

CAPÍTULO 1

EL MUNICIPIO EN COLOMBIA Y LAS DIFICULTADES PARA SU CREACIÓN

PAULA ROBLEDO SILVA*

Sumario: Introducción. I. El municipio colombiano como entidad territorial fundamental. II. La creación de municipios. A. Requisitos. B. Procedimiento. Reflexiones finales. Referencias.

INTRODUCCIÓN

El artículo 311 CP reconoce al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Partiendo de la importancia dada por el propio constituyente a esta entidad territorial, el propósito de este escrito es analizar los requisitos previstos por la ley para su creación y el procedimiento dispuesto para ello.

No es menor la importancia del tema, si se entiende que el municipio, como eje de la división territorial del Estado, fue creado con la finalidad de ejercer, mediante sus propios

* Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid, España. Delegada para asuntos constitucionales de la Defensoría del Pueblo. Docente de la Universidad Externado de Colombia. Contacto: paula.robledo@uexternado.edu.co

órganos, una serie de funciones y atribuciones dentro de un determinado territorio, y sobre una población específica a la que le debe procurar el mejoramiento en sus condiciones de vida.

Como se verá, la creación, modificación, definición de límites territoriales y la supresión o fusión de un municipio están a cargo de las administraciones departamentales, pero estas ejercen tal facultad en los términos expresamente determinados por el legislador, tratándose de una materia reglada bajo reserva de ley por mandato constitucional.

Ahora bien, si el municipio en el orden constitucional representa un factor primordial de desarrollo social, económico, cultural, político y administrativo del país, este debería estar presente en todos los lugares del territorio nacional, para que sea la institución más cercana a los ciudadanos¹, por lo cual se pretende realizar un diagnóstico de la evolución normativa de los requisitos para su creación y del resultado de dicha producción legal, y demostrar que la política legislativa hoy no es proclive a fomentar el nacimiento de nuevos municipios, que es, podría interpretarse, el querer de los constituyentes; por el contrario, tiende a evitar su proliferación.

I. EL MUNICIPIO COLOMBIANO

COMO ENTIDAD TERRITORIAL FUNDAMENTAL

El título XI de la Constitución Política es el encargado de regular la organización territorial colombiana, porque establece la posibilidad de dividir el territorio y su funcionamiento. Como hemos dicho al respecto en otro lugar:

En virtud de lo previsto en la Constitución el territorio podrá tener dos formas o tipos de organización: por una parte,

1 AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 70.

una división general que comprendería la división político administrativa, que se concreta en la creación de entidades territoriales (Art. 286), con autonomía política, administrativa y financiera (Art. 287); y por otra parte, las simples divisiones administrativas que se crearían con fundamento en el artículo 285 de la Constitución, y que a su vez pueden ser de dos tipos: algunas de rango constitucional, como por ejemplo, las áreas metropolitanas (Art. 319), las regiones administrativas y de planificación (Art. 306) y las provincias administrativas (Art. 321); y otras de rango legal, es el caso de las asociaciones de municipios, las asociaciones de departamentos, las regiones de planeación y gestión, la región de planeación y gestión especial, todas estas figuras reguladas en la Ley 1454 de 2011².

La primera, es decir, la división político-administrativa del Estado, se asienta en las entidades territoriales, entendida esta denominación como una categoría genérica que abarca un conjunto de entes o porciones territoriales, en nuestro caso, con características diversas entre sí.

No ha pasado mucho tiempo desde que se introdujo en el régimen constitucional colombiano la categoría “entidad territorial”, pues solo hasta 1968, con el Acto Legislativo 01 (art. 2.º) que reformó la Constitución de 1886, se estableció lo siguiente: “Son entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los *Municipios* o Distritos municipales en que se dividen aquellos y estas” (resaltado fuera de texto). Esta disposición constitucional estuvo vigente hasta que, en 1991, se modificó, y actualmente el artículo 286 CP dispone:

Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, *los municipios* y los territorios indígenas.

2 PAULA ROBLEDO SILVA. “La ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿un nuevo horizonte para la organización territorial colombiana?”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, n.º 443, 2015, pp. 191 ss.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. (Resaltado fuera de texto).

Así las cosas, las entidades territoriales se constituyen como las secciones en las que se divide el territorio y que, además, conforman niveles de gobierno y administración diferentes del nacional.

Ahorabien, desde el punto de vista histórico-sociológico, los municipios han sido definidos como agrupaciones de personas que se asientan en determinados territorios y que comparten intereses comunes; sin embargo, desde la órbita del derecho, no siempre ha existido unanimidad a la hora de definir y estudiar la naturaleza de estas agrupaciones. El municipio es un elemento integrante del Estado, y sin Estado no existiría municipio³.

Los municipios son entonces partes de la división político-administrativa del territorio del Estado, que se crean con la finalidad de ejercer, mediante sus propios órganos, una serie de funciones y atribuciones dentro de un determinado territorio y sobre una población específica. Se trata de personas jurídicas de derecho público (reconocidas como tales en el Decreto 1333 de 1986, art. 4.º), con capacidad jurídica, titulares de competencias y potestades otorgadas por el ordenamiento jurídico constitucional y legal, y con autonomía para la gestión de sus propios intereses⁴.

Al aceptar entonces que, sin entes locales, para el caso colombiano municipios, no hay Estado, los constituyentes no dudaron en manifestarse como defensores del munici-

3 LUCIANO PAREJO. "El municipio y su autonomía", *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 288, enero-abril, 2002, p. 133.

4 Cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1989 y PAULA ROBLEDO SILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

palismo; de ahí su deseo de fortalecer el municipio hasta el punto de declararlo como la entidad territorial fundamental, eje del ordenamiento territorial colombiano (art. 311 CP). Tanto es así, que en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se observa que algunos de sus miembros llegaron a plantear la posibilidad de dotar a los municipios de una cláusula general de competencias, de tal suerte que toda competencia que no estuviese atribuida expresamente a otra entidad territorial se entendiera perteneciente al orden municipal⁵, propuesta que finalmente se materializó veinte años después en el artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT), que dispone:

Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

Parágrafo. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación. Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.

[...] (Resaltado fuera de texto).

