

# El papel del departamento en el desarrollo institucional colombiano

Aleksey Herrera Robles\*

*A lo largo de la historia republicana del país, los departamentos han constituido un punto fundamental para la concepción de la forma del Estado colombiano.*

*Durante el período comprendido entre 1810 y 1886, la nación se debatió en la dicotomía federalismo-unitarismo; con la Constitución de Núñez se estableció el principio del centralismo político y la descentralización administrativa y se inició el largo proceso para hacer efectivo este enunciado.*

*En la década de los ochenta, los departamentos se sumen en una verdadera crisis funcional, en los aspectos administrativos y financiero, producto principalmente del proceso de municipalización del desarrollo y el progreso nacional.*

*Con la Constitución de 1991, se abren nuevas perspectivas para estas entidades territoriales, lo que las convertirá en piedra angular para obtener el desarrollo institucional colombiano.*

## Régimen constitucional departamental

### 1. Régimen constitucional departamental desde 1810 hasta la Constitución de 1886

Antes de 1810, la administración colonial se caracterizó por ser centralista en grado sumo, fundada en la necesidad de mantener la dominación española y evitar la formación de un sentimiento nacional, objetivo este último que se logró en alguna medida, teniendo en cuenta las primeras formas de organización del Estado colombiano bajo el ideal federalista.

El Acta de Independencia del 20 de julio de 1810, sin tener el carácter de norma fundamental, expresaba un sistema federativo de gobierno:

*..., mientras la misma junta forma la constitución que afiance la felicidad pública, contando con las nobles provincias, a las que en el instante se les pedirá sus diputados, formando este cuerpo el reglamento para las elecciones en dichas provincias, y tanto este como la constitución de gobierno deberán formarse sobre las bases de libertad, independencia respectiva de ellas, ligadas únicamente por un sistema federativo cuya representación deberá residir en esta capital, para que vele por la seguridad de la Nueva Granada,...*

---

\* Abogado. Profesor de Derecho Público, Coordinador de investigaciones jurídicas y sociojurídicas, Universidad del Norte.

El espíritu del acta de independencia

tuvo desarrollo concreto no sólo en las Constituciones provinciales, principalmente del período comprendido entre 1810 y 1815, sino en "el acta de Federación de las provincias unidas", promulgada por varias de éstas y en cuyo artículo sexto, se prescribía:

*Las provincias unidas de la Nueva Granada se reconocen mutuamente como iguales, independientes y soberanas, garantizándose la integridad de sus territorios, su administración interior y una forma de gobierno republicana. Se prometen recíprocamente la más firme amistad y alianza, se juran una fe inviolable y se ligan en un pacto eterno cuanto permite la miserable condición humana.*

Las Constituciones provinciales como la del Estado libre e independiente del Socorro (15 de agosto de 1810), la de Cundinamarca (30 de marzo de 1811), la de la República de Tunja (9 de diciembre de 1811), Antioquia (21 de marzo de 1812), Cartagena de Indias (15 de junio de 1812) etc., contienen la reafirmación del ideal federalista, resultado no sólo de la ausencia de verdaderos sentimientos nacionales, sino por la influencia del proceso revolucionario norteamericano que se inició con la Declaración de los derechos de Virginia en 1776 y llega a su punto culminante en 1787 con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos, en desarrollo del pacto de federación de las 13 colonias, originaria en cuanto a la implantación del régimen federal (inicialmente confederado) y presidencial.

El trágico proceso de reconquista dio razón al centralismo: "Nada más contraindicado para hacer frente a Morillo y a su política de barbarie, que este conglome-

merado de provincias aisladas, débiles para la defensa e inexpertas en el arte de la guerra."<sup>1</sup>

Cuando las fuerzas militares nacionalistas lograron vencer en las batallas de liberación, período que se caracterizó en alguna forma por su naturaleza centralista, se dio origen, el 17 de diciembre de 1819, a la República de Colombia, que integraba los territorios de Venezuela y la Nueva Granada:

*Art. 5. La República de Colombia se dividirá en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca, que comprenderá las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre queda desde hoy suprimido. Las capitales de estos departamentos serán las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá, quitada la adición de Santafé.*

En la Constitución de la República de Colombia del 30 de agosto de 1821, Art. 8, se dispuso la siguiente división territorial: "el territorio de la República será dividido en departamentos, los departamentos en provincias, las provincias en cantones y los cantones en parroquias."

