas para inducir el cambio político a partir de una redistribución territorial del poder que diera espacio a la construcción de una Colombia no sólo andina, sino también costeña, amazónica, llanera, Caribe, interandina, etc.

[123]

En suma, que los portavoces de los movimientos reordenadores del territorio, planteaban la construcción de una II República, impulsada por las fuerzas de la nueva Colombia: los grupos originarios. Esta II República se aspiraba a que fuera el marco en el cual se superaran los problemas que no se habían podido resolver en más de 200 años de la I República. Los grupos que la impulsaban comenzaron a construir nuevas ecuaciones en los campos de las luchas por el poder: hicieron presencia en las regiones y las localidades y se elevaron al poder nacional a través de sus representantes en la ANC y en las instituciones legislativas, cambiando de esta manera los mapas de la política y las geografías electorales. En consecuencia, en el tema del régimen territorial del Estado la ANC negó y avanzó, pero el principal problema *fue que dejó a la deriva los mandatos constitucionales*, la ANC en ejercicio de la ambivalencia que caracterizó su papel, dejó para la posteridad la implementación de las modificaciones que hubieran labrado un nuevo país. Los elementos de cambio propuestos por los indígenas y otras voces alternativas, fijados como mandatos constitucionales fueron remitidos para su desarrollo a *una ley de ordenamiento territorial* que acaba de ser aprobada y que no colma las expectativas de la ciudadanía y ni siquiera desarrolla los mandatos que la Carta Política de 1991 le encargó (Congreso de la República, 2011). Así deja de lado la cuestión indígena, la regional y la provincial. Por otro lado, no fija parámetros para la actualización de los límites internos de las entidades territoriales, la consolidación de las zonas de fronteras y los fenómenos de la conurbación. Tampoco desarrolla el artículo 288 de la Carta Política que indica a la ley orgánica de ordenamiento territorial la tarea de establecer la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. En última instancia la ley aprobada deja al garete, de nuevo, la organización territorial del país.

Además, bien pronto el bloque hegemónico en el poder inició *una contrarreforma que dio al traste con los mandatos renovadores de la ANC*. Movimiento que constituye otro capítulo de La Constitución Negada y que hoy en día está en marcha.

El asalto a la Constitución es evidente si se analiza lo que sucedió con el tema de los círculos electorales, las zonas de frontera, el examen periódico de los límites de las entidades territoriales, y en general, los elementos innovadores de la organización territorial, que conforman un imaginario geohistórico de los grupos originarios. Por ejemplo, los círculos electorales fueron propuestos en el proyecto de reforma constitucional presentado por el gobierno de César Gaviria como divisiones electorales al interior de los departamentos y de los municipios con el objetivo de “acercar el elegido al elector, y de crear nuevos sistemas de control político de los electores respecto de los elegidos, que pueden tener plena vigencia en las órbitas regional y local (De la Calle, 1992, pág. 132).” Esta temática fue ampliada a partir del proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia N° 53. En él se propone que las ciudades con más de trescientos mil habitantes pueden acceder a una circunscripción electoral propia, que elegirá senadores, representantes, diputados y sus propios concejales. Para el ponente el propósito de la norma era fortalecer a la provincia, darle la oportunidad de solucionar en forma directa sus problemas, “terminar la burla consuetudinaria del sufragio, que ha alejado cada vez más a los buenos ciudadanos de las urnas... Acabar así mismo, con la trashumancia electoral que ha constituido un engaño para nuestro pueblo (Santamaría, 1991).” Los círculos electorales se aprobaron por la ANC a partir del artículo 299 de la Carta Política que ordena a la organización nacional electoral establecer, dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, de conformidad con lo que determine la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (ANC, 1991). Pero, estos círculos electorales fueron suprimidos mediante el acto legislativo N° 1 de 1996, mediante el cual se modificaron los artículos 299 y 300 de la Constitución Política, por lo cual entraron a formar parte de la Constitución Negada (Congreso de La República, Acto legislativo N° 1 de 1996. Por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política, 1996).

[124]

#### CODA

¿Qué sucedió, entonces, con las esperanzas puestas en la nueva Constitución? Si se observan los resultados, el texto constitucional efectivo respondió a los intereses del viejo país, con ligeros maquillajes introducidos por el reformismo ilustrado, como corriente política que trató de orientar el Estado hacia las formas modernas del dominio político de una burguesía no ilustrada. El reformismo pretendió cambiar el Estado a través de implementar reformas en la dominación política tratando de encaminarla hacia las formas propias de la racionalidad técnica. Pero bien el país pudo comprobar que todavía dominan las formas tradicionales de designación de los cargos y definición de las estructuras profesionales, el sistema político del clientelismo prevalece en buena parte de las oficinas públicas. De ahí que no se debe extrañar el observador de la ineficiencia de las instituciones. Las formas tradicionales del poder continúan dominando regiones extensas del Estado: las hegemonías se determinan con base en los arreglos del pasado, las ramas más osificadas de los partidos liberal y conservador conservan en sus manos los resortes del poder. Los políticos viven de la política y no para la política, la política no es una vocación en donde predomine la ética y la virtud ciudadana; sino un terreno donde se drenan los recursos del Estado (Weber, 1981). Las pretensiones del reformismo ilustrado, por tanto, han dado en tierra, arrasadas por la tradición y la realidad.

