

**ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE CREACIÓN Y SEGREGACIÓN DE
MUNICIPIOS: Hacia una verdadera autonomía territorial en Colombia**

**PAOLA REMOLINA LEÓN
CAMILO ANDRÉS ALBA PACHÓN**

Trabajo de Grado para obtener el Título de Abogado

**Director
AURA XIMENA OSORIO
Directora de Carrera**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DERECHO
BOGOTÁ D.C
2012**

NOTA DE ADVERTENCIA

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por qué no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN

II. GENERALIDADES SOBRE CREACIÓN Y SEGREGACIÓN DE MUNICIPIOS

III. RÉGIMEN DE CREACIÓN DE MUNICIPIOS

3.1 Disposiciones constitucionales, Constitución Política de 1991

3.2 Antecedentes de la Ley 136 de 1994 en materia de creación de municipios

3.3 Breve mención de los distritos en Colombia

IV. ESTADO ACTUAL DEL RÉGIMEN DE CREACIÓN Y SEGREGACIÓN DE MUNICIPIOS

4.1 Requisitos de la Ley 136 de 1994

4.2 Análisis jurisprudencial sobre creación de municipios

4.2.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional

4.2.2 Jurisprudencia del Consejo de Estado

4.3 Régimen de creación y segregación de municipios en algunos países de América

Latina

4.3.1 Perú

4.3.2 Venezuela

4.3.3 Argentina

V. CREACIÓN DE MUNICIPIOS EN EL MARCO LEGAL ACTUAL

5.1 Surgimiento de nuevos municipios en el período comprendido entre 1996 y 2012

5.2 Incidencia de la Ley 136 de 1994 en la aparición de nuevos municipios

5.3 Municipios actuales que cumplen con requisitos legales.

VI. NUEVAS TENDENCIAS Y PROPUESTAS: LEY 1551 DE 2012

6.1 Análisis del régimen de creación de municipios de la Ley 1551 de 2012

VII. CONCLUSIONES

VIII. BIBLIOGRAFÍA

IX. ANEXO

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de grado tiene como finalidad determinar la naturaleza, cambio y propósitos del régimen de creación y segregación de municipios en Colombia, de modo que sea posible establecer si, mediante la aplicación de dicho régimen, se respeta la autonomía territorial consagrada en la Constitución Política o si, por el contrario, la creación de municipios en el país no responde a una descentralización eficiente y organizada. Lo anterior se determinará analizando los diferentes estándares exigidos por la legislación y el cumplimiento de los mismos en el surgimiento de municipios en la historia colombiana en el período comprendido entre la Carta Política de 1991 y el presente año.

Para ello es necesario, por tanto, hacer un recuento y análisis de los requisitos exigidos en las diferentes regulaciones legislativas en el tema¹, a partir de lo cual será posible determinar tanto la intención del legislador en materia de cumplimiento del postulado de la autonomía territorial, como la incidencia práctica de dichas regulaciones. Todo con el fin de identificar los efectos del régimen de creación y segregación de municipios en la realidad colombiana.

Ello conlleva, por tanto, a que el estudio del presente trabajo se limite a la creación y segregación de los municipios como entidades territoriales del nivel local, de manera que las demás entidades territoriales locales de Colombia no serán abordadas, por lo mismo, deben ser objeto de investigación y comprensión por parte del lector.

¹ A saber, la Ley 136 de 1994; la Ley 617 de 2000, que modificó sustancialmente los requisitos de creación; y, finalmente, la reciente Ley 1551 de 2012, cuya modificación de los requisitos estableció todo un nuevo régimen de creación y segregación de municipios en Colombia.

II. GENERALIDADES SOBRE CREACIÓN Y SEGREGACIÓN DE MUNICIPIOS

El municipio colombiano, desde tiempo atrás, ha sido concebido como la célula básica del ordenamiento territorial del país. Por tal motivo, las disposiciones que giran entorno a su creación o supresión han sido cuidadosas en establecer, de manera clara y precisa, una serie de requisitos, con el fin de que el surgimiento de una entidad territorial de tal carácter, se de con el cumplimiento de ciertos condicionamientos, evitando así la creación indiscriminada de municipios.

