

LA PROVINCIA EN EL MODELO TERRITORIAL COLOMBIANO. ESTADO DEL ARTE¹

Autor:

JOHNNY ALEXANDER URIBE OCHOA²

Filósofo de la Universidad Santo Tomás, Abogado de la Universidad Libre y candidato a Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario.
Candidato a Magíster Maestría en Derecho Universidad del Rosario.

FECHA DE RECEPCIÓN: 30 DE ENERO 2009

FECHA DE APROBACIÓN: 27 DE MAYO DE 2009

RESUMEN

En el presente artículo de revisión bibliográfica se exponen diferentes estudios realizados, que sirven de base para comprender el papel que jugaron y pueden jugar las Provincias, como entidad territorial, en la construcción e implementación de un modelo de ordenamiento territorial en el contexto de una economía de mercado.

¹ Resultado parcial del proyecto de investigación titulado: ESTUDIO DE LA PROVINCIA EN EL MODELO TERRITORIAL COLOMBIANO Y SU PERSPECTIVA FRENTE A LOS DESAFÍOS QUE IMPONE LA CONSTITUCIÓN DE 1991. Dirigido por la doctora LILIANA ESTUPIÑAN ACHURY, Profesora de carrera de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

² Filósofo de la Universidad Santo Tomás, Abogado de la Universidad Libre y candidato a Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario.

PALABRAS CLAVES

Provincia, Modelo Territorial, Autonomía local, Descentralización Regional, Economía de Mercado.

ABSTRACT

This article presents a literature review of different studies about the Province, as a territorial entity. These studies let understand its functions and utilities in the construction and application of a territorial model in a context of a market economy.

KEY WORDS

Province, Territorial Model, Local Autonomy, Regional Decentralization, Market Economy.

RESUMO

Este artigo apresenta uma revisão da literatura dos diferentes estudos sobre a Província, como uma entidade territorial; permitindo a compreensão das suas funções e potenciais para a construção e aplicação dum modelo territorial, num contexto duma economia de mercado.

PALAVRAS-CHAVE

Província, modelo territorial, autonomia local, descentralização regional, economia de mercado.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 estableció, en su artículo 286, la organización territorial de Colombia, compuesta por departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. En el mismo artículo determinó que la ley puede darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan

en los términos de la Constitución y de la ley³. Es decir, presenta un modelo territorial amplio dentro de un sistema constitucional que algunos autores han querido denominar como “constituciones catálogo”, puesto que permite varias opciones de organización territorial, que se pueden retomar según las necesidades particulares, determinadas por el tiempo y el medio. El problema radica, en el caso colombiano, en que nuestra Constitución es un gran catálogo, “abigarrado, complejo y confuso, a tal punto que aun los expertos no saben si nos movemos dentro del esquema centralización-descentralización o si tenemos un régimen autonómico o si más bien consagramos las bases para un sistema semifederal cuya definición corresponderá curiosamente al legislador y no al constituyente, o si tenemos un sistema mixto, sui generis, en todo caso.”⁴

Es decir, no quedó claro el modelo territorial aplicable para el país, pues retoma elementos del modelo departamental francés, regional italiano y autonómico español. Esta característica bien podría ser un elemento enriquecedor para las complejas realidades que vive nuestro país, pero que hoy sin una ley de ordenamiento territorial que aproveche estas posibilidades o por el contrario, que corrija este defecto como es entendido por algunos, ha imposibilitado el cumplimiento de los fines sociales que la Constitución impuso para el Estado.

Tan cierto es esto, que estudios realizados por diferentes entidades, como el Departamento Nacional de Planeación, encuentran que una de las causas que explica la difícil situación por la que atraviesan los entes territoriales, se basa casi exclusivamente en la falta de una ley de ordenamiento territorial que permita dar claridad y organización al modelo sui generis que establecieron los constituyentes de 1991.

Lo anterior se ilustra por el hecho de que el país se sigue moviendo en el modelo departamental y municipal y no ha explorado otras posibilidades de organización

³ *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 286.

⁴ IBÁÑEZ, Jorge Enrique. *Estudios de derecho constitucional y administrativo*. 2ª ed. Edit. Legis, Bogotá, 2007, p. 498.

territorial, que la misma constitución permite. Como es el caso de las regiones y provincias, que pueden ser elevadas por medio de una ley orgánica, a la categoría de entidad territorial.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 321 establece y define a las provincias como entidades territoriales, contrario a lo que ocurre con las regiones que no estipula con tal claridad.⁵ Pero se plantea una confusión en la creación de las primeras, puesto que si bien, por un lado determina que es una ley orgánica de ordenamiento territorial la que debe establecer su existencia, como lo dice el párrafo del artículo 286, por otro lado, en el tercer párrafo del artículo 321 se estipula que estas serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o a iniciativa de la comunidad, por el número de ciudadanos que determine la ley.

Otro aspecto que no quedó claro respecto de las provincias, fueron las funciones que éstas pueden cumplir, teniendo en cuenta los retos económicos y políticos que impone la misma Constitución y la larga tradición social e histórica que ellas tienen. Como consecuencia de ello, se dejó campo abierto para que puedan ser utilizadas de diferentes formas. Primero, como catalizadoras del desarrollo municipal y departamental, segundo, siguiendo algunos autores, como la receptora de los procesos de globalización, encaminados a debilitar el estado nacional por medio del fortalecimiento de las entidades territoriales locales, ya que sus impactos estarían destinados exclusivamente a éstas, sin reparar en el progreso y avance de la nación como un todo. Y tercero, como otros autores han

⁵ En este sentido el artículo 321 de la Constitución de 1991 determina que: Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran. Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados. El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

afirmado, la influencia de la globalización económica puede ser minada recurriendo a las entidades territoriales locales, como las provincias: “Una vez más constatamos cómo las respuestas de los territorios a la globalización han de venir de lo local.”⁶ Dado que éstas permitirían generar procesos de desarrollo social, político, económico y cultural de tal manera que entre ellas se articulen proyectos en consonancia con el fortalecimiento del estado nacional.

Teniendo en cuenta la información compilada se estructuró la presente revisión en tres segmentos principales. En un primer momento se presentarán los estudios realizados por varios autores que desde la sociología, historia, derecho y economía, han tenido y tienen sobre la provincia. Un segundo segmento se dedicará a textos que abordan el tema de la provincia en España, Italia y Francia. En un tercer momento, se realizará la revisión de las ponencias presentadas en la comisión segunda de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Finalizado con el manejo que se le ha dado a las provincias en leyes, jurisprudencia y proyectos de ley sobre el ordenamiento territorial en Colombia.

⁶ PRECEDO LEDO, Andrés. *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Edit. Síntesis, Madrid, 2004, p. 32

1. ESTUDIOS DE LA PROVINCIA COMO ENTIDAD TERRITORIAL DESDE LA SOCIOLOGÍA, LA HISTORIA, EL DERECHO Y LA PERSPECTIVA ECONÓMICA.

1.1. ESTUDIOS DE LA PROVINCIA DESDE LA SOCIOLOGÍA

En la revisión bibliográfica realizada, varios sociólogos han abordado el tema de las provincias en el ordenamiento territorial colombiano, que pueden contribuir notablemente para alcanzar el objetivo de la investigación que se realiza cual es, determinar la viabilidad de la Provincia en el ordenamiento territorial colombiano como alternativa para resolver las falencias que los departamentos y municipios tienen en el cumplimiento de los fines de la Constitución de 1991.

En este sentido, uno de los autores que mayores aportes ha realizado al tema propuesto es Orlando Fals Borda, que en varios textos ha defendido la viabilidad de las provincias y las regiones en el ordenamiento territorial colombiano.

En el libro *la Insurgencia De Las Provincias*, que se puede considerar como un texto investigativo emblemático del autor, se recogen las conclusiones del foro convocado el 2 de mayo de 1987 por la Academia de Historia de Santa Cruz de Mompóx. En este encuentro se discutió, al lado de varios estudiosos de los municipios pertenecientes a la depresión momposina, “las propuestas de reordenamiento del territorio del sur del actual departamento de Bolívar y zonas adyacentes que se habían venido haciendo desde hacía algunos años”⁷.

El mencionado libro recoge los planteamientos del foro y abre camino a un movimiento que tenía como objetivo esencial crear las bases para un nuevo orden territorial, que reconociera la autonomía administrativa y política para la depresión

⁷ FALS BORDA, Orlando. *Insurgencia de las provincias, hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Edit. Siglo veintiuno, S.A. Bogotá, 1988, p. 7

momposina y que permitió en el año 1991 se estipulara constitucionalmente la región y la provincia como entidades del ordenamiento territorial Colombiano.

En dicho libro, el autor hace un importante estudio sobre el origen histórico y las raíces del término provincia. Para Fals Borda, provincia viene del latín “provincere”, que significa vencer de antemano y hacía referencia a los espacios geográficos que eran tomados por el ejército romano bajo la responsabilidad de un magistrado, como fueron los casos de Hispania, Cilicia, Cerdeña y Galia. Con el desarrollo del Imperio Romano, las provincias se convirtieron en feudos y principados circunscritos. “Hispania y Galia, de donde derivamos en Colombia el modelo provincial, vieron el florecer de unidades relativamente pequeñas constituidas por ‘países’ que, a diferencia del sentido nacional que hoy damos a esta palabra, eran simples lugares, aldeas o territorios campestres muy reducidos”⁸.