El mando de cada departamento residía en un magistrado con la denominación de intendente, de libre nombramiento y remoción del presidente de la República con previo acuerdo y consentimiento del Senado.

En 1828, Bolívar se hace nombrar dictador por la Junta de padres de familia, y

---

<sup>1</sup> URIBE VARGAS, Diego. *Las constituciones en Colombia*. Volumen I, Madrid, Ed. Cultura hispánica, pág. 70.

el 27 de agosto expide un decreto orgánico en el que suprime las intendencias de los departamentos, dividiendo el territorio en prefecturas, las cuales estaban a cargo de un prefecto, "agente natural e inmediato del jefe del estado."

Disuelta la Gran Colombia, se expide el 29 de febrero de 1831 la Constitución del Estado de la Nueva Granada, que divide el territorio en provincias, éstas en cantones y estos últimos en distritos parroquiales. La gobernación superior de cada provincia residía en un magistrado con la denominación de gobernador, quien dependía del presidente de la república. "La Constitución de 1832 inició un giro, a partir del frustrado experimento hipercentralista de 1821. La sección segunda del título VIII desarrolló el régimen "de las cámaras de provincia y concejos municipales", con atribución a las primeras como la de proponer al concejo del estado tres (3) individuos para el nombramiento de cada uno de los magistrados del tribunal de su respectivo distrito judicial o la ciertamente descentralista de "proponer al poder ejecutivo lista de seis individuos para que de entre ellos tome al que haya de ser nombrado gobernador." <sup>2</sup>

En la Constitución de 1843, bajo la presidencia de Pedro Alcántara Herrán, se estableció una forma de Estado de corte rigurosamente centralista; el territorio de la Nueva Granada se dividía en provincias compuestas por uno o más cantones. Las provincias estaban a cargo de gobernadores, los cuales, conforme al Art. 102, numeral 4, eran de libre nombramiento y remoción del ejecutivo.

<sup>2</sup> RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones de la primera república liberal*. Tomo I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 37.

Hay que señalar que dentro de los aspectos programáticos fundamentales del gobierno del general Herrán, se encontraba la iniciativa de desmembrar las provincias existentes (19 en 1835) hasta cuarenta, con el fin de debilitarlas en beneficio de la acumulación de poder del Estado Central.

La Constitución de 1853 retoma las banderas federalistas: José Hilario López, por el partido liberal, y los conservadores Rufino Cuervo y José Joaquín Gori no obtuvieron la mayoría absoluta de votos, por lo que la decisión del Congreso favoreció al primero.

El Art. 48 de esa norma fundamental estableció que "cada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del gobierno general, respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispongan esta constitución y las leyes." El territorio se divide en provincias, las cuales estaban a cargo de un gobernador de elección popular.

La Constitución política para la Confederación Granadina del 22 de mayo de 1858 organiza el territorio en ocho Estados federales: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, cuyos gobiernos serían populares, representativos, electivos y responsables (Art. 9º).

Finalmente, la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, promulgada después de suscribirse el pacto de unión, el 20 de septiembre de 1861, establece un sistema confederado. En dicha Constitución, en la sección I, capítulo II,

artículo 6º al 14, se establecen los derechos y deberes de los Estados. Hay que anotar que bajo la vigencia de esta Constitución fue sancionado, el 26 de mayo de 1873, el actual Código Civil colombiano, el cual incorpora aún en el libro II, título III la denominación "bienes de la unión" para referirse a los que pertenecen a la república, distinguiéndolos de los que pertenecían a los Estados.

## **2. Organización departamental desde la Constitución de 1886 hasta la reforma constitucional de 1968**

El 10 de septiembre de 1885, el presidente Rafael Núñez convoca un congreso nacional de delegatarios para el 11 de noviembre de ese año, con participación de los partidos políticos, excluyendo únicamente la vertiente radical del partido liberal: "el censo de los acontecimientos ha destruido el régimen constitucional en que hemos agonizado, más que vivido, durante un cuarto de siglo...", fueron sus palabras inaugurales.