Dichos requisitos han sido concebidos con fundamento en diversos factores como lo son el crecimiento poblacional de la comunidad, así como de las necesidades que han de ser satisfechas, ya no desde el nivel nacional ni departamental, sino cada vez más concentrado y local².

El establecimiento de los mencionados requisitos y la rigurosidad de los mismos, ha sido un tema neurálgico y de amplia discusión en el país por cuanto hay quienes propenden por una mayor difusión de los municipios, a fin de cumplir con sus finalidades de forma más efectiva y cercana a la comunidad³, mientras que, por otro lado, hay quienes consideran que la estructuración de los requisitos de creación de municipios debe ser tratado con un alto grado de rigurosidad, pues la proliferación masiva de municipios puede conllevar a un problema en materia de gasto público, además de considerar que los municipios pequeños

² FERNÁNDEZ DE CASTRO DEL CASTILLO, José Antonio, Una nueva concepción del municipio, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho, Bogotá D.C., 2005, p.36.

³ GALVIS GAITÁN, Fernando, El Municipio Colombiano, Cuarta Edición, Ed. Temis S.A., Bogotá, 2007, p. 199.

no tienen posibilidad de cumplir con sus finalidades⁴, razón por la cual se propone fuertemente la supresión de este tipo de municipios.

De ahí, la importancia de realizar un estudio de los requisitos exigidos por el legislador colombiano para convertir a una comunidad en municipio, pues el pasar a ser una persona de Derecho Público constituye un tema de tratar con cautela, dadas las prerrogativas y responsabilidades que ello conlleva. Por ende, antes de pensar en suprimir aquellos municipios que no puedan cumplir con las finalidades para las cuales fueron creados, es necesario mirar con detenimiento los criterios utilizados por el legislador para controlar la creación de estas entidades territoriales⁵. Previo el estudio de lo dispuesto en la Constitución y la legislación vigente en materia de creación de municipios, cabe recordar lo que establecía el Código de Régimen Municipal –Decreto 1333 de 1986- al respecto en su texto original. Este Decreto, con anterioridad a la expedición de la Ley 136 de 1994, contemplaba en su artículo 14 que un territorio que quisiera erigirse como municipio debía cumplir con un requisito poblacional de, por lo menos, ocho (8.000) habitantes, a la vez que el o los municipios de los cuales se segregara quedarán con una población mínima de doce mil (12.000) habitantes. A su vez, como requisito relativo a los ingresos, se requería que el futuro municipio estuviera en capacidad de tener rentas y contribuciones anuales de catorce mil (14.000) pesos. De igual forma, la norma exigía que el territorio contara con la

⁴ “Con el sucesivo aumento de las condiciones exigidas para crear un municipio se impuso la tendencia de quienes sostienen que la creación de municipios debe rodearse de toda serie de dificultades para evitar situaciones anteriores insostenibles”. GALVIS GAITÁN, Fernando, *El Municipio Colombiano*, Cuarta Edición, Ed. Temis S.A., Bogotá, 2007, p. 199.

⁵ Véase CRUZ VARGAS, Álvaro, *Situación de los municipios de Cundinamarca*. En: *Problemática de los pequeños municipios en Colombia: ¿supresión o reforma?*. , Seminario problemática de los municipios pequeños en Colombia: supresión o reforma (2002 oct. Bogotá), Universidad Externado de Colombia, 2003, p.30.

infraestructura necesaria para la prestación de los servicios básicos; que la solicitud fuera realizada por más de la mitad de los habitantes que residieran dentro de los límites del nuevo municipio; y que los territorios segregantes no disminuyeran en más de una tercera parte de su territorio⁶.

Ello refleja, entonces la clara la preocupación del Estado, latente hasta el día de hoy, por propender con la descentralización a través del manejo de una autonomía territorial en cabeza de los municipios sensata y responsable, exigiendo para el efecto que los territorios cuenten con cierto nivel de capacidad para lograr un sostenimiento viable⁷.