Igualmente, la Insurgencia de las Provincias es un texto importante, por los aportes en torno a la discusión de los conceptos Nación y Estado. El autor distingue la construcción de estas dos nociones en las comunidades locales colombianas y la tendencia homogenizante europea, guiada por el modelo económico capitalista. En el mismo libro, es relevante destacar la ponencia de Ernesto Guhl sobre la incidencia de la Geografía en el Ordenamiento territorial, en la que aporta valiosos elementos para comprender el papel que cumple el medio geográfico en la construcción del elemento social en un país, especialmente en el colombiano.

Siguiendo esta línea, el libro *Historia Doble De La Costa*⁹ es considerado uno de los trabajos académicos más completos sobre la región colombiana y definido por Rodrigo Parra Sandoval como “la entrada de la sociología colombiana en la edad

⁸ *Ibid.*, p. 27

⁹ FALS BORDA, Orlando. *Historia doble de la Costa*: Universidad Nacional de Colombia, Banco de la República, Edit. El Ancora Editores, Bogotá, 2002.

adulta y representa el primer aporte de trascendencia de esta ciencia a la cultura colombiana.”¹⁰ Este texto tiene importancia para el tema propuesto, dado el estudio que el autor hace de las zonas rurales de los departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba. En él, Fals Borda reivindica el pasado indígena de esta parte del territorio, la lucha de los campesinos por la tierra y cómo desde abajo, se construyó el concepto de región en esta parte del país.

El siguiente libro de Orlando Fals Borda revisado, es *Acción Y Espacio. Autonomías en la Nueva República*¹¹, donde aborda igualmente el tema de las provincias. Allí determina la importancia que esta forma de administración local tiene como respuesta al modelo globalizador y de mercado y a “las transformaciones tecnológicas y multiviolenias” que padece Colombia. En este texto, el autor expone el papel que juega la provincia, llamada también subregión, como coordinadora de municipios que tienen intereses en común y la que permitiría dar solución a los diferentes conflictos sociales que padece el país, pues aseguraría un mejor gobierno a un nivel superior. Para tal cometido, el autor propone, entre otros elementos: promoción de la política subregional o provincial, el reconocimiento de la importancia táctica actual del departamento, divisiones y nuevos límites, refuerzo transitorio al papel coordinador de los departamentos, la descentralización de funciones estatales específicas y reformar el artículo 321 de la Constitución de 1991, pues éste impide combinar municipios de diferentes departamentos.

Del mismo autor, otra obra adecuada para el tema, se refiere a la denominada *Región e Historia: Elementos Sobre el Ordenamiento y Equilibrio Regional en Colombia*. En ésta, Fals Borda defiende la idea de que Colombia es un país de regiones y provincias, caracterizadas por un cúmulo social e histórico que es

¹⁰ ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Boletín Cultural y Bibliográfico*. Número 2, Volumen XXI, 1984. En <http://www.elheraldo.com.co/ELHERALDO/BancoConocimiento/R/rdhistoriadoble/rdhistoriadoble.as>

¹¹ FALS BORDA, Orlando. *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*. Edit. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000, p. XII.

necesario rescatar por medio de su establecimiento mediante una ley de ordenamiento territorial. A este tenor, propone un modelo territorial para el país basado en las regiones, apoyado en el estudio realizado por la comisión territorial que se creó en la Constituyente de 1991.

Así mismo, es importante el estudio realizado por Miguel Borja¹², en el que saliéndose del análisis meramente cartográfico, presenta un estudio del ordenamiento territorial de Colombia bajo la óptica cultural y de organización social de los pueblos. Parte de una aproximación conceptual sobre el ordenamiento territorial, para luego adentrarse en las provincias y las regiones históricas.

Para el autor es claro que no se ha podido orientar una política territorial que sea coherente con la realidad colombiana, ya que nuestro país es definido por él como un conjunto de regiones y provincias, “de numerosas formaciones sociopolíticas y económicas, de culturas diversas que redefinen permanentemente el espacio de acuerdo con sus necesidades y posibilidades de desarrollo”¹³. Lo que contrasta con el rígido tradicionalismo institucional y centralista del Estado.

Miguel Borja realiza en el mencionado libro, el recorrido histórico que han tenido las provincias y las regiones, en las constituciones políticas de Colombia desde la primera república independiente del poder español, hasta llegar a la Constitución de 1991, reconociendo que fueron las regiones y provincias, dada su permanencia desde la época colonial, las que permitieron la configuración del Estado republicano en el siglo XIX.

Del mismo autor se encuentra el artículo La Forma Territorial: Avances, Dificultades y Perspectivas, publicado en el libro La Política Social Desde la

¹² BORJA, Miguel. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Edit. CEREC, Bogotá, 1996.

¹³ *Ibíd.*, p. 20.

Constitución de 1991 ¿Una década Perdida?¹⁴ En él el autor expone los avances y dificultades que ha tenido el ordenamiento territorial en Colombia, anteriores y posteriores a la Constitución de 1991, así mismo presenta las perspectivas para el reordenamiento territorial en Colombia rescatando que las regiones y las provincias se mantienen como formas de organización regional en lo que él denomina “la comunidad imaginada de la nación”¹⁵

Los autores Armando E. Colón Cárdenas y Enrique A. Delvecchio Domínguez¹⁶, en su obra, abordan el tema de la regionalización desde aspectos geográficos, políticos, económicos y sociales, en el que lo ven como “una forma de disminuir los altos índices de miseria, de porcentajes elevados de necesidad insatisfechas, desempleo, incomunicación, etc.”¹⁷. Es interesante el recuento histórico que realizan del ordenamiento territorial en cada una de las constituciones que tuvo Colombia desde 1810 hasta 1991. A partir de esto llegan a la misma conclusión de Miguel Borja, en la que se asume a nuestro país como un territorio de regiones divididas por las diferencias geográficas naturales.

En este libro los autores expresan que la descentralización colombiana ha sido una especie de catálogo de ilusiones locales, utilizada por las diferentes regiones para tratar de encontrar allí soluciones a los graves problemas que padecen. Problemas que al no ser resueltos, se manifiestan en la violencia que ha padecido el país.

¹⁴ BORJA, Miguel. La reforma territorial: avances, dificultades y perspectivas. En A. C. Laguado Duca (Ed.), *La política social desde la Constitución de 1991 ¿Una década perdida?* (p. 335-340). Edit. Centro de estudios sociales, CES. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 340.

¹⁶ COLÓN CÁRDENAS, Armando E y DELVECCHIO DOMÍNGUEZ Enrique A. *Ordenamiento territorial, Autonomía y regionalización en Colombia*. Edit. Fondo de Publicaciones de la Universidad del Atlántico. Colección de Ciencias Sociales y económicas Rodrigo Noguera Barreneche. Barranquilla, 1999.

¹⁷ *Ibíd.*, p. XII.

Otro aspecto que cobra importancia en el texto que se describe, se refiere al análisis que realiza de la región en el derecho comparado, revisando la legislación de países como España, Italia, Alemania, Francia y Chile, con el fin de “extraer lo positivo de estas experiencias, para que Colombia tome como guía y comience a despejarse el horizonte oscuro y turbulento que ha dirigido su futuro hace largas décadas... que le permita encontrar un objetivo más fructífero”¹⁸.

1.2 ESTUDIOS REALIZADOS DE LA PROVINCIA DESDE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA

En la revisión bibliográfica realizada se encuentra, desde la perspectiva histórica del tema de las provincias en el ordenamiento territorial colombiano, el trabajo realizado por Carlos Restrepo Piedrahita en el libro *Constituciones De La primera República Liberal*, dividido en dos tomos¹⁹. En el primero de ellos, presenta un estudio del régimen jurídico de las constituciones de las provincias de Antioquia, Azuero, Barbacoas, Bogotá, Buenaventura, Cartagena, Casanare, Cauca, y Chochó. Describe igualmente la constitución política de la Nueva Granada. En el capítulo I, denominado las constituciones olvidadas, expone que en esta constitución política nacional, en su artículo 48 cada provincia tenía el poder suficiente para juzgar lo que era conveniente para su organización, régimen y administración interior²⁰. Con base en el anterior artículo, se crearon alrededor de 36 provincias con sus respectivas constituciones, que le permitieron a las entidades territoriales ejercer efectivamente su autonomía. Ejemplo claro de esto fue la constitución de la provincia de Vélez en Santander, que por primera vez estableció el derecho al voto a la mujer y la creación de centros educativos que respondían a la realidad de su circunscripción.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 91

¹⁹ PIEDRAHITA RESTREPO, Carlos. *Constituciones de la primera república liberal – 1853-1856. Tomo I*. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1979

²⁰ *Ibíd.*, p. 1.

Lo que llama la atención en el texto analizado es el poco interés que éstas constituciones han tenido para los historiadores y tratadistas del constitucionalismo colombiano, pues sólo se han ocupado de estudiar las constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863, 1886 y las reforma ulteriores de ésta última.

Para Piedrahita, es necesario retomar el análisis de las constituciones de la primera república, pues este experimento autonómico y descentralizador, fue frustrado por el centralismo colonial todavía vigente para el momento histórico y dominante en el contexto actual. Ese marchitamiento del proceso regional, producto de los diversos intereses económicos y políticos, frustró uno de los mejores intentos de darle al país un ordenamiento territorial dinámico y que respondiera de manera real y efectiva a las realidades del Estado colombiano, “El centralismo ancestral había impedido la formación del sentimiento cívico de los habitantes, devenidos ciudadanos o sub-ciudadanos de la república, y el analfabetismo fortalecía en ellos la negligencia, la apatía y aun la aversión con que generalmente consideraban todo lo atinente a las funciones públicas”²¹. Esta realidad que describe Piedrahita del siglo XIX, bien puede explicar el rechazo de algunos tratadistas de darle viabilidad a las provincias en el ordenamiento territorial establecido por la Constitución de 1991.