Pero lo grave fue que la ANC si bien colocó algunos de los fundamentos necesarios para trazar una nueva organización estatal, le hizo el quite a las propuestas encaminadas a reconocer y construir

la otra Colombia, la Colombia periférica y marginal, indígena, negra, campesina y artesanal. La Colombia regional y provincial, la de la diversidad y la autonomía de los diferentes pueblos históricos que conforman las diversas nacionalidades que conviven en el territorio de la República. Dejó de lado buena parte de las propuestas encaminadas a organizar en forma diferente a la república como otra nación, lo cual es evidente si se comparan las propuestas de algunos de los miembros de la ANC y el texto final de la Carta Política. Uno de los problemas de origen de la Carta fue que colocó a los elementos innovadores en competencia con factores reforzadores del statu quo en la organización estatal. Por ejemplo, la ANC reforzó y solidificó la estructura municipal y departamental, impidiendo de esta manera que en los años posteriores a 1991 se pudieran adelantar procesos encaminados a reformar la geografía política. Pues tanto el departamento como el municipio gozan de un punto de partida favorable ya que constituyen la realidad cotidiana de la organización territorial, del mapa político-administrativo, la cartografía del bipartidismo, la geografía del poder.

En consecuencia, se puede indicar que la Carta Política de 1991 es una obra de los tiempos pasados, una copia de la Constitución de 1886 y sus reformas, “no se funda en la vida del tiempo actual, las necesidades y las condiciones sociales, los abolengos de hace tiempo en trance de extinción, habitan en ella; la vida y las fuerzas cuya evolución y actividad constituyen el orgullo de la generación que vive actualmente, no tienen en ella ninguna parte, ningún interés y ningún apoyo; el edificio con sus pilares, con sus arabescos, permanece aislado del espíritu del tiempo en el mundo (Hegel, 1972, pág. 5).” La Carta Política de 1991 es una obra de los siglos pasados, una carta que no se funda en la realidad actual de Colombia y del contexto internacional, un documento político que responde a las estructuras e intereses sociales del pasado, del poder bipartidista y del dominio de unas cuantas familias que no han sabido elevarse a la estatura de las clases dirigentes de los pueblos contemporáneos. La Constitución es una antigualla perfeccionada por los actos legislativos que la vienen reformando y marcándole cada vez con mayor claridad el norte del pasado. ¿No estaremos aproximándonos a una situación en la cual Colombia deja de ser un Estado? Pues cuando todo marcha de manera distinta que las leyes, se reconoce la disolución del Estado (Hegel, 1972, pág. 12). “Las leyes pierden su vida, puesto que no se saben introducir en ellas la vitalidad del presente; cada uno sigue su propio camino, se ocupa de sí mismo, y en consecuencia, el todo se desarticula; ya no existe el Estado (Hegel, 1972, pág. 13).”

[125]

## BIBLIOGRAFÍA

- ANC. (1991). *Carta Política de 1991, Artículo 290*. Bogotá.
- BORDA, O. F. (2007). *Hacia el socialismo raizal y otros escritos*. Bogotá: Desde Abajo.
- BRAUDEL, F. (2002). Geohistoria: la sociedad, el espacio y el tiempo. En F. Braudel, *Las ambiciones de la historia* (pág. 78). Barcelona: Crítica.
- BRUNHES, J. V. (1921). *La géographie de l'histoire: Géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer*. Paris: Felix Alcan.
- Congreso de la República. (1996). *Acto legislativo N° 1 de 1996. Por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política*. Bogotá: Diario Oficial N° 42.688 del 17 de enero de 1996.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1454*. Bogotá.
- DE LA CALLE, H. (1992). *La constituyente un instrumento para la reconciliación*. Bogotá: Ministerio de Gobierno.
- FALS BORDA, O. y. (21 de marzo de 1991). Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional*.
- FERNÁNDEZ-ARMESTO, F. (2002). *Civilizaciones. La lucha del hombre por controlar la naturaleza*. Bogotá: Taurus.
- GALVIS GAITÁN, F. (2012). *La Constitución Política de 1991*. Bogotá: Temis.
- HEGEL, F. (1972). *La Constitución de Alemania*. Madrid: Aguilar.
- LECHNER, F. J. (1991). Simmel on Social Space. *Theory, Culture & Society*, 195-200.
- MARSHALL, T. (1992). Citizenship and social class. En M. a. Bottomore, *Citizenship and social class*. Londres: Pluto Press.
- MUELAS, L. (20 de marzo de 1991). Proyecto de Acto Reformativo de la Constitución Política de Colombia N° 83. *Gaceta Constitucional N° 24*.
- SANTAMARÍA, M. (18 de marzo de 1991). Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia N° 53. *Gaceta Constitucional, N° 22*.

- SIMMEL, J. (1939). *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización. Tomo II*. Buenos Aires: Espasa-Calpe.
- WALLERSTEIN, I. (1998). El espacio tiempo como base del conocimiento. *Participación popular: retos del futuro*. (págs. 47-68). Bogotá: ICFES.
- WEBER, M. (1944). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M. (1981). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

[126]