⁶ BARRIOS ZULUAGA, Ricardo, Tratado sobre el Municipio Contemporáneo, Primera Edición, Ed. Grijalbo Ltda, 1997, p. 97.

⁷ Entendiendo por viabilidad, “la posibilidad de que una entidad territorial pueda llevar a cabo sus propósitos”. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE, *Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio*, Bicentenario de la Independencia de Colombia 1810-2010, Versión Diciembre de 2009, p. 48.

III. RÉGIMEN DE CREACIÓN DE MUNICIPIOS

3.1 Disposiciones constitucionales, Constitución Política de 1991

En materia de creación y segregación de municipios, es necesario dejar claro, previamente, que la Carta Política no realiza un listado como tal de requisitos a seguir, sino que, a manera general, plantea una serie de bases o parámetros sobre los cuales el legislador se basa para realizar toda la regulación en el tema, así como las Asambleas Departamentales se encargan de aplicarla.

Antes que todo, resulta fundamental hacer mención del artículo 1ro de la Constitución, pues es éste el que determina por primera vez y de manera tajante el postulado de la autonomía de las entidades territoriales, concibiendo a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista [...]”⁸.

Si bien la Constitución de 1886 hacía mención a un régimen municipal, no le dio al municipio la importancia que merecía. De ahí que su artículo 1ro estableciera que “[l]a nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria”⁹.

Ello permite reconocer que la Constitución del año de 1991 se esforzó por darle al municipio el protagonismo que merecía dentro del escenario del ordenamiento territorial y las diferentes entidades territoriales, destacando los aspectos sociales, económicos y

⁸ Constitución Política de Colombia, Artículo 1, 1991.

⁹ Constitución Política de Colombia, Artículo 1, 1886.

culturales que conlleva. Es así como en los debates en la Asamblea Nacional Constituyente se dejó establecido, que a pesar de lo consagrado en el Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal, éste no fue suficiente para reconocer la autonomía necesaria para los municipios. Se prescribió en ese entonces que:

“El Código de Régimen Político y Municipal establece que ‘el territorio sometido a la jurisdicción del alcalde constituye con sus habitantes el distrito municipal o municipio’, lo cual desconoce el significado social, económico y político del concepto de comunidad local, noción que es indispensable recoger a fin de que se convierta en el centro del nuevo desarrollo y en el eje del ordenamiento territorial y de la acción pública”¹⁰.

A partir de dicho postulado en el artículo 1ro, la Constitución desarrolló en otros artículos más adelante, las bases a partir de las cuales la legislación partirá para regular el tema en comento. En primer lugar, en el artículo 286 menciona las entidades territoriales colombianas, entre las que se refiere al municipio, de manera que con este artículo reconoce al municipio dentro del grupo de entidades básicas territoriales como primer parámetro a tener en cuenta.

Una vez dejando claro dicha calidad del municipio, procede a prescribir en el artículo subsiguiente que dicha calidad de entidad territorial le permite “[gozar] de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”, de tal suerte

¹⁰ Asamblea Nacional Constituyente, GACETA CONSTITUCIONAL Número 43, pág. 55, hallado en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_043.php

que el municipio, al ser ente territorial cuenta con un grupo de derechos que la Carta enlista de la siguiente forma:

“[...]En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”¹¹.*

En concordancia con lo anterior, el artículo 288 alude a la obligatoriedad del cumplimiento de tres principios básicos indispensables para que pueda hablarse de una verdadera autonomía territorial. Éstos son los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias distribuidas entre la Nación y las entidades territoriales.