El siguiente texto referenciado es *El Fracaso de la Nación* de Alfonso Múnera²², en el cual, el autor presenta un interesante estudio de las condiciones políticas, económicas, sociales y geográficas de la Nueva Granada durante el período de tiempo comprendido entre 1717 y 1810. En dicha obra, identifica la forma de organización político-administrativa de los territorios que comprendieron la Nueva Granada. Menciona además, que los niveles de autonomía de la que gozaron las diferentes regiones y provincias del virreinato, se debieron básicamente a su

²¹ *Ibíd.*, p. 54.

²² MUNERA, Alfonso. *El fracaso de la nación*. Edit. Áncora Editores, Bogotá, 1998.

relativo aislamiento, sumado a los niveles de ineficiencia de las autoridades centrales.²³

Un aspecto importante que se expresa en el libro, es el papel preponderante del espacio geográfico en la configuración de la nación colombiana, en el sentido que “el espacio geográfico de la Nueva Granada, no sólo influyó poderosamente en el establecimiento de insipientes núcleos urbanos, sino que condicionó el carácter de los cambios y desarrollos de los tipos de sociedades establecidos en sus diferentes regiones”²⁴. De hecho, dice el autor, esto llegó a tal que nivel que las tendencias centralizadoras de los Borbones no fueron capaces de disminuir la fragmentación social y cultural producto de la historia y de la naturaleza de las regiones que conformaban el virreinato de la Nueva Granada.

Otro estudio relevante para entender la organización administrativa durante la colonia e identificar las delimitaciones geográficas y culturales de Colombia, entendidas como provincias, es el realizado por Germán Colmenares, titulado *Historia Económica y Social de Colombia, 1537-1719*²⁵. En este texto el autor expone las condiciones de dominación española y la organización administrativa de la Nueva Granada, la fundación de las ciudades y la organización del Nuevo Reino. De tal forma que permite entender el rol de las provincias en el ordenamiento territorial no sólo en la época colonial, sino en la Independencia y la formación de la República en el siglo XIX. De la misma manera presenta la forma como se dieron los primeros asentamientos, donde examina el papel que jugaron las organizaciones social y política de los pueblos indígenas en la configuración de la “República” de los españoles, es decir, “el primer núcleo de un establecimiento urbano”²⁶ bajo el dominio de los conquistadores. Incluso, la delimitación geográfica se basó en los límites establecidos por los Chibchas y sus zonas de influencia.

²³ *Ibíd.*, p. 33

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ COLMENARES, Germán. *Historia económica y social de Colombia, 1537-1719*. 3ra Edición. Edit. Tercer Mundo. Bogotá, 1983.

²⁶ *Ibíd.*, p. 53

Para completar lo anterior, Colmenares afirma que la división administrativa española seguía netamente la lógica de la organización indígena que encontraron en la conquista, de tal modo que la mencionada división por provincias, gobernaciones y corregimientos, “no derivan de un orden constitucional, sino que son un hecho que se desarrolla según su dinamismo propio”²⁷.

Un documento que brinda elementos importantes para entender las provincias durante la época colonial, es la investigación realizada por Armando Martínez García y los coinvestigadores Jairo Gutiérrez Ramos, Amado Antonio Guerrero Rincón, William Buendía y Juan Alberto Rueda de la Universidad Industrial de Santander, denominada Historia De La Subregionalización De Los Santanderes, donde se analiza la importancia de la provincia como entidad de organización regional, concebida como una manifestación de la cultura y la política de los pueblos que habitaban esta zona del país. Dicen los investigadores, que cuando los soldados españoles llegaban a la altiplanicie andina colombiana identificaban a cada uno de los grupos humanos que habitaban la región con el nombre de provincia, “hoy vinculado al término físico, en aquellos tiempos se refería preferiblemente a entidades sociales diferenciables.”²⁸

Esta investigación permite ver que, por lo menos en lo que se refiere a los Santanderes y Boyacá, las provincias existentes desde la época colonial, como Guane, del Carare, del Rincón de Vélez, de las quebradas del Tequia, de los Muzos, de los Teguas, entre otras, no respondían solamente a entidades territoriales, sino a entidades humanas distintas que ocupaban espacios determinados. Ésta “subregionalización” del universo social étnico, por medio del término provincia, habla más del conjunto social que del simple territorio, contrario a como fue entendido por muchas constituciones de la época republicana,

²⁷ *Ibíd.*, p. 38

²⁸ MARTÍNEZ GARCÍA Armando. *Investigación Historia de la Subregionalización de los Santanderes*. Bucaramanga, Tesis. Universidad Industrial de Santander, 1995, p. 7.

incluyendo la de 1991. Dicen los investigadores, apoyados en las crónicas de Fray Pedro Simón, que la provincia estaba unida al grupo étnico que poblaba el territorio. Esta concepción explica el sentido de pertenencia que se tiene por la provincia en la sociedad de varios departamentos en los que subsiste la figura.

Adicionalmente, Martha Herrera Ángel expone en su investigación Poder Local, Población y Ordenamiento Territorial en la Nueva Granada – Siglo XVIII, el estudio histórico sobre la organización administrativa de la Nueva Granada, de las sociedades que la habitaban y la importancia que tuvieron las provincias. Para la autora, esta entidad territorial era el centro sobre el que giraba la vida política, social y económica de la ciudad, pues éstas tenían su propia dinámica “que era dictada, en buena parte, por los intereses de sus moradores”²⁹.

1.3 ESTUDIOS REALIZADOS DE LA PROVINCIA DESDE EL CAMPO JURÍDICO

En el campo jurídico, especialmente desde el derecho administrativo, existen autores que abordan el tema de la provincia, que básicamente recurren a una explicación o interpretación de los textos constitucionales que se establecen para dicha entidad territorial, es el caso de Luis Roberto Martínez Muñoz, en su libro Instrumentos De Ordenamiento Territorial Y Urbano. Conceptos, Proceso Legal Y Articulación³⁰. Este texto establece las características de la provincia a partir de la Constitución de 1991, lo que permite identificarla como una figura administrativa más que una entidad territorial. El autor argumenta lo anterior, dado que no se determinó, por parte del Constituyente, sus instancias de gobierno, sus competencias ni los recursos con los que debería contar.

²⁹ HERRERA ÁNGEL, Martha. *Poder local, población y ordenamiento territorial en la Nueva Granada – Siglo XVIII*. Archivo general de la Nación – Colombia. Bogotá, 1996, p. 170.

³⁰ MARTÍNEZ MUÑOZ Luis Roberto. *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano. Conceptos, proceso legal y articulación*. Edit. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.

Otro aporte de esta obra es la relación que hace el autor de la denominación de provincia tanto en la época colonial, la republicana y la actual, ya que en todas éstas el término se ha mantenido con el mismo significado, a pesar de la creación de los departamentos para agrupar regiones con homogeneidad geográfica y cultural.

Este mismo texto sigue con el esquema de varios administrativistas de explicar el contenido de la norma constitucional, realizando una ilustración de las Características de la Provincia como entidad territorial en la que establece que el elemento característico de las entidades territoriales es la autonomía, que se refleja en su capacidad para desarrollar tres funciones básicas, a saber: Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias o funciones que le correspondan y administrar recursos fiscales, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales³¹. Tal como se establece en el artículo 321 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

La importancia de esta obra radica en la explicación que hace del funcionamiento de la provincia a partir del texto constitucional. Sin embargo, anota que no es pertinente establecerla como entidad territorial por las confrontaciones que se generarían con los departamentos y municipios, como consecuencia del reparto de competencias administrativas.³²

Otro libro que es necesario referenciar, desde el campo del derecho administrativo, es el de Jorge Enrique Ayala Caldas³³, donde presenta el concepto constitucional de las provincias basado en su conformación por municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento. Sigue el concepto doctrinal de Orlando Fals Borda y establece las etapas que se

³¹ *Ibíd.*, p 163-164

³² *Ibíd.*, p. 37

³³ AYALA CALDAS, Jorge Enrique. *Aplicación del derecho administrativo en Colombia*. Edit. Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, 2002.

deben seguir para su creación, a saber: a) una ley que determina el régimen administrativo de las provincias y su administración (artículo 151 y 321, C.N.). b) son creadas por ordenanza a iniciativa del gobernador, como de los alcaldes de los respectivos municipios o de un número de ciudadanos que la ley determina (artículo 300, numeral 6, y 321, C.N.). c) reconocimiento como entidad territorial por ley (artículo 286. C.N.)

En esta obra, se establecen las normas aplicables a dicha entidad que son: art. 1º; 150, numeral 4; 151; 286; 287; 288; 294; 295; 300, numeral 6; 321; 339; 340; 341; 361; 362 y transitorios 38 y 39, C.N. De la misma manera, estipula que las provincias participan de las rentas nacionales, pueden emitir títulos y bonos de deuda pública y contratar crédito externo; participan en los ingresos corrientes del departamento y los municipios respectivos, y en las regalías no asignadas a los departamentos y a los municipios. Frente a la organización administrativa plantea que las provincias podrían estar dirigidas por un órgano colegiado, denominado Ayuntamiento Provincial y un ente unipersonal que cumpla funciones ejecutivas, llamado Prefecto. Todos estos deberán ser determinados por la ley.³⁴

De la misma manera, Libardo Rodríguez en su obra *Derecho Administrativo. General y Colombiano*³⁵ realiza un acercamiento al tema de las provincias siguiendo el mismo derrotero de los anteriores autores, ya que en ella reproduce el contenido del artículo 321 de la Carta Magna. También reconoce la existencia de éstas en las constituciones anteriores a la de 1991 y en la realidad histórica y sociológica en algunos departamentos, aunque en la actualidad, por la ausencia de una ley de ordenamiento territorial no tengan aplicación práctica.