5 Véase, entre otros, el proyecto presentado por Juan Gómez Martínez, *Gaceta Constitucional*, 1 de abril de 1991, p. 5. Así mismo, la propuesta presentada por la Asociación de Diputados y Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia, *ibíd.*, 3 de abril de 1991, p. 7.

Bajo estos presupuestos constitucionales, el legislador también definió expresamente al municipio como entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (art. 1.º de la Ley 136 de 1994).

Por otra parte, la Corte Constitucional, desde sus inicios, se ha ocupado de explicar el contenido del artículo 311 CP. Así, ha encontrado en este precepto constitucional uno de los fundamentos de la organización territorial del Estado y ha justificado el debate constituyente que se dio en torno de este precepto constitucional.

El alto tribunal ha puesto de presente que, si bien bajo la vigencia de la Constitución anterior los municipios también eran considerados como el fundamento de la Nación, por ser las organizaciones políticas y administrativas más cercanas al individuo, y la autonomía municipal no puede estudiarse como una total innovación de la Constitución de 1991 –pues, p. ej., el Acto Legislativo 01 de 1986 ya había significado un importante avance al establecer: la elección popular de los alcaldes; la pérdida de la capacidad funcional en cabeza de los gobernadores para revocar los actos de los alcaldes (quienes anteriormente eran sus delegados); la creación de órganos de control fiscal territorial y la posibilidad de realizar consultas populares a nivel municipal, para decidir sobre asuntos que interesaran a los habitantes de determinado municipio–, lo cierto es que en todo caso los municipios parecían permanecer relegados a un tercer plano, después de la Nación y los departamentos⁶.

Ahora bien, para la Corte, a partir de 1991, los entes municipales son las células fundamentales de la estructura política y administrativa del Estado. En otras palabras, el poder central no puede tener injerencia en las gestiones y decisiones locales, de acuerdo con las competencias estable-

6 Sentencia C-195 de 1997.

cidas, porque de lo contrario se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución reconoce a los municipios para que gestionen sus intereses, claro está, siempre en el marco de la Constitución y las leyes⁷.

Así las cosas, para la Corte, a la luz de la nueva Constitución, y en especial del artículo 311, el carácter fundamental de los municipios no es una manifestación retórica⁸, el municipio se convierte en el eje central del aparato territorial del Estado, pues son las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades de su comunidad, las que están en contacto más íntimo con los ciudadanos y, sobre todo, son las que tienen, en últimas, el interés, así sea político, de solucionar los diversos problemas locales⁹.

Para la alta corporación, la armonización de los principios de unidad y autonomía exige la confluencia de un sistema de limitaciones recíprocas, a partir de las cuales la autonomía territorial se ve restringida por la unidad del Estado y esta última, a su turno, se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la primera; teniendo como criterio que las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso¹⁰.

Las limitaciones a las que se refiere la Corte se materializan en la aplicación de los principios de coordinación, que supone la existencia de competencias concurrentes entre

7 Ibid. Tesis reiterada en las sentencias C-543 de 1993 y C-1146 de 2001.

8 Sentencia C-1051 de 2001.

9 En este sentido véanse las sentencias C-478 de 1992 y C-579 de 2001.

10 Corte Constitucional. Sentencia T-445 de 2016.

las entidades territoriales, que deben ejercerse de forma armónica, de modo que todas las acciones desplegadas por ellas estén orientadas a la consecución de los fines del Estado; concurrencia, que implica la participación de varios niveles de la Administración, en determinadas materias, sin que puedan sustraerse de sus obligaciones; y subsidiariedad, que corresponde a un criterio tanto para la distribución como para el ejercicio de las competencias, que deben realizarse desde el nivel más próximo al ciudadano, y conforme al cual el nivel más alto de la Administración Pública debe intervenir solamente ante la incapacidad de las instancias inferiores¹¹.

Por último, cabe resaltar que la Corte, basada en ese carácter fundamental de los entes municipales, afirma que, salvo que exista excepción constitucional expresa, como en el caso de los territorios indígenas o los distritos especiales, en principio, toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio¹².

En conclusión, todo el territorio colombiano debe estar municipalizado, lo que significa, entre otras cosas, que todos los habitantes del territorio nacional deben residir en un municipio, salvo las excepciones antes señaladas; y que, por lo tanto, toda la población residente en Colombia debe estar bajo la jurisdicción de un gobierno y una administración municipal, básicamente porque la población municipal –que, en palabras de Santamaría Pastor, es “un colectivo de personas delimitado objetivamente por la posesión de un vínculo especial de pertenencia o conexión con un municipio, que se constituye en virtud del hecho físico de la residencia en el término municipal”¹³– está bajo las

11 Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2001.

13 JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR. *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, p. 1136.

potestades y competencias del municipio en el que reside; lo que significa que es ese municipio, a través de sus órganos de gobierno y administración¹⁴, el que debe, en principio,

-
- 14 “Tanto el Derecho como la ciencia administrativa han intentado definir y separar los conceptos de gobierno y administración. Sin embargo, es bastante conocido por todos que desde el punto de vista jurídico y especialmente en el plano de los entes municipales, se presentan dificultades para hallar una línea divisoria perfecta entre ambos conceptos.

“Al pretender delimitar la frontera entre la función de gobierno y la función de administración, normalmente se suele acudir a otras disciplinas distintas al Derecho. Es así como al abordar el tema desde la perspectiva de la ciencia de la administración, generalmente se termina diferenciando el gobierno y la administración según su grado de potestades y facultades. Así, el gobierno aparece como la función directiva por excelencia, la que ostenta el máximo de potestades incluyendo la orientación y el control, mientras que la administración implica la función de ejecución, es decir, la materialización o concreción de las instrucciones, orientaciones y órdenes recibidas del gobierno.

“No obstante, al trasladarse al plano jurídico las diferencias entre gobierno y administración no resultan tan claras, puesto que ambas funciones pertenecen al poder ejecutivo, esto ha llevado a muchos a negar, en términos jurídicos, la existencia de una función de gobierno independiente o distinta de la función de administración.

“Al descender al nivel local, el panorama no se aclara; por el contrario, las dificultades para diferenciar estas dos funciones (gobierno y administración) crecen. Sobre las vertientes política y administrativa de los entes locales la doctrina jurídica se ha pronunciado básicamente en dos sentidos. Por una parte, algunos autores, en términos generales, no han defendido una separación tajante entre las funciones de gobierno y administración en el ámbito local, básicamente porque a su juicio no existe en el nivel local un poder ejecutivo contrapuesto a un poder legislativo en sentido estricto, como sí sucede a nivel nacional.