La Constitución de 1886 divide el territorio en departamentos y éstos en provincias, que a su vez se dividen en distritos municipales.

El Art. 5º estableció los siguientes requisitos para su formación: a) solicitud de las cuatro quintas partes de los concejos municipales; b) que el nuevo departamento tenga por lo menos 200.000 almas; c) que la creación sea decretada por una ley aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

La administración de los departamentos estaba a cargo de un gobernador, agente de la administración central, por una parte, y por otra, como jefe superior en la

administración departamental, nombrado libremente por el presidente de la República para períodos de tres (3) años y que tenía, entre otras funciones, la de "revisar los actos de las municipalidades y los de los alcaldes, suspender los primeros y convocar los segundos por medio de resoluciones razonadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad" (Art. 195, numeral 8º), y las asambleas departamentales compuestas de los diputados que corresponden a la población a razón de uno por cada doce mil habitantes, cuyas sesiones ordinarias eran cada dos (2) años y cuyas principales funciones eran: "1) elegir a los senadores; 2) crear y suprimir municipios con arreglo a la ley; 3) votar el presupuesto del departamento cada dos años y 4) dirigir y fomentar por medio de ordenanzas y con los recursos propios del departamento, la instrucción primaria y la beneficencia, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la inmigración, la importación de capitales extranjeros, la colonización de tierras pertenecientes al departamento, la apertura de caminos y canales navegables, la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del departamento, la canalización de ríos; lo relativo a la política local, la fiscalización de las rentas y gastos de los distritos y cuanto se refiera a los intereses seccionales y al adelantamiento interno" (Art. 185). En conclusión, estaban cimentadas las bases ideológicas y fundamentales del centralismo político y la descentralización administrativa; sin embargo, se requirieron muchos años y reformas para poner en práctica el principio enunciado.

Dentro de las reformas constitucionales a la organización departamental podemos destacar:

- El departamento de Panamá, sometido a un régimen jurídico especial por disposición del Art. 201 de la Constitución Nacional, quedó sometido a las disposiciones generales de los departamentos (Ley 41 del 6 de noviembre de 1894).

- Mediante acto reformativo N° 3 del 30 de marzo de 1905 se facultó al legislador ordinario para "alterar la división territorial de toda la república, formando el número de departamentos que estime conveniente para la administración pública."

- Creación de los consejos administrativos departamentales mediante acto legislativo N° 2 de 1907, los cuales tenían como función, entre otras, la de elegir a los senadores, crear y suprimir municipios y cumplir otras atribuciones por delegación del Congreso.

- Artículo 2º, acto legislativo N° 2 de 1908: "en cada departamento habrá un gobernador de libre nombramiento y remoción del poder ejecutivo nacional, del cual será agente."

- El acto legislativo N° 3 del 31 de octubre de 1910, en sus Arts. 47 al 60 introduce algunas reformas a los departamentos: a) se le da el carácter al gobernador de "agente del poder ejecutivo y jefe de la administración seccional"; b) se faculta al legislador para establecer divisiones provinciales; c) se establece la autonomía fiscal y financiera de los departamentos; d) las asambleas se organizan como corporaciones de elección popular "a razón de uno por cada doce mil habitantes y uno por cada fracción que pase de seis mil"; e) se le otorga facultad a las asambleas para organizar los tribunales de cuentas y crear y suprimir circuitos de

notaría y registro. Esta última facultad se pierde para los departamentos mediante acto legislativo N° 1 de 1931, el cual otorga la competencia al legislador.

- Mediante la ley 4ª de agosto 20 de 1913, se expide el Código de Régimen Político y Municipal en el cual se desarrollan en seis (6) capítulos (título IV) todos los aspectos relacionados con los departamentos.

Las provincias, reguladas por el título V, fueron suprimidas mediante acto legislativo N° 1 del 5 de agosto de 1936, Art. 2º: "el territorio nacional se divide en departamentos, intendencias y comisarías; los primeros se dividen en municipios o distritos municipales."

- Mediante acto legislativo N° 1 del 30 de noviembre de 1944, se faculta al legislador para erigir en departamento la intendencia del Chocó.