Otro libro que analiza la figura de la provincia en Colombia es el escrito por Humberto de la Calle Lombana y José Mario Eastman Robledo denominado *En*

³⁴ *Ibíd.*, p. 245.

³⁵ RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho administrativo. General y colombiano*. Edit. Temis S.A., Bogotá, 2007.

Defensa de la Descentralización y de la Autonomía Territorial³⁶. En éste, los autores establecen que las provincias deben ser creadas donde existan, como en los departamentos de Boyacá o Cundinamarca, pero no ven la validez de dividir el territorio nacional utilizando esta figura, dado que en muchos departamentos son inexistentes, como en el caso de Quindío y el Atlántico. Lo que justifica la posición de estos autores es la ausencia de recursos económicos que impediría el mantenimiento de esta figura como entidad territorial de manera efectiva. De esta forma, los autores proponen su creación de manera gradual, según las verdaderas necesidades de la organización territorial: “para que la ley y las asambleas, las vayan desarrollados, siempre y cuando obedezcan, también, a verdaderas necesidades de la organización territorial”.³⁷

Adicionalmente, en este libro los autores hacen una defensa del fortalecimiento de la descentralización y la autonomía local, pero no entendida como la forma en el que el Estado se libera de responsabilidades aumentando las obligaciones, sino como el empoderamiento de las entidades territoriales para el manejo de sus asuntos. Sólo de esta manera las provincias como entidad territorial pueden tener viabilidad en el ordenamiento territorial colombiano.

De la misma manera, es importante referenciar la investigación realizada por diferentes académicos que se condensa en el libro *¿Hacia Dónde Debe Orientarse El Modelo Territorial En Colombia?*³⁸ En esta obra se encuentran valiosos aportes que giran entorno a la organización territorial colombiana, identificando las condiciones de su desarrollo, problemáticas y perspectivas. Es el caso de los artículos de Liliana Estupiñan Achury, titulados *El Nivel Intermedio de Gobierno en*

³⁶ DE LA CALLE LOMBANA, Humberto y EASTMAN ROBLEDO, José Mario. *En defensa de la descentralización y de la autonomía territorial*. Edit. Colombo Editores, Bogotá, 1996.

³⁷ *Ibid.*, p. 66

³⁸ GARCÍA RUIZ, José Luis. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá, 2007.

Colombia: Crisis y Vigencia de los Departamentos³⁹; y La Región. Entidad Territorial en Proceso de Identificación y Construcción⁴⁰. En el primero la autora presenta un estudio de la situación de los departamentos colombianos, en general, recurriendo a un análisis histórico y desde la normatividad constitucional a partir de 1991. El segundo artículo se refiere a la región dentro de la organización territorial colombiana, analizando la forma como es percibida en Colombia y cómo fue establecida en la Constitución de 1991; asimismo se enumeran los proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial presentados desde el 2001, en donde se pueden identificar algunas tendencias regionalizadoras del país.

Otro texto importante, es el estudio hecho por Jaime Vidal Perdomo, publicado bajo el nombre de Descentralización? Regionalismo? Federalismo?⁴¹ En esta obra, el autor establece que el régimen provincial que fue concebido en la Constitución de 1886, aunque desapareció definitivamente en 1945 de manera legal, no ocurrió lo mismo en la realidad de las regiones, pues en departamentos como Santander y en Cundinamarca se ha mantenido vigente. De la misma manera, el mismo autor, hace un interesante análisis en el texto publicado por el espectador el 24 de abril de 1995 denominado La Organización de la Provincias, en el que presenta el recorrido histórico que tuvieron estas entidades de organización territorial en Colombia y la forma como se conciben éstas en otros países como Canadá, Francia y España.

Por su parte, Gustavo Penagos, en su libro Derecho Administrativo⁴², Nuevas tendencias, le dedica el Capítulo V a las provincias, que las define como una

³⁹ ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. El Nivel Intermedio de Gobierno en Colombia: Crisis y Vigencia de los Departamentos (p. 423-493). En J.L. García Ruiz *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá, 2007.

⁴⁰ ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. La Región. Entidad Territorial en Proceso de Identificación y Construcción (p. 495-542). En J.L. García Ruiz *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá, 2007.

⁴¹ VIDAL PERDOMO Jaime. *Descentralización? Regionalismo? Federalismo?*. Edit. universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1981

⁴² PENAGOS, Gustavo. *Derecho Administrativo, Nuevas tendencias*. Edit. Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, 2007

“circunscripción o división del territorio de un Estado”⁴³ como en el caso de Bélgica, que se encuentra dividida en nueve provincias o el Reino de Italia que se dividía de la misma forma; pero para el autor, en el derecho moderno, con la palabra provincia se determinan divisiones territoriales de muy variado significado político. De la misma manera, se limita a reproducir el artículo 321 sin agregar más análisis que el realizado por el constituyente Orlando Fals Borda en su ponencia a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y publicado en la Gaceta Constitucional número 80, el 23 de mayo de 1991.⁴⁴

El autor también expone la descripción que hace Adolfo Posada en su libro *Escritos Municipales y de la Vida Local*⁴⁵, sobre el término provincia: “La palabra Provincia viene del latín: es voz puramente latina. Provincia, de proensa, prohense, vencer.” Estudiando el origen de las Provincias, el profesor y tratadista español Adolfo Posada, presenta en su texto, el recorrido histórico que esta entidad tuvo en la Roma antigua y el papel que jugó en la administración de los gobiernos de ultramar del imperio.

1.4 LA PROVINCIA Y LOS TERRITORIOS LOCALES DESDE LA PERSPECTIVA ECONÓMICA NEOLIBERAL

La globalización como modelo económico impone retos en diferentes ámbitos y el modelo territorial tiene, según varios autores, un factor determinante. Esta afirmación es compartida por Sergio Matías Camargo⁴⁶, que en un importante artículo denominado *Territorio, Globalización Y Estado Nacional*, presenta aspectos que brindan herramientas para entender tal situación. En esta obra, el

⁴³ PENAGOS, Gustavo. *Derecho Administrativo, Nuevas tendencias*. Edit. Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, 2007, P. 87

⁴⁴ *Ibíd.*, p.91.

⁴⁵ POSADA, Adolfo. *Escritos municipales y de la vida local*. Edit. Instituto de estudio de administración local. Madrid, 1979, p. 285-296

⁴⁶ MATÍAS CAMARGO, Sergio Roberto, Et al. *Organización del territorio: teorías, enfoques y tendencias. Territorio, globalización y estado nacional*. Edit. Universidad Libre Colombia, Bogotá, 2004.

autor presenta la relación y la influencia entre la globalización económica y su influencia directa en el Estado Nacional por medio de la reestructuración del territorio.

Dentro de la misma línea argumentativa, es importante mencionar el artículo de Darío I. Restrepo, denominado Neoliberalismo y Descentralización ¿Hacia el fin del Estado Nación?⁴⁷, en el que aborda las nuevas formas de organización administrativa y territorial de los países latinoamericanos, especialmente Colombia, a partir de la implementación del modelo neoliberal. Para el autor es claro que la introducción de las autonomías territoriales ha sido impulsada como una nueva fase de acumulación capitalista, que debilitaría el Estado nacional, lo que generaría un mayor desarrollo de este modelo económico al dejar a las comunidades locales abiertas para la negociación individual con las organizaciones económicas.

Otro texto importante que brinda herramientas para el análisis del tema propuesto y que permite visualizar con claridad el papel que juegan los territorios locales (provincias) como respuesta a la globalización, es el de Andrés Precedo Ledo, denominado Nuevas Realidades Territoriales Para El Siglo XXI. En dicha obra, el autor realiza un análisis del papel que juegan los espacios locales en la coyuntura actual de la globalización económica, como mecanismo efectivo de corregir las fallas sociales que se evidencia con la aplicación de dicho proceso. Los nuevos escenarios territoriales. Según el autor, deben tener como protagonista principal a las comunidades territoriales que tienen su razón de ser en la cohesión social antropológica y relacional, que deviene del sentido de pertenencia a un territorio con identidad propia, como es el caso de algunas provincias colombianas⁴⁸.

⁴⁷ RESTREPO, Darío. (1993, Septiembre – Octubre) Neoliberalismo y descentralización ¿Hacia el fin del Estado Nación? *Deslinde*, 14, 65 – 77.

⁴⁸ Óp. cit. PRECEDO, Ledo Andrés, p. 202.

Por su parte, Alberto Abello Vives publica en la revista *Javeriana* el artículo denominado *Descentralización: En el Contexto del Neoliberalismo y la Globalización*, en el que expone el papel que desempeña la descentralización de las entidades territoriales en el contexto de la apertura económica y la liberación comercial. Para el autor, es claro que Colombia asiste a un proceso de debilitamiento de los estados nacionales y a un “fortalecimiento de los cuasi – estados subnacionales”⁴⁹. Este texto brinda herramientas que permiten comprender el papel que jugarían las provincias, entendidas como estados subnacionales en el marco de una ley de ordenamiento territorial con las condiciones que impone la apertura económica.