“Por otra parte, hay quienes sostienen que en el ámbito de las administraciones locales no es lo mismo que una acción se sustancie a través del Derecho administrativo que si se enmarca en el campo del Derecho político. Es decir, para algunos para algunos es legítimo, e incluso para algunos es necesario, que se introduzca en el campo jurídico un criterio de distinción, en el seno de las entidades locales, que permita diferenciar las competencias de los órganos de dirección política de las de la clase administrativa dirigente. Todo esto con el objeto de garantizar el efectivo desarrollo del papel que debe cumplir toda administración, incluida la de los entes locales, consistente en alcanzar la imparcialidad en la actuación de los órganos políticos y una mejora en la gestión de los recursos públicos”. Cfr. ROBLEDO SILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit.

salvo que no se encuentre certificado para ello, por lo menos, entre otras funciones: satisfacer sus necesidades básicas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, prestar los servicios públicos¹⁵, garantizar los escenarios de participación en la vida local, mejorar su calidad de vida, asegurar su progreso social y cultural y la construcción de las obras necesarias para el desarrollo local¹⁶.

Así las cosas, si los municipios son las entidades que soportan el andamiaje territorial y la columna vertebral de la división político-administrativa del Estado, ¿por qué en Colombia hay déficit de municipios? Y, ¿por qué el legislador paulatinamente ha desarrollado una política encaminada a hacer más difícil y menos viable la creación de nuevos municipios?

II. LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS

La Constitución de 1991 dejó las transformaciones del territorio municipal en manos de los departamentos. El municipio como entidad encuentra en el territorio un elemento de su esencia, “es una parte integrante del mismo, sin la que no puede subsistir. Por eso [...] constituye un axioma en la materia la afirmación de que cuando un Municipio aumenta o disminuye su territorio no aumenta y disminuye en lo que tiene, sino en lo que es”¹⁷.

15 Los municipios ejercen sus competencias en dichas materias, dentro de sus límites territoriales, en lo que corresponde a los intereses y necesidades de sus respectivas comunidades, y serán las leyes sectoriales las que determinen el grado de participación de cada uno de los niveles territoriales. Cfr. AUGUSTO HERNÁNDEZ VIDAL. “La discrecionalidad territorial”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 6, 2011, pp. 101-111.

16 Cfr. arts. 311 CP, 1.º de la Ley 136 de 1994 y 6.º de la Ley 1551 de 2012.

17 Cfr. RAFAEL ENTRENA CUESTA. *Curso de derecho administrativo*, t. I, Madrid, Civitas, 1990, p. 239.

El territorio, como elemento esencial de los municipios, determina la extensión de los mismos y, en ese orden de ideas, delimita la porción del Estado en la que las autoridades municipales podrán ejercer sus competencias. Los intereses municipales y las necesidades locales se establecen de acuerdo con ese ámbito territorial; las políticas públicas se trazan para ser aplicadas en dicho territorio; las autoridades locales se eligen con base en esa circunscripción territorial, y las normas de rango municipal tendrán validez solo en ese territorio.

Ahora bien, al hablar de creación de nuevos municipios necesariamente se hace referencia a la transformación del territorio de municipios ya existentes. En otras palabras, cuando surge un nuevo municipio es porque uno que ya existe pierde una porción de su territorio para dar vida a una nueva persona jurídica¹⁸ de derecho público que, además, será una nueva entidad territorial, con autonomía política, administrativa y financiera, es decir, titular de todos los derechos del artículo 287 CP, a saber: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales¹⁹.

Las razones por las cuales se crean nuevos municipios en Colombia son variadas y distintas; así, el nacimiento de un nuevo municipio puede obedecer a motivaciones sociales, culturales, geográficas y políticas. Sin embargo, no cabe duda de que estas últimas, junto con los apetitos electorales, son lo que más impulsa la creación de nuevos entes municipales.

18 Véase la Ley 153 de 1887, artículo 80, y el Código de Régimen Municipal, artículo 4.º.

19 ROBLEDO SILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit.

Pero, ¿cómo influye la organización interna del territorio municipal en la creación de nuevos entes municipales?

Conforme a lo dispuesto en el artículo 318 CP y el artículo 117 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 40 de la Ley 1551 de 2012), con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana en la administración local, los concejos municipales están facultados para dividir sus municipios en comunas, cuando se trate de áreas urbanas; y en corregimientos, en el caso de las zonas rurales.

El acuerdo que disponga la división territorial en comunas y corregimientos también debe fijar su denominación, límites y atribuciones, así como las normas necesarias para su organización y funcionamiento.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda pueden organizarse comunas o corregimientos, con no menos de diez mil habitantes, y en los de tercera y cuarta categoría, con no menos de cinco mil habitantes. No existe una normatividad expresa en cuanto a la posibilidad de realizar división territorial en municipios de quinta y sexta categoría; sin embargo, el inciso 2.º del párrafo primero del artículo 117 de la Ley 136 de 1994 establece que, en estos, son los alcaldes los encargados de diseñar los mecanismos de participación ciudadana para la solución efectiva de los problemas y la atención de las necesidades de la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, el artículo 318 CP también dispone que cada comuna o corregimiento debe contar con una junta administradora local de elección popular, que a la luz del artículo 119 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012) no puede integrarse por menos de tres ni más de nueve miembros, elegidos para periodos de cuatro años, con las siguientes funciones: i) participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas; ii) vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su

comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos; iii) formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión; iv) distribuir las partidas globales que le asigne el presupuesto municipal, y v) ejercer las funciones que delegue el concejo y otras autoridades locales.

Por otra parte, conforme al artículo 18 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 1.º de la Ley 1681 de 2013, la administración de los corregimientos está en cabeza de una autoridad administrativa denominada corregidor, encargado del cumplimiento de las funciones que sean delegadas; estos son designados por el alcalde municipal, de ternas presentadas por la respectiva junta administradora local.