Ahora bien, la Constitución de 1991 no se limita a dejar sentadas las normas generales sobre entidades territoriales, sino que dedicó todo un título (Título XI) a la organización territorial, dentro del cual se encuentra un capítulo (Capítulo III) dedicado exclusivamente al régimen municipal. Es aquí donde se evidencia mejor los parámetros a los que se hizo referencia al inicio del presente subacápite. Dispone, por tanto, el artículo 311 que es función del municipio, como división político administrativa “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el

¹¹ Constitución Política de Colombia, Art. 287, 1991.

desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”¹². Lo anterior reconoce, por tanto, que el municipio como ente independiente de las demás entidades territoriales, debe contar con la capacidad y los recursos necesarios y suficientes para poder desarrollar todas estas funciones. De esta forma, se aprecia que el constituyente, al establecer las funciones del municipio dio a entender al legislativo que era necesario que estableciera una serie de requisitos a seguir, con el fin de que sea cual fuere la porción de territorio que pretende erigirse como municipio, ésta debería contar con ciertos estándares que aseguraran cierta estabilidad.

Por su parte el artículo 320 faculta al legislativo para establecer las diferentes categorías de municipios, facultad que desarrolló éste en las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000.

Finalmente, la Carta Política permite a municipios agruparse para conformar las denominadas áreas metropolitanas y asociaciones de municipios en aquellas situaciones en que dichos municipios se relacionen física, social o económicamente, dando la posibilidad hacer agrupaciones de municipios tanto de trascendencia urbana, como en el caso de las áreas metropolitanas; como de trascendencia rural, tal como sucede con las asociaciones de municipios. Sin embargo, no reconoce la calidad de entidad territorial a estas agrupaciones, sino las reconoce como entidades administrativas, cuyo principal fin es la organización y coordinación para el desarrollo del territorio.

¹² Constitución Política de Colombia, Art. 311, 1991.

De esta manera, con base en lo anterior, se puede concluir que la Constitución de 1991 propendió por dar mayor autonomía a las entidades territoriales, en especial al municipio, teniendo en cuenta que éste constituye la célula básica del ordenamiento territorial y, por lo mismo, se consagra una autonomía municipal, entendida ésta como “la capacidad de los municipios para darse su propio gobierno, administrar los asuntos de su competencia sin la interferencia de otros niveles, poseer los recursos que le permitan cumplir sus funciones y estar sometido a los controles que ejerza la misma comunidad, en ejercicio de los derechos y mecanismos que consagren la Constitución y la Ley”¹³.

Igualmente, se concluye que la Constitución de 1991 permitió concebir una nueva visión del municipio¹⁴ a pesar de que no establezca expresamente requisitos para la creación de nuevos municipios, sino que deja dicha tarea al legislador, para que sea éste, el encargado de regular el tema. Ello también con el fin de evitar la petrificación en materia de municipios, puesto que, de haber regulado detalladamente la Constitución dicho tema, en especial el relacionado con la creación de estos entes territoriales, las reformas del mismo serían más complejas y, por tanto, podría eventualmente llegar a desconocer los cambios constantes que rondan un tema tan social como lo es la autonomía de los municipios y la posibilidad de las comunidades de encontrar soluciones a sus problemas y necesidades básicas de forma mucho más directa y personal.

¹³ Asamblea Nacional Constituyente, GACETA CONSTITUCIONAL Número 43, parafraseando a Diego Lordello de Melo, págs. 55 y 56. Hallado en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_043.php

¹⁴ PEÑA ALZATE, Oscar; PEÑA LONDOÑO, Guillermo, *El Municipio*, Sexta Edición, Señal Editora, Medellín, 1997, p. 7.

3.2 Antecedentes de la Ley 136 de 1994 en materia de creación de municipios

Tras concebirse en la Constitución de 1991 principios fundantes de la descentralización y la autonomía territorial, era imperativo para Colombia establecer un cuerpo normativo integro que desarrollara la cláusula del Estado unitario de carácter descentralizado propia del artículo 1 de nuestra Constitución Política de 1991. La necesidad de modernizar las leyes de organización territorial, así como hacer más eficiente y especializada la administración, obligó al Gobierno a elevar una iniciativa legislativa para generar la distribución de funciones administrativas y permitir el desarrollo económico a nivel territorial.