Siguiendo la misma línea de la influencia del modelo neoliberal en la organización administrativa del país, encontramos la obra de Jorge Enrique Almario García, titulada *Estado Regional. Elementos para un Debate sobre el Ordenamiento Territorial*. En él el autor presenta un análisis de la descentralización, y el ordenamiento territorial colombiano a la luz de la nueva realidad económica capitalista, a su vez expone el papel que jugaría el estado regional y sus ventajas competitivas en el presente modelo económico, dice el autor “es también un instrumento para la competitividad y la vinculación tanto de las regiones como de toda la República a la globalización”⁵⁰. De tal forma que para el autor son las regiones las llamadas a permitir que Colombia ingrese al proceso de globalización de la economía, dado que éstas estimularían transformaciones locales en su infraestructura necesaria para los cambios que impone el mencionado proceso.

Por su parte Jorge Child hace un amplio análisis crítico de las características políticas y económicas que establece la Constitución de 1991, a la que cataloga como conservadora, por la defensa que hace del orden establecido. El autor ilustra este lineamiento mencionando que muchos de los artículos allí consignados abren

⁴⁹ ABELLO VIVES, Alberto. (1997, Abril – Julio) *Descentralización: en el contexto del neoliberalismo y la globalización*. *Revista Javeriana*. 6633, Tomo 128, 201-205.

⁵⁰ ALMARIO GARCÍA, Jorge Enrique. *Estado regional. Elementos para un debate sobre el ordenamiento territorial*. Edit. Universidad Libre – seccional Cali. Cali, 1998, p. 79.

paso a la legitimación de economías informales, la defensa del statu quo y la aplicación del librecambismo.⁵¹ De la misma manera, el autor aborda el tema de la descentralización económica y administrativa como un mecanismo que permite impulsar el modelo neoliberal en comunidades locales marginadas por medio de la financiación de sus propios proyectos locales. Para Child la Constitución Nacional de 1991 ha generado una serie de transformaciones que van encaminadas del fortalecimiento de la economía del libre mercado, que debilita el Estado Nación. Esta obra cobra importancia para el estudio de las provincias ya que permite entender el rol que cumplen en el modelo neoliberal.

De la misma manera, María Mercedes Cuellar⁵², presenta un análisis completo de las condiciones económicas, políticas y sociales de Colombia, colocando en evidencia las inmensas contradicciones internas que existen en nuestro país en diferentes aspectos que han redundado en un incremento de la pobreza y la marginación de los diferentes entes territoriales. Igualmente la autora presenta una disertación frente a la descentralización política y administrativa del Estado colombiano en la que se rescatan los siguientes apartes: “la estructura política y administrativa del Estado en Colombia está en proceso de cambio”⁵³

En dicha obra, la autora luego de hacer un recuento del desenvolvimiento que tuvo esta forma de organización territorial, a partir de la Constitución 1886 (Ley 12 de 1886), decreto Ley 77 de 1987, establece que si bien es cierto, la Constitución de 1991 proclamó un Estado descentralizado, la realidad dista mucho de ese principio. Esto se debe a la ausencia de leyes que lo reglamenten, como el caso de la ley de ordenamiento territorial, o por que se han promulgado en sentido contrario, como es el caso de las leyes 60 y 100 de 1993 que “amarraron buena parte de las transferencias a la educación y la salud, sectores que a la vez no ha

⁵¹ CHILD, Jorge. *Fin del Estado*. Edit. Grijalbo, Bogotá, 1993.

⁵² CUELLAR. María Mercedes. *Colombia: proyecto inconcluso*. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2000.

⁵³ *Ibíd.*, p. 205.

sido o no se ha deseado descentralizar administrativamente. Así, aunque hace casi 20 años se abrió la puerta para iniciar una revolución administrativa y política a nivel municipal, ésta se ha dado tan sólo parcialmente.”⁵⁴

2. ESTUDIOS DE LA PROVINCIA EN ESPAÑA, ITALIA Y FRANCIA

En primera instancia, frente al estudio de la provincia en España, es de gran importancia el estudio que realiza Eduardo García de Enterría⁵⁵, pues permite encontrar aspectos que ayudan a dar claridad al papel que pueden desempeñar las provincias en el ordenamiento territorial colombiano, ya que éste tiene elementos del modelo español muy similares. Uno de estos, es el nivel de indeterminación de la estructura territorial, dice el autor refiriéndose al modelo territorial español, “pero bien sabido que los constituyentes no pensaron demasiado sobre ese esquema territorial, que dejaron además fundamentalmente indeterminado”⁵⁶. Para García de Enterría, la constitución española no decidió la instauración de la provincia para todo el territorio nacional, ella simplemente dio paso a lo que el autor define como una serie de iniciativas autonómicas.

El autor explica las razones por las cuales la provincia no fue suprimida en el ordenamiento territorial español, ya que esto generaría un vacío que dadas las circunstancias habría sido muy grave: “el constituyente optó, pues, por mantener íntegra la organización provincial existente, y, más aún, por decidir la indisponibilidad de la misma por las nuevas y eventuales Comunidades Autónomas”⁵⁷

En dicha obra menciona que como algunas Comunidades Autónomas, han intentado eliminar a las provincias de su organización territorial, generada por los

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 206

⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, et al. *La provincia en el sistema constitucional. La provincia en el sistema constitucional*. Edit. Civitas. Diputación de Barcelona, Madrid, 1991.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 5.

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 6.

mismos partidos de derecha⁵⁸ que se opusieron, desde la misma constituyente, para su establecimiento⁵⁹. Si han resistido, ha sido por la aplicación por parte del Tribunal Constitucional de la Garantía Constitucional⁶⁰. Para el autor, es claro que la instancia provincial, con excepción del caso Vasco, ha sufrido una “desvalorización política como instancia local sustantiva tras la Constitución y los Estatutos de Autonomía que la complementaron.”⁶¹ Esto explicado por las funciones que se han establecido para ellas, que se reducen casi exclusivamente a ejercer funciones de cooperación y asistencia a los municipios de su territorio.

Por otra parte, Sebastián Martín-Retortillo Baquer expone en su artículo denominado La Provincia En El Sistema Constitucional. El Tema De La Autonomía Provincial: Las Diputaciones Y El Proceso Autonómico, que las diputaciones provinciales, son el lugar idóneo para ejercer la autonomía local y por ende la participación primaria de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social⁶². En este sentido afirma el autor, que aquellas son las llamadas a cumplir el papel de ente intermedio encargado de los servicios supramunicipales, reivindicando su derecho a gestionar autónomamente los intereses de las comunidades⁶³.

Un texto importante que es necesario retomar para analizar la organización territorial española, es el denominado Gobierno Del Territorio Y Estado

⁵⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, et al. *Estudios sobre autonomías territoriales. La consagración del sistema autonómico en la constitución de 1978 y sus razones*. Edit. Civitas, Madrid, 1991.

⁵⁹ A excepción de la Comunidad Vasca, donde las provincias presentan un larga tradición histórica, entendidas por el nombre de los territorios forales o territorios históricos.

⁶⁰ En varias sentencias el Tribunal Constitucional de España, dejó sentado las bases de dicho principio. Sentencias como la 32/1981, la 4/ 1981 y la 27/1987, en las que determina que “el orden jurídico – político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga imprescindible para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador”

⁶¹ *Ibíd.*, p. 15.

⁶² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián et, al, *La provincia en el sistema constitucional. El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico*. Edit. Civitas. Diputación de Barcelona. Madrid, 1991.

⁶³ *Ibíd.*, p. 44.

Autonómico, de Julio C. Tejedor Bielsa⁶⁴. El autor hace un estudio de las características, históricas e influencia de otras legislaciones europeas como la italiana y la alemana, en la construcción del modelo de ordenamiento territorial español.

Frente al análisis de la figura de provincia en la constitución italiana, es valioso el aporte que realiza Luciano Vandelli, en su obra *La Provincia Italiana En El Contexto Europeo. Orígenes, Evolución, Perspectivas*. En ésta, el autor parte de una ubicación del desarrollo histórico que tuvo el ordenamiento territorial italiano, y la influencia que ha recibido de Francia la organización administrativa europea. En este sentido afirma Vandelli que los países que adoptaron la figura departamental sólo cambiaron, en la mayoría de los casos, su denominación por el de provincia, pero en general han seguido el modelo territorial administrativo de dicho país, como lo sucedido en Italia⁶⁵.

Lo que queda claro para el autor, es que la presencia de niveles intermedio, llámese provincia o departamento, en los ordenamientos territoriales es una constante en los países de Europa, desde Bélgica y los Países Bajos hasta España, con diferencias, que se ubican en los criterios de uniformidad en la constitución de los gobiernos locales⁶⁶. Para el autor, aunque si bien existen definiciones y posiciones encontradas⁶⁷ frente a la provincia, ésta subsiste al poseer una fisonomía propia y grupos territoriales sociales, a pesar de lo artificial de sus orígenes.

⁶⁴ TEJEDOR BIELSA, Julio C. *Gobierno del territorio y Estado autonómico*. Edit. Tirant lo Blanch. Valencia, 2001.

⁶⁵ VANDELLI, Luciano et, al. *La provincia en el sistema constitucional. La provincia italiana en el contexto Europeo. Orígenes, evolución, perspectivas*. Edit. Civitas. Diputación de Barcelona. Madrid, 1991, p. 519.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 520.