Ahora, si bien, como se verá a continuación, la creación de nuevos municipios no exige que el territorio que pretende constituirse como tal esté organizado como comuna o corregimiento, lo cierto es que, en la mayoría de los casos, es en los corregimientos municipales donde se impulsan los procesos de separación del municipio al que pertenecen, con el fin de convertirse en un nuevo municipio. El hecho de contar previamente con una estructura político-administrativa propia, con potestades para el manejo de recursos, con un territorio delimitado y una determinada población con sentido de pertenencia a dicho territorio, sin lugar a dudas son factores determinantes para llevar a cabo procesos de creación de nuevos municipios.

A. Requisitos

La creación de nuevos municipios, concretamente, es una competencia de las asambleas departamentales; sin embargo, los departamentos no son autónomos en el ejercicio de estas competencias, tratándose de una materia reglada bajo reserva de ley por mandato constitucional. Así, por una parte,

según lo dispuesto en el artículo 150 CP: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones necesarias para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”; y, por otra parte, el artículo 300 CP dispone que les corresponde a las asambleas departamentales “... por medio de ordenanzas: [...] 6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias”.

En definitiva, el nacimiento, la modificación y la extinción de un municipio están a cargo de las administraciones departamentales²⁰, de acuerdo a lo dispuesto en la ley; y, en la medida que el constituyente no dijo expresamente que sería a través de un tipo especial de ley, el Congreso de la República y la Corte Constitucional entendieron que podría hacerse a través de una ley ordinaria²¹.

20 La Corte Constitucional advirtió que el poder de creación, eliminación, modificación y fusión de las entidades territoriales constituye una cláusula general de competencia en cabeza del legislador, a excepción de los municipios, cuya creación, supresión, agregación y segregación corresponde a las asambleas departamentales a través de ordenanzas. Sentencia C-313 de 2009.

21 La formación de nuevos municipios no quedó sometida a la reserva de ley orgánica, a diferencia de la creación de otras entidades territoriales como los departamentos, los territorios indígenas y las regiones cuyos requisitos de creación, por mandato constitucional, deben regularse en la LOOT. La Corte Constitucional ha justificado esta diferencia de regímenes en la naturaleza de los municipios, es decir, en su carácter dinámico, como primer punto de contacto entre el ciudadano y sus autoridades. El alto tribunal ha sostenido al respecto: “El constituyente de 1991 elaboró una visión del municipio, y lo consagró como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, encargado de la función primordial de prestar servicios esenciales, de lo cual se desprende la importancia de facilitar la modificación de los requisitos necesarios para su creación, en la medida que el desarrollo del país exija la creación de nuevos centros de democracia local [...]. La creación de nuevos municipios es un proceso que debe adaptarse al desarrollo del país y se encuentra estrechamente ligado a las necesidades políticas y sociales

En desarrollo de los preceptos constitucionales transcritos, el legislador se encargó de regular lo referente a los requisitos y el procedimiento que se deben llevar a cabo para la creación de nuevos municipios.

Los nuevos municipios nacen pues de la mano de las autoridades departamentales, las que están obligadas a proporcionarles asistencia técnica y a nombrar un alcalde encargado mientras se llevan a cabo las elecciones respectivas²².

En cuanto a los requisitos para la creación de los municipios (leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1551 de 2012), el legislador ha señalado que para que una porción del territorio de un departamento pueda convertirse en municipio resulta necesario que concurren las siguientes condiciones:

1. Identidad del área: que el área del municipio propuesto tenga identidad, de conformidad con sus características naturales, sociales, económicas y culturales.

2. Población: que cuente por lo menos con una población de 25.0000 habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

3. Recursos fiscales: que el municipio propuesto garantice ciertos recursos fiscales, es decir, que tenga ingresos corrientes de libre destinación (en adelante ICLD) anuales equivalentes a 12.000 salarios mínimos legales vigentes durante un periodo no inferior de 4 años, de conformidad con certificación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

cambiantes, razón por la cual el constituyente razonablemente consideró que no era conveniente darle un carácter especial a tal régimen jurídico, puesto que ello atentaría contra los postulados de descentralización y autonomía que la propia Carta proclama". Sentencia C-579 de 2001.

22 Véanse los artículos 17 y 18 de la Ley 136 de 1994.

4. Conveniencia económica y social: que, previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio, el órgano departamental de planeación elaborare un estudio sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y sobre la viabilidad de la nueva entidad territorial. Al tener en cuenta dichos parámetros deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no un municipio.

5. Límites territoriales: no podrá crearse en ningún caso un municipio cuando sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega.

Como se observa, los requisitos legales para la creación de nuevos municipios son variados y de distinta naturaleza. Sin embargo, es oportuno llamar la atención sobre dos de ellos: la población y los recursos fiscales, pues desde 1994 hasta hoy han sufrido variaciones importantes.

En vigencia del régimen constitucional anterior, inicialmente la Ley 4.^a de 1913 imponía un mínimo de 3.000 habitantes; a continuación, la Ley 49 de 1931 subió a 8.000 habitantes; seguidamente, la Ley 14 de 1969 exigió un mínimo de 20.000 habitantes.

Con posterioridad a la Constitución de 1991, el legislador también se ocupó de este tema, así: en vigencia de la Ley 136 de 1994 se exigían 7.000 mil habitantes y 5.000 smlmv como ICLD. Posteriormente, en el año 2000, con la Ley 617, se requerían 14.000 habitantes, pero se mantuvo lo relacionado con los ICLD. Sin embargo, en el 2012, con la Ley 1551, los requisitos se endurecieron notablemente; no solamente se aumentó la población a 25.000, sino que hoy en día se exigen 12.000 smlmv como ICLD.

Pero, además, el legislador ideó una fórmula para que el requisito poblacional se actualice constantemente; así, se dispuso que el número mínimo de habitantes que se requiere para la creación de un municipio “crecerá anualmente según

la tasa de crecimiento poblacional del año anterior certificada por el DANE" (art. 11, par. 3, de la Ley 1551 de 2012). En otras palabras, cada vez que aumente la población colombiana, el número mínimo de habitantes que se requiere para la creación de nuevos municipios también crecerá.