La Ley 136 de 1994, a nuestro juicio, es un cuerpo normativo hito en materia municipal. Más aún, no se puede desconocer que con anterioridad a ella otros cuerpos normativos, no tan especializados, permitieron el desarrollo de esta legislación, más sin embargo, la Ley 136 indudablemente fue el éxito primordial en la regulación territorial o por lo menos una referencia importantísima sobre la materia.

Conforme a lo anterior, es importante analizar dicha ley, ya que es ella quien en su cuerpo normativo de manera integral, estableció las distintas formas en que el territorio colombiano se encuentra fraccionado; permitió la existencia de territorios con personería jurídica para poder desarrollarse socioeconómicamente; logró establecer principios fundantes de la descentralización administrativa y territorial; y, como si fuera poco, estableció los requisitos para la creación de municipios. Fundamental es a nuestro juicio esta ley, dado que es ella la que estructura la configuración de los entes territoriales en Colombia.

Expresa mejor la importancia de este cuerpo normativo, la ponencia para primer debate al proyecto de la Ley 136 de 1994, en donde se afirma que “constituye un mecanismo fundamental para lograr los fines constitucionales de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, en la medida en que su creación pretende el desarrollo de las disposiciones constitucionales encaminadas a la formación de un municipio moderno, en el cual la prestación de los servicios y la calidad de vida del ciudadano sean mejores”¹⁵.

Es así como el Ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana, inició este proceso legislativo con el proyecto de ley Número 65 de 1992. Dicho proyecto describía en su artículo 1 el objeto de la ley, cuyo fundamento era “dotar a los municipios de un estatuto independiente para el correcto y adecuado desempeño de la autonomía que merecen”¹⁶.

Este proyecto buscaba mostrar al municipio como “la empresa moderna cuyo objetivo [radica] fundamentalmente en producir los mejores resultados en la prestación de los servicios básicos de beneficio comunitario y en la adecuada y oportuna elevación del nivel de vida de los conciudadanos”¹⁷; ejecutar “el principio constitucional según el cual el municipio es la entidad fundamental de la organización territorial del Estado, así

¹⁵ GACETA DEL CONGRESO No. 154, Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 065 de 1992 Cámara, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, Bogotá D.C., jueves 12 de noviembre de 1992, p. 3

¹⁶ GACETA DEL CONGRESO No. 154, Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 065 de 1992 Cámara, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, Bogotá D.C., jueves 12 de noviembre de 1992, p. 5

¹⁷ GACETA DEL CONGRESO No. 154, Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 065 de 1992 Cámara, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, Bogotá D.C., jueves 12 de noviembre de 1992, p. 2.

permitiendo que los diversos elementos constitutivos de su autonomía fuesen efectivos”¹⁸, de manera que se contara con una normativa coherente y armónica; ahondar en disposiciones relacionadas con temas de los concejos y concejales, los acuerdos, los alcaldes, personeros municipales, corregimientos y comunas, asociaciones de municipios y lo atinente al control fiscal de los municipios, entre otros; y permitir la categorización de los municipios pues es de reconocerse que los municipios no son todos iguales: no todos tienen la misma capacidad presupuestal, no todos tiene la misma capacidad de desarrollo territorial etc.

A partir del establecimiento de dichas características, se decidió implementar un capítulo nuevo que tratara el tema de la creación y supresión de municipios, al igual que la incorporación de 5 artículos más que desarrollaran a profundidad dichas territorialidades. En este sentido, se afirmó que era necesario que la creación de entes territoriales debía estar sujeta tanto a los principios rectores del ejercicio de la competencia (artículo 4), los cuales fueron la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad, como los principios rectores de la administración municipal (artículo 5), dentro de los cuales se establecieron la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad.

Por otro lado, vale la pena destacar que se adiciona por el legislativo, un artículo sobre la participación comunitaria en los organismos de control y se establece a la Federación Colombiana de Municipios como órgano de consulta en temas de organización y

¹⁸ GACETA DEL CONGRESO No. 66, Exposición de Motivos, Proyecto de Ley Número 65 de 1992 Cámara (primer período ordinario), Bogotá D.C., Martes 15 de septiembre de 1992, p. 15.

funcionamiento de los municipios, cuestiones que no estaban contempladas en el proyecto inicial.