⁶⁷ En la misma obra, el autor cita el concepto que Glasdstone tiene de la provincia, que la entiende como “reto al buen sentido”; por su parte Cavour la consideró como “una catástrofe Geográfica”.

En lo que respecta al caso italiano, Vandelli explica que la Constitución de dicho país establece las provincias en las que ratifica el principio de autonomía, las opciones tradicionales y la búsqueda de insertar los entes territoriales más pequeños en el contexto regional. Pero, lo que respecta con el régimen organizativo y funcional de las provincias se le deja al legislador estatal, tal como ocurrió con la Constitución colombiana de 1991. Lo interesante del modelo italiano, es que los entes locales – municipios y provincias – “no son ‘componentes’ de las regiones, sino más bien como componentes, dentro de éstas, de la república”⁶⁸.

En el caso francés, el texto *El Departamento Francés*, de Miguel Sánchez Morón, presenta un completo análisis del ordenamiento territorial de dicho país, consagrado en su constitución, en el título XII, en los artículos 72, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4; 73; 74, 74-1 y 75. Luego de un recuento del proceso evolutivo que ha vivido el ordenamiento territorial de este país, caracterizado por la centralización inicial y las tendencias descentralizadoras de los años sesenta, que apuntó en dos direcciones: “la creación de la región y revitalización del nivel de administración local de base mediante la fusión y agrupación de municipios.”⁶⁹

La primera tendencia, explica Sánchez Morón, se somete a referéndum en 1969, que al ser rechazada generó la dimisión del General De Gaulle, pero que finalmente será instituida en 1972 por medio de una ley ordinaria y no vía reforma constitucional. La segunda, que pretendía reforzar la instancia municipal, se da desde 1959 con la ley 22 que permitió la fusión voluntaria de municipios y las denominadas mancomunidades municipales⁷⁰. La ley 31 de 1966 permitió la creación de las comunantés urbaines⁷¹ y con la aprobación de “las leyes de 31 de diciembre de 1970 y 16 de julio de 1971 insisten en esta dirección aumentando las subvenciones para la fusión y la mancomunación de municipios, instituyendo la

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 528.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 567-568

⁷⁰ En francés *Syndicats*

⁷¹ Que en el contexto colombiano se asemejarían a las área metropolitanas

nueva figura del distrito, agrupación intermedia voluntaria o, en su caso, forzosa, con competencias legales tasadas, e imponiendo la obligación de elaborar un plan de agrupaciones municipales en cada departamento.”⁷² El autor termina su análisis del modelo territorial francés, presentando la forma y funciones organizativas de cada entidad territorial.

También es importante el análisis de derecho comparado que hace Emilia Girón Reguera⁷³, donde aborda el tema de la descentralización territorial en Europa, específicamente en el Estado Federal alemán, austríaco y belga. De la misma forma se estudia el Estado regional italiano, francés y otros europeos.

Todo lo anterior nos permite reconocer que las intenciones de los constituyentes, al estipular las provincias como entidades del ordenamiento territorial colombiano, era que se siguiera el esquema de estos países europeos, mezclando elementos autonómicos del modelo español, regional del Italiano y fortaleciendo los departamentos y niveles intermedios al estilo francés, dejando al legislativo la titánica tarea de conciliar las tres posiciones.

3. TRATAMIENTO AL TEMA DE LA PROVINCIAS EN LOS DEBATES DE LA COMISIÓN SEGUNDA EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991.

En el seno de la comisión segunda de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se presentaron una variada gama de ponencias frente al modelo territorial que se quería para Colombia. El análisis de estos documentos, permite reconocer y entender las corrientes que determinaron el resultado final establecido en el

⁷² *Ibíd.*, p. 568.

⁷³ GIRÓN REGUERA, Emilia. La descentralización territorial en Europa. En J.L. García Ruiz, *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* (p. 45 – 143) Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá, 2007.

título XI de la Organización territorial, que establece como entidades territoriales los departamentos, los municipios, los territorios indígenas y con la posibilidad, vía legal, de elevar a la misma categoría a las regiones y provincias. Otorgándole a ella autonomía para la gestión de sus intereses, recogiendo los esquemas utilizados en España, Italia y Francia.

Una de estas ponencias, es la presentada por los constituyentes Francisco Rojas Birry, Orlando Fals Borda y Héctor Pineda Salazar.⁷⁴ En ella se propone en el artículo 1° establecer como entidades territoriales de la República: las Regiones, las Provincias, los Territorios de los grupos étnicos, los Distritos Metropolitanos, los Municipios, las Comunas y los Corregimientos con las características y funciones que se establecen en los artículos siguientes. Pero deja a una Ley orgánica determinar el régimen administrativo de las entidades territoriales. Por su parte, frente a las provincias, le dedican el artículo 6° afirmando que 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. Éstas, según la ponencia, se establecerán mediante consulta ciudadana.

Así mismo, Orlando Fals Borda en la ponencia del 1 de Abril de de 1991⁷⁵ establece el origen y desarrollo histórico de las provincias, que fue retomado posteriormente por autores que han abordado el tema.

Este autor, justifica en esta ponencia el resurgir de las provincias, después de su desaparición en 1945, por su vigencia en muchas regiones del país, como en el caso de Nariño, Boyacá y el Valle. En estas regiones esta figura ha sido el factor determinante para que numerosas luchas sociales hayan podido alcanzar sus cometidos.

⁷⁴ ROJAS BIRRY, Francisco, et al, *Proyecto de Reforma Constitucional a la Asamblea Nacional Constituyente Presentado en Marzo 8 de 1991 Título del Proyecto "Las Entidades Territoriales"*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.

⁷⁵ FALS BORDA, Orlando. *Ponencia sobre Provincias y asociaciones de Municipios presentada para la Comisión 2*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.

Igualmente el autor expone otros casos en los que se ha dado un resurgimiento de la provincia generada por los movimientos políticos y sociales regionales desde la década de 1970 a partir de acciones cívicas y locales. Estas propuestas del autor van encaminadas a lograr el avance “de manera gradual hacia un esquema de Estado Regional participativo” en este contexto los departamentos tendrían una función “sólo de engranaje de planificación económica y social”⁷⁶.

En dicha ponencia el constituyente propone la organización administrativa de las provincias en el ordenamiento territorial colombiano, que es necesario retomar a la hora de configurarlas y darles funciones específicas en una futura ley de ordenamiento territorial.

Por su parte, Gustavo Zafra Roldán⁷⁷, después de hacer una defensa sobre la importancia de esta entidad territorial como “instancia intermedia necesaria de articulación entre lo nacional y lo local”⁷⁸. Asimismo expresa que estas se pueden mantener allí donde ellas existan o llegaran a existir, pero por la ausencia de recursos, visión global del desarrollo, competencias y diferencias de grados de desarrollo, es muy difícil concretarlas como instancia intermedia de articulación de servicios nacionales y locales. Para Zafra Roldán “La provincia debe quedar como estancia socioeconómica cultural de desarrollo con perfiles propios y de intercambio de bienes y servicios pero sin ser depositaria de la coordinación de servicios nacionales y locales, del orden público y de la planificación del desarrollo territorial.”⁷⁹

Por otra parte, dos informes presentados a la Comisión Segunda del ordenamiento territorial de la Asamblea Nacional Constituyente, por Juan Gómez Martínez y el constituyente Jaime Castro, permiten comprender las condiciones económicas y políticas que influyeron notablemente a la hora de determinar el modelo territorial establecido en la constitución de 1991.

⁷⁶ *Ibíd.*, p.29.

⁷⁷ ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. *Ponencia General sobre los Departamentos*, Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 2.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 4

En el primer informe, denominado De Las Competencias De Las Entidades Territoriales⁸⁰, Juan Gómez Martínez expone los cuatro elementos fundamentales que se deben tener en cuenta a la hora de precisar el ordenamiento territorial colombiano. Primero, definición de la intervención del Estado, que según él debe garantizar la prestación de los servicios públicos básicos y garantizar la participación de la comunidad.⁸¹

Segundo, definición de la forma de Estado, que para el autor, en todo caso, será descentralizado y con un incremento progresivo de la autonomía territorial, la cual es un objetivo fundamental. Tercero, definición de las entidades territoriales, que deberán ser la Nación, los departamentos a nivel seccional y los municipios, distritos étnicos y distrito capital a nivel local.⁸²

Para el autor el texto constitucional debe reconocer lo que existe y no reinventar la realidad. Según él, en Colombia no hay nada más real, con más tradición y presencia que nuestros actualmente politizados e ineficientes departamentos. Pero no hay que confundir su existencia con su eficacia. “Los departamentos son. Las provincias fueron. Las regiones podrían ser”,⁸³ por lo tanto, no se deben suprimir los departamentos. Además admite la existe de la región, pues sólo en la costa Atlántica y el algunas extensiones del territorio patrio se encuentra esa identidad cultural, geográfica y económica, pero tratar de articular estos niveles (nación, región, departamento y provincia) sería imposible ya que no habría cofinanciación, cogestión ni coordinación de estas entidades. Por tal, la propuesta del autor es mantener las regiones a la voluntad de los departamentos.

Esta ponencia es importante por cuanto plantea que la figura de la provincia sólo se debiera consagrar en el texto constitucional como una posibilidad de erigirse en los departamentos en que se puedan crear, con funciones electorales y de

⁸⁰ GÓMEZ MARTÍNEZ, Juan. *De las competencias de las entidades territoriales*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá Marzo de 1991.

⁸¹ *Ibíd.*, p. 14.