De acuerdo con Hernández Becerra, en comparación con otros países latinoamericanos, Colombia tiene una media de habitantes por cada municipio bastante alta; así, por ejemplo, mientras que en Perú hay 12.892 y en Venezuela 19.074, en Colombia hay 34.285 habitantes por cada entidad territorial. Esta información lleva a pensar que existe un déficit de municipios en nuestro territorio, situación que empeora si se compara a Colombia con países de Europa, como España, Alemania y Francia, donde la media es de 8.066, 6.514 y 1.500 habitantes por municipio, respectivamente²³.

Lo que se concibió entonces en la Ley 136 de 1994, como la concreción de una política de fomento municipal y, por tanto, la materialización del principio de autonomía territorial²⁴, ha dado un giro hacia una política absolutamente contraria a tal propósito, a partir de las reformas introducidas con la Ley 1551 de 2012, que modificaron los requisitos para la creación de nuevas entidades territoriales.

Explicar esta política legislativa resulta fácil: en Colombia no se quiere fomentar la creación de nuevos municipios. Pero, ¿qué ha llevado al legislador a esto? La respuesta es simple: la crisis fiscal de los pequeños municipios y el surgimiento de pequeños municipios, débiles fiscalmente, cuya subsistencia termina dependiendo del Sistema General de Participaciones.

A ello se suma que constitucionalmente se estableció un régimen municipal uniforme y homogéneo, que parte de la

23 HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, cit., p. 72.

24 *Ibíd.*, pp. 73-74.

regla (arts. 312 y 314 CP) según la cual en todos los municipios, sin atender a sus particularidades, habrá un alcalde y un concejo municipal, prácticamente con las mismas competencias en todos los entes municipales.

Y, también, el hecho de que no se ha logrado desarrollar plenamente el artículo 320 CP, según el cual la categorización de municipios en Colombia debería tener como fin que el legislador señalara distinto régimen de organización, gobierno y administración para los municipios en virtud de la categoría a la que pertenezcan, mandato constitucional que fue replicado tanto por la Ley 1454 de 2011 (art. 24) como por la Ley 1551 de 2012 (art. 7, par. 7), como sigue.

Primero, la Ley 1454 (LOOT), básicamente copió el artículo 320 CP, pero agregó que la categorización municipal debía tener como propósito “democratizar y hacer más eficiente y racional la Administración Municipal”; luego, la Ley 1551 exhortó al Congreso de la República para que en el término de dos años contados a partir de su entrada en vigencia expidiera una ley que estableciera distinto régimen de organización, gobierno y administración para los municipios según el grupo al que pertenezcan, esto es, grandes municipios, municipios intermedios o municipios básicos, dependiendo la pertenencia a estos grupos, a su vez, de la categoría que se tenga.

No resulta difícil advertir entonces que la existencia de un solo régimen de organización, gobierno y administración para todos los municipios en Colombia es otro obstáculo importante para que se promueva la creación de nuevos municipios que se adapten a las necesidades de cada territorio.

Dicho de otro modo nos encontramos, por una parte, con un legislador que por razones fiscales pone rocas en el camino para la creación de nuevos municipios, elevando y endureciendo los requisitos para ello; y por otra parte, con que en 26 años de vigencia constitucional –salvo el intento por convertir 21 corregimientos departamentales en territo-

rios especiales, biodiversos y fronterizos²⁵– el legislador no ha ideado fórmulas que permitan desarrollar el artículo 320 CP con la creación de estructuras municipales diferenciadas que se adapten a las necesidades del país y permitan llevar la institucionalidad democrática allí donde aún el Estado sigue siendo muy débil.

Por último, cabe resaltar que la Ley 617 de 2000 estableció un régimen excepcional que permitiría crear municipios sin el lleno de los requisitos legales, en dos eventos: primero, cuando el Presidente de la República considere que la creación de un municipio se necesita por razones de defensa nacional; y segundo, cuando los corregimientos creados con anterioridad a 1991 se encuentren ubicados en zonas de frontera, siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, caso en el que también se requiere el aval del Presidente de la República²⁶; sin embargo, esta excepción tampoco ha sido objeto de desarrollo.

B. Procedimiento

Una vez se verifique el cumplimiento de todos los requisitos antes señalados, resulta viable dar inicio al trámite o procedimiento previsto en la ley para la creación de nuevos municipios. Se trata de un proceso largo y riguroso que involucra la participación de diferentes instancias²⁷.

En primer lugar, para crear un municipio es necesario presentar un proyecto de ordenanza ante la asamblea del departamento en el que se encuentra el territorio que quiere convertirse en municipio. Así las cosas, es de advertir que el

25 Artículo 44 de la Ley 1551 de 2012, declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-100 de 2013.

26 Ley 617 de 2000, art. 16.

27 Véase el artículo 8 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 11 de la Ley 1551 de 2012.

legislador no previó la posibilidad de que el nuevo municipio pudiera surgir de la suma de territorios que pertenezcan a diversos departamentos.

El proyecto de ordenanza puede ser presentado a iniciativa de: i) el gobernador del respectivo departamento, ii) de los diputados que conforman la asamblea departamental o ii) del pueblo, según lo requisitos legales del censo electoral. Sin embargo, el gobernador del respectivo departamento estará obligado a presentar el proyecto de ordenanza cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Una vez presentado el proyecto de ordenanza, este se discute en la asamblea como cualquier otro proyecto y, en principio, salvo en los casos señalados por el Consejo de Estado²⁸ que se explicarán más adelante, la asamblea podría archivar el proyecto o aprobarlo.

De ser aprobado el proyecto de ordenanza, la Ley 136 de 1994 (art. 8.º) establecía un control de legalidad por parte del tribunal contencioso administrativo previo a la sanción de la respectiva ordenanza; sin embargo, debido a las modificaciones introducidas por la Ley 1551 de 2012 (art. 11), el Consejo de Estado consideró que dicho requisito había sido derogado tácitamente²⁹.

Así las cosas, el proceso de creación de un municipio, en el caso de que la ordenanza que aprueba la creación de un nuevo municipio no hubiese estado precedida de la consulta popular, culmina con un referendo. Una vez sea sancionada la respectiva ordenanza, esta será sometida a

28 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencias del 17 de marzo de 2000, exp. 527 y del 17 de marzo de 2016, exp. 2007.

29 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 17 de marzo de 2016, exp. 2007.

referendo en el que participarán los ciudadanos del respectivo territorio. Dicho referendo tiene como plazo máximo para su realización seis meses contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza que aprueba la creación del nuevo ente territorial. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido solo podrá presentarse dos años después.