Con respecto a los requisitos para la creación de los municipios, se dio un cambio muy usual que al día de hoy se ve reflejado en la ley 1551 de 2012, tal es la tendencia a aumentar el requisito poblacional, estableciendo una cantidad mínima de habitantes requerida, que para aquel entonces fue de 7 mil personas. Se creó además un nuevo requisito que hacía énfasis en los ingresos obtenidos en un año, puesto que se exigió que fuera necesario para que se creara un nuevo municipio la obtención de mínimo 3 mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Ahora bien, el artículo 9 establecía una excepción en la creación de los municipios, consistente en que no era necesario el cumplimiento de los requisitos establecidos para dicha creación cuando el Presidente de la República lo considerara necesario por motivos de defensa nacional o en zona fronteriza. Respecto de esta excepción, en este segundo debate en Cámara de Representantes, se decidió que podía caber la excepción sólo con el cumplimiento del requisito sobre el número de habitantes contenido en el numeral 2 del artículo 8.

En cuanto a la supresión de municipios, se suprimió el requisito de la previa consulta popular, de manera que se estableció la posibilidad de suprimir un municipio sin la

correspondiente aquiescencia de sus habitantes, lo cual hoy en día se mantiene en la Ley 136¹⁹.

En conclusión, del anterior proceso que tuvo la actual Ley 136 de 1994 se colige la preocupación tanto del Ejecutivo como del Legislativo por formar un texto íntegro que regulara de forma completa y armónica todo lo concerniente al tema de los municipios, dada la importancia de éstos como célula básica y fundamental de la organización administrativa del Estado, en tanto que es allí donde la Administración pública puede llegar a los ciudadanos y regir de mejor forma. Era necesaria la existencia de una ley que desarrollara tanto la creación como supresión de estas entidades territoriales y su administración y organización.

El espíritu del legislador se ve reflejado en los 4 debates realizados, los cuales vislumbran la intención de brindar una integra regulación de los municipios en Colombia, de manera que se desarrollara la mayoría de aspectos que tratan el funcionamiento, organización y administración de los municipios, con el fin de que su autonomía, tan exigida en la Constitución Política, fuere posible para que se cumpliera con el presupuesto de la soberanía popular tomando en consideración las condiciones sociales y económicas de los diferentes entes territoriales.

¹⁹ GACETA DEL CONGRESO No. 66, Exposición de Motivos, Proyecto de Ley Número 65 de 1992 Cámara (primer período ordinario), Bogotá D.C., Martes 15 de septiembre de 1992, p. 15.

3.3 Breve mención de los distritos en Colombia

Ahora bien, nos abarca la imperiosa necesidad de hacer referencia a los distritos, entidades territoriales propias de nuestro ordenamiento jurídico constitucional, dado que, si bien ellas están dotadas de una naturaleza especial con respecto a los municipios, hacen parte de un mismo proceso de descentralización en Colombia.

Así, la creación de la categoría de entes territoriales, se ve ligada a un proceso coyuntural entre las ideologías federalistas y centralistas. A principios del siglo XIX se consolida el Estado moderno-unitario, el cual posee un “conjunto único de instituciones a nivel central”²⁰ que impiden la especialización y el desarrollo armónico²¹.

Colombia, como vivo reflejo del desarrollo jurídico europeo, generó un sistema centralista y unitario con Constituciones como las de 1821, 1830 y 1832, posteriormente permeado por el federalismo en cuerpos normativos como los de 1853, 1858 y 1863. Fue con la Constitución de 1886 que se dan los primeros vestigios de una autonomía administrativa y de manera expresa en su artículo quinto concibe la existencia de los distritos especiales.²² Con posterioridad, el Acto Legislativo número 3 de 1905 en su artículo 2 reafirmó la existencia de los distritos municipales, entidades que podrían ser creadas por la segregación

²⁰ YEPES ARCILA, Hernado, SUELT COCK, Vanessa, La Constitución, 20 años después visiones desde la teoría y la práctica constitucional, Primera Edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011, pág. 758

²¹ De ello se percató el jurista francés Maurice Hauriou, quien observó que en la realidad los municipios europeos se estaban autogobernando, y es por ello que desarrolló la teoría de la descentralización. YEPES ARCILA, Hernado, SUELT COCK, Vanessa, La Constitución, 20 años después visiones desde la teoría y la práctica constitucional, Primera Edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011, pág. 758.