- Con la reforma de 1945 (acto legislativo N° 1 del 16 de febrero) se fijaron los requisitos para la formación de nuevos departamentos, se estableció que las asambleas se reunirían ordinariamente "cada año en la capital del departamento por un término de dos (2) meses", y se definió la integración de éstas "a razón de un diputado por cada cuarenta mil habitantes y uno más por fracción igual o mayor a la mitad de dicha cifra."

- En el decreto legislativo N° 0247 del 4 de octubre de 1957, reforma constitucional aprobada por el plebiscito del 1º de diciembre de 1957, se estableció que los miembros de las "asambleas departamentales no tendrán sueldo permanente, sino asignaciones diarias durante el término de las sesiones", disposición que fue derogada por el Art. 75 del acto

legislativo N° 1 de 1968.

- Mediante acto legislativo N° 3 de 1959 se abrió constitucionalmente la oportunidad de crear entidades como las áreas metropolitanas: "fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público...", disposición que modificó el Art. 7° de la Constitución nacional.

- Mediante actos legislativos N° 2 de 1959 y 1° de 1963 se autorizó al Congreso para erigir en departamento las intendencias del Meta y la Guajira, respectivamente.

- Finalmente, la reforma contenida en el acto legislativo N° 1 del 11 de diciembre de 1968, de iniciativa del gobierno del doctor Carlos Lleras Restrepo, se fundamentó en cuatro ideas básicas: planeación, democracia, garantía a las libertades y descentralización; en este último aspecto, los departamentos se vieron beneficiados administrativa y fiscalmente. En resumen, las reformas introducidas fueron:

1. En el Art. 2° del acto legislativo N° 1 de 1968 se modificó el Art. 5° de la Constitución Nacional, estableciendo condiciones más rígidas para la creación de nuevos departamentos.

2. Se le dio mayor autonomía a los departamentos "para la administración de asuntos seccionales."

3. Se creó con carácter constitucional el situado fiscal o participación de los ingresos corrientes de la nación para la atención de los servicios de salud (26%) y educación (74%), distribuidos atendiendo la población (70%) y el reparto

igualitario (territorial 30%). La disposición constitucional fue implementada por la ley 46 de 1971.

### **3. La crisis de los departamentos en la década de los ochenta**

El proceso de descentralización municipal vivido en la década de los ochenta aceleró la crisis fiscal y funcional de los departamentos colombianos.

Los municipios se convirtieron en el centro de impulso, motor fundamental del desarrollo, y los departamentos se constituyeron en meros orientadores o planificadores de la incierta política nacional.

Así, mientras en los aspectos políticos, administrativos y fiscales se fortalecía al municipio colombiano, el departamento decrecía en importancia. En el aspecto político, mediante el acto legislativo N° 1 de 1986 y las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987 se estableció la elección popular de alcaldes, mientras el gobernador seguía siendo agente de libre nombramiento y remoción del presidente de la república. Esto le dio mayor prestancia y respaldo popular a los alcaldes.

En el aspecto fiscal, las rentas departamentales decrecían debido, entre otras cosas, a la mala administración del monopolio a los licores, la evasión a los impuestos de timbre vehicular, el contrabando y la evasión del impuesto a los cigarrillos y un situado fiscal que afectaba el presupuesto de los servicios de salud y los fondos educativos regionales, y no propiamente el de los departamentos.

Desde el punto de vista administrativo, la ley 3ª de 1986, estatuto básico de la administración departamental, no introdujo nada nuevo a los departamentos, a

diferencia de lo que sucedió con los municipios con la ley 11 del mismo año. Por otra parte, con la descentralización a favor de los municipios se le restaron a los departamentos algunas funciones en materia de:

a) **Transporte:** Mediante decreto ley 80 de enero 15 de 1987 se le entregaron a los municipios la mayoría de las funciones que venían cumpliendo los institutos departamentales de tránsito en relación con la asignación de rutas y horarios, otorgamiento y cancelación de licencias de funcionamiento de las empresas de transporte público urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, fijación de las tarifas del transporte, racionalización del uso de las vías, facultad de sanción a quienes infrinjan el "Estatuto Nacional de Transporte Terrestre", expedición de la tarjeta de operación para los vehículos de servicio público, etc.