Tal y como ya se concluyó en otro escrito sobre el tema:

La intención del legislador resulta clara, la decisión de crear o no un nuevo municipio tiene una doble naturaleza; por una parte, se trata de una decisión técnica, pues la administración debe verificar el cumplimiento de unos requisitos previstos en la ley, y con ello se busca garantizar la viabilidad del nuevo ente territorial. Por otra parte, se trata también de una decisión política, pues cumplidos los requisitos legales, mediante una fórmula mixta en la que participa, en un primer momento, el órgano de representación popular del Departamento; y el pueblo directamente, cuando haya lugar a ello.

En este orden de ideas, se podría concluir que en virtud del amplio poder de configuración que la Constitución otorgó al legislador en la materia, este último, concibió la creación de nuevos municipios como una decisión que no podía ser sólo objeto de un análisis de conveniencia o inconveniencia política; por el contrario, debía tratarse de una decisión fruto de la colaboración entre distintos órganos de la administración y las fuerzas políticas del respectivo territorio, ya sea que éstas actúen por medio de sus representantes, o directamente, en los casos en que expresamente la ley así lo prevé³⁰.

30 PAULA ROBLEDO SILVA. "El papel de la democracia participativa en la creación de nuevos municipios en Colombia", en *La Constitucionalización del Derechos Administrativo*. xv Jornadas Internacionales del Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

Ahora bien, resulta importante resaltar cómo en dos oportunidades el Consejo de Estado ha avalado la creación de nuevos municipios por consulta popular, pese a que la competencia constitucional para ello está radicada en las asambleas departamentales.

Es el caso de la creación del municipio de El Roble³¹, en el departamento de Sucre, y de la creación del municipio de

31 “El 7 de septiembre de 1997 se realizó una consulta popular que tenía como finalidad que la población se pronunciara sobre la creación o no de un nuevo municipio en el departamento de Sucre. La mayoría de la población votó a favor de la creación del municipio de El Roble y, por ello, el gobernador de Sucre presentó ante la asamblea el respectivo proyecto de ordenanza. La asamblea no dio trámite al proyecto y un juez de tutela ordenó al gobernador expedir un decreto con fuerza de ordenanza mediante el cual se creara el municipio de El Roble, pues, en su opinión, el gobernador no podía sustraerse del cumplimiento de los resultados de una consulta popular, pues la Ley 134 de 1994 así lo establecía. Como consecuencia de lo anterior, el gobernador de Sucre expidió un Decreto con fuerza ordenanza mediante el cual se creó el municipio de El Roble, pese a que no se contaba con la aprobación de la asamblea departamental.

“Dicho acto administrativo, es decir, el Decreto con fuerza de ordenanza, fue demandado, mediante la entonces llamada acción de nulidad simple. El Tribunal Administrativo de Sucre negó las pretensiones de la demanda al considerar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 56 de la Ley 134 de 1994, la decisión asumida por la población se tornó obligatoria, debiendo las autoridades del caso, es decir, el gobernador, hacer todo lo necesario, como efectivamente lo hizo, para que la decisión del pueblo se cumpliera, pues dicho pronunciamiento popular es una manifestación de la democracia participativa, principio este de rango constitucional.

“El fallo de primera instancia fue apelado y el Consejo de Estado al resolver el respectivo recurso, y confirmar la sentencia de primera instancia, analizó el alcance de los artículos 8 de la Ley 136 de 1994 y 300.6 de la Constitución frente al artículo 56 de la Ley 134 de 1994.

“A juicio del Alto Tribunal la Ley 136 de 1994 regula lo referente a la organización y funcionamiento de los municipios, mientras que la Ley 134 del mismo año regula la consulta popular y sus efectos, lo que, en atención a la materia, la convierte en una ley especial. Por otra parte, la Corporación también señaló la imposibilidad de realizar una interpretación aislada del numeral 6 del artículo 300 de la Constitución Política, en cuanto fuente de la competencia de las asambleas departamentales para la creación de nuevos municipios, pues dicha disposición debe ser interpretada en concordancia con

Guaché³², en el departamento del Cauca. En ambas oportunidades los gobernadores, en sus respectivos departamentos,

el artículo 105 constitucional, según el cual se podrán decidir por consulta popular asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio. “La Sección Primera del Consejo de Estado consideró que uno de los rasgos esenciales de la Constitución Política de 1991 es el principio de la democracia participativa y que una de sus manifestaciones es la institución de la consulta popular, la cual se debe interpretar armónicamente con el artículo 300.6 de la Constitución. Así las cosas, si el resultado de la consulta popular es favorable a la creación de un nuevo municipio, competencia de la asamblea departamental se limita a tramitar el proyecto de ordenanza, sin la posibilidad de improbarlo; pues dejar abierta la posibilidad de que la asamblea discrecionalmente decida otra cosa, es vaciar de contenido el mecanismo de la consulta popular y, con él, la democracia participativa (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 17 de marzo de 2000, Exp.: 5279).

“Esta decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado, fue objeto del recurso extraordinario de súplica. Si bien la Corporación lo negó por improcedente (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 23 de agosto de 2005. Exp.: Sentencia 11001-03-15-000-00438-01(S), hizo algunas consideraciones que vale la pena resaltar:

“El Alto Tribunal señaló que es deber del operador jurídico hacer interpretación sistemática de los artículos 54, 55, y 56 de la ley 134 y 8° de la ley 136 de 1994 y, en consecuencia, la decisión del popular, adoptada mediante consulta popular válida, de crear un nuevo municipio, será de obligatorio cumplimiento para las asambleas departamentales. Y, en todo caso, si las asambleas se niegan a cumplir la voluntad popular, la competencia para hacerlo será del respectivo gobernador, mediante la expedición de un decreto con fuerza de ordenanza.