⁸² *Ibíd.*, p. 17.

⁸³ *Ibíd.*, p. 19.

coordinación. Pues estas sólo existen en el departamento de Santander y Boyacá, pero en otros, como el caso de Quindío, no podrán existir.⁸⁴

El segundo informe es el titulado La Pobreza De Las Entidades Territoriales. Cuello De Botella De Las Descentralización⁸⁵, presentado por Jaime Castro, en el que presenta el panorama de la situación social, política y económica en la que se encontraban las entidades territoriales, municipios y departamentos para 1991. Sin desconocer los avances que en materia política se había por medio del fortalecimiento que han tenido los mecanismos de participación ciudadana, plantea que los municipios no están cumpliendo por completo sus funciones asignadas, puesto que los recursos con los que cuentan no permiten “financiar sus proyectos básicos ni atender a satisfacción sus necesidades elementales”.⁸⁶

A pesar de los esfuerzos que, según el autor, estaban haciendo los municipios como mejorar sus ingresos, racionalizar el gasto público, disminuir gastos de funcionamiento, etc. “el no cumplimiento por parte de los municipios de sus responsabilidades, a pesar de los esfuerzos que realizan para lograrlo, obedece” a su condición fiscal y económica pobre y débil.⁸⁷

El siguiente documento revisado es el análisis comparativo de los proyectos presentados por los constituyentes⁸⁸, las propuestas de las organizaciones no gubernamentales, las de las mesas preparatorias y derecho constitucional, frente al modelo territorial, que permite observar las propuestas generales que se llevaron a la Asamblea Constituyente que permite ver el panorama tan diverso que la comisión segunda de ordenamiento territorial de la Asamblea Nacional Constituyente, se vio obligada a retomar, a saber:

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 23-24.

⁸⁵ CASTRO, Jaime. *La pobreza de las entidades territoriales Cuello de botella de la descentralización*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 3.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 6

⁸⁸ Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. *Informe de las sesiones de la Comisión Segunda: transcripción de las grabaciones de la Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá, 1991.

El Gobierno Nacional deja que sea el Estatuto general de la Organización Territorial el que organice y determine el funcionamiento, las competencias, el cumplimiento de funciones administrativas, condiciones para la creación, fusión o supresión de los Departamentos.

Alianza Democrática M-19 están de acuerdo con la constitución de Regiones como entidad territorial pero por medio de consulta popular. Destacan la autonomía departamental.

Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño abren la opción a la Región

Guillermo Plazas Alcid propone la creación de las asambleas provinciales como corporaciones coadministradoras, cuyos miembros son elegidos popularmente.

Partido Social Conservador permite la creación de Regiones y le da la categoría de entidad territorial a los distritos indígenas.

Horacio Serpa- Guillermo Perry -Eduardo Verano incluyen la región como entidad autónoma territorial pero no obligatoria sino opcional.

Arturo Mejía Borda la Región como entidad autónoma con su gobernador y asamblea regional n incluye al Departamento como entidad territorial.

Juan B. Fernández introduce a las ya existentes a la Región como entidad autónoma financiera y administrativa con gobernadores elegidos popularmente pasando las competencias del departamento a la Región.

Cámara de Representantes “Colombia estará dividida en regiones étnicas, geográficas y económicamente diferenciadas”

Jaime Fajardo Darío Mejía determinó que la autonomía es el principio de organización de todas las entidades territoriales.

Eduardo Espinoza establece las regiones como entidad territorial y permite la creación de las provincias por medio de ley.

Proyecto de la Confederación de Juventudes colombianas permite la creación de las regiones y las provincias.

Proyecto del Colegio de altos estudios QUIRAMA permite crear regiones pero por medio de consulta popular.

Proyecto de la Fundación futuro Colombia establece a posibilidad de crear división dentro de los límites del Departamento pero para prestación de servicios públicos

4. TRATAMIENTO DADO A LAS PROVINCIAS EN LEYES, JURISPRUDENCIA Y PROYECTOS DE LEY SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

Posterior a la promulgación de la Constitución de 1991, no existe hasta el momento una ley sobre ordenamiento territorial que permita desarrollar título XI de la Carta Magna, a pesar de haberse presentado sendos proyectos de ley.

En un estudio realizado por el Departamento Nacional De Planeación⁸⁹ en el 2007, se plantea que sólo en el período de 1992 a 2003 se han presentado 13 proyectos de ley orgánica (LOOT), que por diferentes razones no se han podido concretar como leyes de ordenamiento territorial. Tal es el caso de los siguientes: El 178 de 1992 presentado por Humberto de la Calle Lombana - Ministro de Gobierno, 089 de 1993 por Fabio Villegas Ramírez – Ministro de Gobierno, 130 de 1995 Horacio Serpa Uribe – Ministro del Interior, 191 de 1995 Horacio Serpa Uribe – Ministro del Interior, 023 de 1996 Armando R. Blanco Dugand – Senador de la República, 103 de 1996 Juan Camilo Restrepo Salazar – Senado de la República, 021 de 1997

⁸⁹ DNP-DDTS-Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Documentos de Trabajo Mayo 15 de 2007. En http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/OT3_Notas%20sobre%20OT%20y%20proyectos%20de%20LOOT_Mayo2007.pdf

Amilkar Acosta – Senador, 041 de 2001 Armando Estrada Villa - Ministro del Interior, 052 de 2001 Amilkar Acosta – Senador, 057 de 2001 Juan Martín Caicedo Ferrer – Senador, 072 de 2001 Francisco Rojas Birry – Senador, 041 de 2001 (Unifica los proyectos de ley radicados en el 2001: 041, 052, 057, 072) 016 Senado/ 2003, 270.

En el mismo informe se expresa que otras leyes han intentado cubrir tal vacío, tales como la Ley 60/93, Ley 715/01 de planificación física y de usos del suelo – Ley 388/1997 y la ley 128 de 1994 sobre las áreas metropolitanas, la ley 80 de 1993 es su artículo segundo define a la provincias como entidades estatales “a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios”⁹⁰.

Adicionalmente, en este estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación se presentan las posibles causas que pueden explicar tal situación. Siguiendo los postulados de los juristas Jaime Vidal Perdomo y Augusto Hernández, el informe determina que: la Constitución del 91 fue ambigua al definir el camino a recorrer en materia de ordenamiento territorial en el país, hasta el punto de que no contiene, ni presenta un modelo territorial de Estado claramente definido: “¿Estado Federal? ¿Estado Regional? ¿Estado Municipal? ¿República de provincias?”⁹¹

De acuerdo al informe citado, no existe el prerrequisito de un consenso nacional sobre el tipo de Estado que se quiere y tampoco hay claridad sobre lo que se entiende por ordenamiento territorial. En el mismo sentido, se expone que no se ha precisado el punto de llegada de los cambios de la Constitución Política, que bien podría ser formular un proyecto de acto legislativo que modifique y aclare el Título XI que establece el ordenamiento territorial, o continuar presentando proyectos de ley que regule el contenido normativo de la Carta Magna.

⁹⁰ Ibíd.

⁹¹ Ibíd.

Un elemento importante que presenta el estudio en cuestión se refiere a la identificación de la forma como se ha desenvuelto el debate entorno al LOOT, puesto que este se ha centrado en la división político-administrativa y no a una verdadera planificación del país, el debate en torno a la LOOT se ha centrado en la división político – administrativa antes que en la planificación del país.

De igual forma, se identifica que durante los últimos años se ha profundizado en la organización territorial que ya existía antes de la Constitución de 1991, cual es: Departamentos, Distritos y Municipios y las otras posibilidades que se plantean, cual es, regiones y provincias o han contado con estudios que determine las implicaciones fiscales y macroeconómicas en su posible implementación.

Esta situación, si bien presenta una explicación de la ausencia de una ley de ordenamiento territorial, no alcanza a explicar en su totalidad las razones por las cuales no se ha dado por medio de ordenanzas la reglamentación efectiva de las provincias como entidades territoriales intermedias entre los municipios y los departamentos, o que sean utilizadas de diferentes formas sin un derrotero general para el país.

Por su parte, una ordenanza revisada es el decreto número 00304 del 6 de diciembre de 2005 por el cual se adoptan los núcleos de desarrollo provincial en Santander. Dicha ordenanza es importante, por que en ella se puede evidenciar la forma variada como pueden ser utilizadas las provincias bajo la influencia del modelo económico neoliberal. En ella se reorganizan las provincias históricamente existentes en Santander y se les asignan funciones de planificación y gestión, enfocadas a la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible.

Del decreto en mención, queda clara la utilización de la figura de la provincia como medio idóneo para el fortalecimiento de la economía de mercado, creando los

denominados polos de desarrollo económico. Pero no se dan funciones, ni recursos que permitan un desarrollo autónomo y no como un mero apéndice administrativo de los departamentos.

Respecto a la jurisprudencia de las altas Cortes, se encuentra que el tema de las provincias se ha desarrollado de manera indirecta, por medio del estudio de la autonomía y análisis de la descentralización de las entidades territoriales en Colombia. Tal es el caso de la Sentencia C-040/ del año 2000⁹², en la que se asume dicha figura como entidad territorial, dice la sentencia “De otra parte, la Corporación, lo encuentra también consonante con los artículos 286 y 288 de la Carta, conforme a los cuales las entidades territoriales -que son los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, y las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley-⁹³ .

Igual ocurre con las sentencias C-075/93, C-506/95, C-727/00 y la C-1112/01, en las que se limitan a desarrollar el contenido normativo del artículo 321 de la Constitución Nacional, en lo referido a las provincias, como entidades del ordenamiento territorial.