b) **Educación:** La ley 29 de 1989, que modificó particularmente la ley 24 de 1988, trasladó a favor de los municipios las funciones que tenían los departamentos de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados y jornadas adicionales. Los alcaldes adquirieron la facultad que tenían los gobernadores para nombrar, remover, controlar y en general administrar la planta de personal del sector.

c) **Salud:** Con el sistema nacional, establecido mediante ley 10 de enero de 1990, se entregó a los municipios la dirección y prestación de los servicios de salud del primer nivel de atención, que corresponde a los hospitales locales, los

centros y puestos de salud, y a los departamentos se les dejó la prestación de los servicios de salud del segundo y tercer nivel de atención, que corresponde a los hospitales regionales, universitarios y especializados.

A los municipios se les abre la posibilidad de recibir recursos del situado fiscal para atender su nivel, una vez constituyan los fondos locales de salud (Art. 13, ley 10 de 1990).

En virtud del Art. 35, literal b) de la ley 3ª de 1986, se facultó al presidente de la república para "codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la administración departamental. Así, se expidió el decreto 1222 del 18 de abril de 1986, "código de régimen departamental", que regulaba todos los aspectos relacionados con estas entidades territoriales. Sin embargo, la ley 3ª se limitó a retomar la legislación vigente, por lo que los departamentos no sufrieron ninguna modificación en su estructura o su régimen administrativo.

Las facultades de los departamentos tales como las de participar en los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas, cumplir funciones y prestar servicios nacionales, promover y ejecutar actividades económicas que interesen al desarrollo y bienestar de sus habitantes y prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios (Art. 1º, ley 03 de 1986) estaban establecidas en la Constitución de 1886.

Los Arts. 2º al 4º sobre convenios interdepartamentales constituyen una aplicación particular a los Arts. 266 y 267 del decreto 222 de 1983, estatuto contrac-

tual nacional; el capítulo III, sobre entidades descentralizadas, recoge los principios existentes en el decreto 1.050 de 1968 y el 3.130 del mismo año, "estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional"; los Arts. 11 al 15 de la ley 03 de 1986 consagran los preceptos establecidos en el título VIII del Código de Régimen Político y Municipal, ley 04 de 1913, y el capítulo V sobre control fiscal retoma los Arts. 59 y 187, numeral 8º de la Constitución nacional anterior. Finalmente, el capítulo VI sobre "asamblea y diputados" establece la organización y funcionamiento de las asambleas, sesiones e inhabilidades de los diputados, régimen que se encontraba establecido en los Arts. 97 y 98 de la ley 4ª de 1913.

El panorama que reflejaban los departamentos era de total inoperancia, a lo que se sumaban factores ontológicos tales como el exceso de burocracia y la mínima inversión, la crisis financiera expresada en un gran déficit de tesorería, la ausencia de la administración departamental en la solución de los problemas de la comunidad, la ausencia de liderazgo y la corrupción administrativa.

#### **4. Los departamentos frente a la nueva Constitución**

La nueva Constitución trae para los departamentos vientos de renovación, si se tiene en cuenta no sólo los cambios políticos introducidos, sino el cambio de concepción en relación con estas entidades territoriales, fortalecidas en distintos aspectos.

1) **Aspecto político:** La elección popular de gobernadores y el voto programático: el artículo 303 de la Constitución nacional dispuso que los gobernadores serían

elegidos para períodos de tres (3) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente. La elección popular de gobernadores recobra cierto liderazgo para el departamento, teniendo en cuenta que el cargo se ejerce con mayor soberanía que la ejercida por los alcaldes. El voto programático, establecido en el Art. 259 de la Constitución, obliga al candidato a comprometerse con sus electores en una relación que se aleja de la simple representatividad y se acerca al mandato civil, como se enunciara en la doctrina clásica de Rousseau, a través de la inscripción de un programa que adquiere, con la elección, el carácter de imperativo y cuyo incumplimiento genera la posibilidad de la revocatoria.