“A esta conclusión arribó el Consejo de Estado como consecuencia de las siguientes apreciaciones: i) si bien el artículo 300 de la Constitución otorga la competencia para crear nuevos municipios a las asambleas departamentales, ello no significa que la competencia popular carezca de otros fundamentos constitucionales; ii) la democracia participativa habilita a los ciudadanos para ejercer el control de las decisiones públicas (artículos 40 y 103 de la Constitución); iii) en virtud de lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución, el legislador podrá autorizar a las autoridades locales para que realicen consultas populares y así decidir asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio; iv) de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 134 de 1994, el resultado de la consulta popular es de obligatorio cumplimiento y si la asamblea departamental no ejecuta dicha decisión, la competencia será del respectivo gobernador”. *Ibíd.*

32 En este caso se realizó una consulta popular, a los habitantes de las veredas San Jacinto, La Dominga, Quintero, Barragán, Cabito, Mingo, Caponera, Pueblo Nuevo, La Sofía, Guabal, Obando, Pueblo Nuevo (Obando), Cabaña, Cabañita, San Antonio, Llano de Taula, Llano de Taula Alto, El Silencio y Sabanetas,

preguntándoles si estaban de acuerdo con que el corregimiento de Guachené, perteneciente al municipio de Caloto, se convirtiera en un municipio.

Pues bien, habiéndose aprobado la consulta, por una amplia mayoría, el entonces gobernador del Cauca presentó un proyecto de ordenanza para la creación del Municipio de Guachené, pero extendiendo sus límites territoriales a veredas distintas a las que conformaban el corregimiento de Guachené, como se había formulado la pregunta en la consulta popular.

Ante tal situación, advertida además por el Ministerio del Interior, la Asamblea Departamental del Cauca archivó el proyecto de ordenanza, no obstante lo cual el gobernador expidió el Decreto con fuerza de ordenanza n.º 653 del 19 de diciembre de 2006, “Por medio del cual se crea el Municipio de Guachené, en el Departamento del Cauca y se dictan otras disposiciones”, insistiendo en extender los límites territoriales del nuevo municipio a varias veredas que no hacían parte del corregimiento de Guachené y que no fueron consultadas acerca de la creación de la entidad territorial.

La legalidad del decreto fue cuestionada por la vía contencioso-administrativa, en donde en primera instancia se declaró la nulidad del acto administrativo, por no haberse surtido el control previo de legalidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca.

Empero, el Consejo de Estado, en segunda instancia, estimó –con fundamento en la modificación de los artículos 11 y 12 de la Ley 1551 de 2012– que el requisito de control previo al proyecto de ordenanza para la creación de un municipio había desaparecido. Además, consideró que, cuando la creación del municipio se origina por iniciativa del pueblo a través de una consulta popular, esta debe cumplir los parámetros establecidos en la Ley Estatutaria 134 de 1994, de jerarquía superior a las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 que son de naturaleza ordinaria.

Se remitió el *ad quem* al artículo 56 de la mencionada ley estatutaria, para concluir que, cuando el pueblo haya tomado una decisión, es perentorio adoptar las medidas para hacerla efectiva; así, cuando para ello se requiera de una ordenanza, como en el caso de la creación de un municipio, la asamblea departamental respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si, vencido este plazo, la asamblea no la expidiera, el gobernador, dentro de los tres meses siguientes, la adoptará, mediante decreto con fuerza de ordenanza.

Resulta notorio que estaban en contraposición el derecho de quienes participaron en la consulta popular a que la decisión que adoptaron se aplicara, y el derecho fundamental a la participación de los ciudadanos que no hicieron parte de la consulta pero se vieron afectados por la determinación adoptada en el acto administrativo.

El Consejo de Estado dirimió la controversia a favor de la decisión adoptada por la Gobernación, considerando que la omisión en la consulta era subsanable conforme lo previsto en el inciso 2.º del párrafo 1.º del artículo 15 de la Ley 617 de 2000, según el cual, cuando no hubiere precedido la consulta popular

convocaron a consultas populares, en las que la mayoría de la población votó a favor de la creación de los municipios propuestos. Sin embargo, las asambleas departamentales archivaron los proyectos, razón por la cual los gobernadores, en virtud del efecto obligatorio de las consultas populares previsto en la Ley 134 de 1994 (modificada por la Ley 1757 de 2015), expedieron decretos con fuerza de ordenanza mediante los cuales materializaron la voluntad popular y dieron vida a los municipios mencionados. Estos decretos fueron objeto de demandas de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; pero en ambos casos, con 16 años de diferencia, el Consejo de Estado declaró la legalidad de los referidos actos administrativos, porque consideró que la voluntad popular, expresada a través de la consulta popular, es una manifestación de la democracia participativa que debe primar sobre la democracia representativa.

Más allá de los comentarios que pueda suscitar la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este particular, en relación con lo que, a mi juicio, es el resultado de un ejercicio errado de interpretación del principio de la democracia participativa y sus límites³³, lo que se pretende resaltar en esta oportunidad es que el procedimiento para la creación de nuevos municipios fue concebido, por lo menos desde la ley, como un proceso en extremo rigorista, debido a la trascendencia de la decisión que de allí surge.

a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez esta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio.

Con base en lo anterior, ordenó al gobernador del Cauca adoptar las medidas necesarias para surtir el proceso de consulta en las 14 veredas que no participaron del proceso inicial, en el término de seis meses. Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 17 de marzo de 2016, exp. 2007.

33 En este sentido véase ROBLEDO SILVA. "El papel de la democracia participativa en la creación de nuevos municipios en Colombia", cit.

La creación de un nuevo municipio no solo trae consecuencias para quienes pasan a residir en una nueva entidad territorial, sino también para la población que se queda en el municipio del que se segrega parte de su territorio.

El nacimiento de nuevos municipios tiene implicaciones geográficas, fiscales, sociales, culturales y sobre todo democráticas, pues se crea una nueva institucionalidad, con sus propias autoridades político-administrativas que deben velar, sobre todo, por el mejoramiento de la calidad de vida no solo de quienes con su voto apoyaron el surgimiento de esta nueva entidad territorial, sino de todos los habitantes de ese nuevo territorio.

REFLEXIONES FINALES

Desde la Constitución de 1886, la fijación de requisitos para la creación de nuevos municipios ha estado en manos del legislador, que siempre ha mostrado una tendencia alcista en cuanto al requisito poblacional y al requisito fiscal. Así, la última reforma sobre la materia (Ley 1551 de 2012) no es la excepción. En este orden de ideas, la política legislativa encaminada al incremento progresivo de estas exigencias mínimas para la creación de nuevos municipios resulta evidente.