De esta forma, es necesario revisar qué manejo le han dado los proyectos de ley de ordenamiento territorial a las provincias y las ordenanzas que han intentado implementarlas en algunos departamentos, para identificar el nivel de importancia y funciones asignadas y viabilidad que esta figura ha tenido 17 años después de la promulgación de la constitución de 1991.

⁹² República de Colombia, Corte Constitucional, Expediente D-2457 - Sentencia C-040/00
Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON Díaz

⁹³ *Ibíd.*

CONCLUSIONES

La revisión bibliográfica realizada permite concluir:

1. Se identifica, en la revisión bibliográfica realizada, varias tendencias en el manejo del tema de las Provincias en el ordenamiento territorial colombiano. Por un lado, son importantes los trabajos realizados en torno al estudio histórico de la provincia en la época colonial y republicana. Por otra parte, desde el campo sociológico es necesario subrayar los aportes que Orlando Fals Borda hace frente al tema. Llama la atención el poca bibliografía existente en torno a la figura de la provincia desde el derecho administrativo.
2. La mayoría de textos jurídicos que abordan el tema de la provincia, lo hacen reproduciendo el contenido normativo del artículo 321 de la Constitución Política de 1991, sin agregar elementos adicionales que puedan dar explicación de la importancia administrativa de esta entidad territorial como nivel intermedio entre los departamentos y los municipios.
3. Al establecer la Constitución de 1991 un Ordenamiento Territorial, que tiene una fusión del régimen autonómico Español, el regionalismo italiano y el modelo francés; es posible afirmar que falta mayor análisis desde el derecho comparado, de la figura de la provincia como entidad territorial intermedia, para encontrar su viabilidad administrativa en Colombia.
4. Aunque existen algunos autores que abordan el tema de la incidencia de la globalización en el modelo territorial, se evidencia poco estudio en el papel que las provincias juegan en este contexto. En su mayoría, los textos consultados basan su análisis en el estudio de las comunidades locales,

que son un referente de las provincias, pero no precisamente entendidas como las define la Constitución.

5. La Jurisprudencia existente ha sido limitada en torno al tema de las provincias en el modelo territorial colombiano. La forma como la abordan, es de manera indirecta, recurriendo a temas como la autonomía de las entidades territoriales, centralización y descentralización.
6. Existe material teórico suficiente para hacer una investigación importante de la provincia y su importancia administrativa como entidad intermedia territorial de Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

1. ABELLO VIVES, Alberto. (1997, Abril – Julio) Descentralización: en el contexto del neoliberalismo y la globalización. *Revista Javeriana*. 6633, Tomo 128, 201-205.
2. ALMARIO GARCÍA, Jorge Enrique. *Estado regional. Elementos para un debate sobre el ordenamiento territorial*. Edit. Universidad Libre – seccional Cali. Cali, 1998.
3. ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Boletín Cultural y Bibliográfico*. Número 2, Volumen XXI, 1984. En <http://www.elheraldo.com.co/ELHERALDO/BancoConocimiento/R/rdhistoriadoble/rdhistoriadoble.as>
4. AYALA CALDAS, Jorge Enrique. *Aplicación del derecho administrativo en Colombia*. Edit. Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, 2002.
5. BORJA, Miguel. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. Instituto de Estudios políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Edit. CEREC, Bogotá, 1996.
6. BORJA, Miguel. La reforma territorial: avances, dificultades y perspectivas. En A. C. Laguado Duca (Ed.), *La política social desde la Constitución de 1991 ¿Una década perdida?* (p. 335-340). Edit. Centro de estudios sociales, CES. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.
7. CASTRO, Jaime. *La pobreza de las entidades territoriales Cuello de botella de la descentralización*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.
8. CHILD, Jorge. *Fin del Estado*. Edit. Grijalbo, Bogotá, 1993.
9. COLMENARES, Germán. *Historia económica y social de Colombia, 1537-1719*. 3ra Edición. Edit. Tercer Mundo. Bogotá, 1983.
10. COLÓN CÁRDENAS, Armando E y DELVECCHIO DOMÍNGUEZ Enrique A. *Ordenamiento territorial, Autonomía y regionalización en Colombia*. Edit. Fondo de Publicaciones de la Universidad del Atlántico. Colección de

Ciencias Sociales y económicas Rodrigo Noguera Barreneche. Barranquilla, 1999.

11. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 321.
12. CUELLAR, María Mercedes. *Colombia: proyecto inconcluso*. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2000.
13. DE LA CALLE LOMBANA, Humberto y EASTMAN ROBLEDO, José Mario. *En defensa de la descentralización y de la autonomía territorial*. Edit. Colombo Editores, Bogotá, 1996.
14. DNP-DDTS-Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Documentos de Trabajo Mayo 15 de 2007. En http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/OT3_Notas%20sobre%20OT%20y%20proyectos%20de%20LOOT_Mayo2007.pdf
15. ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. El Nivel Intermedio de Gobierno en Colombia: Crisis y Vigencia de los Departamentos (p. 423-493). En J.L. García Ruiz *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá, 2007.
16. ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. La Región. Entidad Territorial en Proceso de Identificación y Construcción (p. 495-542). En J.L. García Ruiz *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá, 2007.
17. FALS BORDA, Orlado. *Ponencia sobre Provincias y asociaciones de Municipios presentada para la Comisión 2*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.
18. FALS BORDA, Orlando. *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*. Edit. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000.
19. FALS BORDA, Orlando. *Historia doble de la Costa*: Universidad Nacional de Colombia, Banco de la República, Edit. El Ancora Editores, Bogotá, 2002.
20. FALS BORDA, Orlando. *Insurgencia de las provincias, hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Edit. Siglo veintiuno, s.a. Bogotá, 1988.
21. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, et al. *Estudios sobre autonomías territoriales. La consagración del sistema autonómico en la constitución de 1978 y sus razones*. Edit. Civitas, Madrid, 1991.

22. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, et al. *La provincia en el sistema constitucional. La provincia en el sistema constitucional*. Edit. Civitas. Diputación de Barcelona, Madrid, 1991.
23. GARCÍA RUIZ, José Luis. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá, 2007.
24. GIRÓN REGUERA, Emilia. La descentralización territorial en Europa. En J.L. García Ruiz, *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* (p. 45 – 143) Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá, 2007.
25. GÓMEZ MARTÍNEZ, Juan. *De las competencias de las entidades territoriales*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá Marzo de 1991.
26. HERRERA ÁNGEL, Martha. *Poder local, población y ordenamiento territorial en la Nueva Granada – Siglo XVIII*. Archivo general de la Nación – Colombia. Bogotá, 1996.
27. IBÁÑEZ, Jorge Enrique. *Estudios de derecho constitucional y administrativo*. 2ª ed. Edit. Legis, Bogotá, 2007.
28. MARTÍNEZ GARCÍA Armando. *Investigación Historia de la Subregionalización de los Santanderes*. Bucaramanga, Tesis. Universidad Industrial de Santander, 1995.
29. MARTÍNEZ MUÑOZ Luis Roberto. *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano. Conceptos, proceso legal y articulación*. Edit. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.
30. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián et, al, *La provincia en el sistema constitucional. El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico*. Edit. Civitas. Diputación de Barcelona. Madrid, 1991.
31. MATÍAS CAMARGO, Sergio Roberto, Et al. *Organización del territorio: teorías, enfoques y tendencias. Territorio, globalización y estado nacional*. Edit. Universidad Libre Colombia, Bogotá, 2004.
32. MUNERA, Alfonso. *El fracaso de la nación*. Edit. Áncora Editores, Bogotá, 1998.
33. PENAGOS, Gustavo. *Derecho Administrativo, Nuevas tendencias*. Edit. Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, 2007.
34. PIEDRAHITA RESTREPO, Carlos. *Constituciones de la primera república liberal – 1853-1856. Tomo I*. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1979

35. POSADA, Adolfo. *Escritos municipales y de la vida local*. Edit. Instituto de estudio de administración local. Madrid, 1979.
36. PRECEDO LEDO, Andrés. *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Edit. Síntesis, Madrid, 2004.
37. Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. *Informe de las sesiones de la Comisión Segunda: transcripción de las grabaciones de la Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá, 1991.
38. República de Colombia, Corte Constitucional, Expediente D-2457 - Sentencia C-040/00 Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON Díaz
39. RESTREPO, Darío. (1993, Septiembre – Octubre) Neoliberalismo y descentralización ¿Hacia el fin del Estado Nación? *Deslinde*, 14, 65 – 77.
40. RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho administrativo. General y colombiano*. Edit. Temis S.A., Bogotá, 2007.
41. ROJAS BIRRY, Francisco, et al, *Proyecto de Reforma Constitucional a la Asamblea Nacional Constituyente Presentado en Marzo 8 de 1991 Título del Proyecto “Las Entidades Territoriales”*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.
42. TEJEDOR BIELSA, Julio C. *Gobierno del territorio y Estado autonómico*. Edit. Tirant lo Blanch. Valencia, 2001.
43. VANDELLI, Luciano et, al. *La provincia en el sistema constitucional. La provincia italiana en el contexto Europeo. Orígenes, evolución, perspectivas*. Edit. Civitas. Diputación de Barcelona. Madrid, 1991.
44. VIDAL PERDOMO Jaime. *Descentralización? Regionalismo? Federalismo?* Edit. universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1981
45. ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. *Ponencia General sobre los Departamentos*, Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.