2) **Aspecto internacional:** El Art. 289 de la Constitución vigente abre la oportunidad a los departamentos fronterizos para adelantar directamente con entidades territoriales limítrofes de los países vecinos, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

Esta disposición está acorde con los principios que orientan la Constitución de 1991, en la que el Estado colombiano se compromete a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana.

3) **Aspecto planificador:** El Art. 298 reconoce la autonomía de los departamentos en la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio.

- El inciso 2º del Art. anterior autoriza a los departamentos para coordinar y complementar la acción de los municipios.



- El Art. 344 establece que los organismos departamentales de planeación deben efectuar la evaluación de gestión y resultado sobre los planes y programas de desarrollo e inversión tanto de los departamentos como de los municipios.

4) **Aspectos de orden público:** En materia de orden público subsiste, ahora con carácter constitucional, el sometimiento de los municipios a las disposiciones departamentales, no sólo en cuanto a las normas de policía (códigos departamentales) sino en cuanto a la preservación de la seguridad, tranquilidad y salubridad pública a que se refería el Art. 21 del Decreto 1.001 de 1988.

En efecto, el Art. 300, numeral 8º de la Constitución Nacional faculta a las Asambleas Departamentales para "dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal"; y el Art. 315, numeral 2º de la Carta, en relación con los alcaldes, les atribuye "conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la república y del respectivo gobernador..." (C.C. Art. 296).

5) **Aspectos administrativos:** A pesar que la ley orgánica de ordenamiento territorial debe establecer los servicios a cargo de los departamentos y municipios, la Constitución Nacional conserva importantes funciones administrativas para los departamentos, principalmente en materia de control de tutela de los municipios; así, por ejemplo, los organismos de planeación departamental deben participar en la preparación de sus presupuestos en los términos y condiciones que la ley señale (Art. 344) y los departamentos adquieren la posibilidad de concurrir con los municipios en la regu-

lación del deporte, la educación y la salud (Art. 300, numeral 10º).

Además, existe una mayor atribución del Gobernador como agente del presidente (en orden público y ejecución de las políticas integrales) y como coordinador de los servicios nacionales en su jurisdicción. El Art. 305, numeral 13 de la Constitución lo faculta para "escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento de acuerdo con la ley."

6) **Aspecto regional:** Atendiendo los lineamientos que haga el legislador en la ley de ordenamiento territorial, son los departamentos los actores principales en la conformación de las regiones. El Art. 306 de la Constitución establece: "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."

7) **Aspecto fiscal:** Con la nueva Constitución no se modificó la autonomía fiscal de las entidades territoriales; sin embargo, se mantuvo la imposibilidad de éstas para crear nuevos tributos. El situado fiscal a favor de los departamentos (Art. 356 de la Constitución) se distribuyó así: un 15% en forma igualitaria (territorial) y el 85% restante teniendo en cuenta criterios más ajustados a las necesidades de la comunidad y la eficacia y eficiencia de los administradores seccionales.

Los monopolios establecidos a favor de los departamentos, tales como el de licores y de suerte y azar (loterías) constituyen un ingreso determinante para la

ejecución de los programas departamentales; sin embargo, el panorama actual no es muy claro en este sentido, por cuanto el monopolio de las loterías, por ejemplo, que se explotaban a través de las beneficencias, podrían pasar a ECOSALUD, lo que si bien no afecta la destinación de la renta (inciso 4º, Art. 336) sí menoscaba o limita las posibilidades de los departamentos.

De este planteamiento general sobre los departamentos utilizando el marco estrictamente histórico-constitucional, podemos concluir que estas entidades territoriales están llamadas a liderar el cambio institucional del país, convirtiéndose en guías permanentes de los municipios en el difícil proceso del progreso y el desarrollo.

## Bibliografía

1. RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones de la primera república liberal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1985.
2. SACHICA, Luis Carlos. *Sistema de administración regional y municipal*, Bogotá, La nueva ley, 1990.
3. SALAZAR, Diego. *Historia constitucional de Colombia*, Bogotá, Jurídicas Wilches, 1980.
4. URIBE VARGAS, Diego. *Las constituciones de Colombia*, Volumen I, II y III, Madrid, Ed. Cultura hispánica.