Se observa entonces, pese a que por mandato constitucional el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, un marcado interés histórico en endurecer estos requisitos para la formación de nuevos municipios, lo que puede llevar a pensar que la alabada fundamentalidad, en contra de lo esperado por muchos, no tiene que ver con la necesidad de municipalizar el territorio nacional y llevar las instituciones municipales a todos los rincones del país.

Desde 1991 hasta hoy se han creado en Colombia 74 municipios³⁴, todos ellos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012. Entre 1992 y 1999, es decir, en vigencia de la Ley 136 de 1994, se crearon 61 nuevos municipios, mientras que entre el año 2000 y el 2007 se crearon solamente 13. El último municipio creado en Colombia es Norosí, en el departamento de Bolívar, segregado del municipio de Río Viejo, mediante el Decreto con fuerza de ordenanza 699 del 20 de diciembre de 2007.

Ahora bien, en Colombia, de acuerdo a la información de la Contaduría General de la Nación, existen 1.085 municipios³⁵, de los cuales 955 corresponden a la sexta categoría, 36 a la quinta, 27 a la cuarta, 16 a la tercera, 19 a la segunda, 27 a la primera y cinco a la categoría especial (Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Cali)³⁶.

Recordemos que los municipios de sexta categoría (el 88% del total) son aquellos con población igual o inferior a 10.000 habitantes y con ICLD anuales no superiores a 15.000 smlmv; pero debe tenerse en cuenta que el artículo 6.º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 7.º de la Ley 1551 de 2012, en el inciso 2.º del párrafo 1.º, dispone que los municipios cuya población corresponda a una categoría

34 LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO. “La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991. Un primer acercamiento”, en *Administración & Desarrollo* 41(57), pp. 73-91, disponible en: <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/viewFile/119/pdf>

35 No existe una cifra unificada de la totalidad de municipios que existen en Colombia, esta varía de acuerdo a la fuente consultada; así, por ejemplo, para el Departamento Nacional de Planeación, encargado del diseño de políticas públicas adoptadas en el país, el total es de 1.132.

36 Contaduría General de la Nación. Información actualizada a 2018. Disponible en: http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/lut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzoinzPydTEpdQoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAkikEKcABHA7z6g-D6cShwMyLSfuwKnL3NKdIPciAB_X4e-bmp-gW5oaGhEewKAACWLNS!/d14/d5/L2dJQSEVUUt3QS80SmtFL1o2XzMwNDAwoEJSNkw1TDgwsVJHRks2M1ZIOEEZ/

determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

En resumen, en cualquier caso, si los ingresos corrientes de libre destinación de un municipio no superan los 15.000 smlmv, deberá ser incluido en la sexta categoría.

Así las cosas, bajo la legislación actual no podrían crearse municipios que, en atención a sus ICLD, pertenezcan a la categoría sexta; y en lo que tiene que ver con el requisito poblacional, y dada la exigencia de un mínimo de 25.000 habitantes, los municipios que se creen tendrían la población de los municipios de categoría cuarta.

Es inequívoco, pues, que la política pública en relación con la creación de nuevos municipios está orientada a volver cada vez más rígidos los requisitos exigidos, a que no surjan municipios de categoría sexta por ser los más débiles fiscalmente; pero, sin lugar a dudas, este tipo de restricciones lo que refleja es una parálisis en el proceso de formación de nuevas entidades territoriales.

Esto no solamente obedece a razones de orden jurídico, materia de análisis en el presente escrito, pues existen causas de orden social y político, como el recrudecimiento del conflicto armado y la precariedad de las finanzas de estas entidades territoriales³⁷, que coincide con la época de la más reciente creación de un municipio en nuestro país, lo que representa un verdadero retroceso para la concreción del principio de autonomía territorial.

En este sentido, la creación de nuevos municipios en Colombia no deja de ser un simple mito.

37 AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Objetivos inéditos de la categorización municipal*, Serie Documentos de Trabajo n.º 56, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

REFERENCIAS

Doctrina

CHAPARRO, LÚBAR ANDRÉS. "La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991. Un primer acercamiento", en *Administración & Desarrollo* 41(57), disponible en: <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/viewFile/119/pdf>

CHÁVEZ MARÍN, AUGUSTO RAMÓN. "La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en la Constitución de 1991. Elementos para su comparación con el derecho español", en *Estudios Socio-Jurídicos*, n.º 5, 2003.

ENTRENA CUESTA, RAFAEL. *Curso de derecho administrativo*, t. I, Madrid, Civitas, 1990.

FONT I LLOVET, TOMÁS. *Gobierno local y Estado autonómico*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO; JUAN ANTONIO CHICHILLA PEINADO, ANA DE MARCOS FERNÁNDEZ y BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO. *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización. Lecciones de derecho administrativo 1*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1989.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Objetivos inéditos de la categorización municipal*, Serie Documentos de Trabajo n.º 56, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.

HERNÁNDEZ VIDAL, AUGUSTO. "La discrecionalidad territorial", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 6, 2011.

PAREJO, LUCIANO. "El municipio y su autonomía", *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 288, enero-abril, 2002.

ROBLEDO SILVA, PAULA. "El papel de la democracia participativa en la creación de nuevos municipios en Colombia", en *La Constitucionalización del Derecho Administrativo. XV Jornadas Internacionales del Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

ROBLEDO SILVA, PAULA. "La ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿un nuevo horizonte para la organización territorial colombiana?", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, n.º 443, 2015.

ROBLEDO SILVA, PAULA. *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Estructura del poder público en Colombia*, Bogotá, Temis, 2012.

SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. *Principios de derecho administrativo*, vol. I, 4.ª ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2002.

Jurisprudencia

Corte Constitucional

Sentencia C-478 de 1992.

Sentencia C-543 de 1993.

Sentencia C-195 de 1997.

Sentencia C-141 de 2001.

Sentencia C-579 de 2001.

Sentencia C-1051 de 2001.

Sentencia C-1146 de 2001.

Sentencia C-313 de 2009.

Sentencia C-149 de 2010.

Sentencia C-100 del 2013.

Sentencia T-445 de 2016.

Consejo de Estado

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 17 de marzo de 2000, exp. 527.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 17 de marzo de 2016, exp. 2007.