²² YOUNES MORENO, Diego, Derecho Constitucional Colombiano, Tercera Edición, Editorial LEGIS, Bogotá. 1998, pág. 242.

de departamentos²³. De igual manera, las máximas de la descentralización se dieron en 1968 con la descentralización funcional y en 1991 con la descentralización territorial²⁴.

Gracias a lo anterior, Colombia se inserta en la tendencia global de la descentralización política. Reflejo de ello fue la Constitución de 1991 que consagró principios fundamentales como el artículo 1, en donde se establece los principios de autonomía y descentralización territorial, desarrollados por los artículos 209, 210 y 287²⁵; el artículo 286, que al igual que el artículo 5 de la Constitución de 1886, afirma que son entidades territoriales los departamentos, distritos y municipios²⁶; y el artículo 331, en virtud del cual afirma que es el municipio la entidad fundamental²⁷.

En la actualidad no hay cuerpo normativo que contenga la noción de Distritos Especiales. Jorge Ibáñez los define como: “una entidad territorial que requiere una organización propia y diferente a la de los municipios y con autonomía de los departamentos, para el gobierno y

²³ QUINCHE RAMÍREZ, Daniel Fernando, Derecho Constitucional Colombiano, Segunda Edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2008, pág. 628.

²⁴ YOUNES MORENO, Diego, Derecho Constitucional Colombiano, Tercera Edición, Editorial LEGIS, Bogotá. 1998, pág. 241.

²⁵ QUINCHE RAMÍREZ, Daniel Fernando, Derecho Constitucional Colombiano, Segunda Edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2008, pág. 620.

²⁶ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, Constitución Política de Colombia comentada, Octava Edición, Editorial Doctrina y Ley, Bogotá, 2011, pág. 856.

²⁷ QUINCHE RAMÍREZ, Daniel Fernando, Derecho Constitucional Colombiano, Segunda Edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2008, pág. 621. Otra parte de la doctrina se permite estudiar su etimología afirmando: “La palabra distrito, de sentido geográfico, reconoce su origen en el vocablo latino “districtus”, siendo su significado recoger. Sin embargo a su vez, “districtus” deriva del verbo latino “distringere” que se refiere a juntar lo que se encuentra disgregado. Se aplica a las zonas geográficas que presentan ciertas características comunes[...]” DECONCEPTOS, Concepto de distrito, <http://deconceptos.com/ciencias-sociales/distrito>.

la prestación de los servicios públicos en núcleos urbanos muy grandes, comenzado por la capital del estado”²⁸.

En el mismo sentido nuestra honorable Corte Constitucional se ha permitido determinar algunas características de estos entes territoriales, a saber:

- a. Régimen jurídico aplicable integrado por las disposiciones constitucionales correspondientes, las leyes especiales dictadas para ellos, las normas especiales de remisión expresa y, en lo no regulado por éstas, por las normas legales que conforman el régimen municipal ordinario. en igual sentido lo expone la ley 768 de 2002, que regula los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta²⁹.
- b. Reserva legal para la creación, eliminación, modificación o fusión de distritos: En este sentido afirma la Corte: “Depende del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello. Así, el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, que debe consistir en una ley, se encuentra regido por otra norma legal, de naturaleza orgánica bajo cuyos parámetros se expide. Actualmente no existe en el ordenamiento jurídico tal normatividad orgánica, vacío normativo que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo”³⁰.

²⁸ QUINCHE RAMÍREZ, Daniel Fernando, Derecho Constitucional Colombiano, Segunda Edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2008, pág. 627.

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-313 de 2009. Mayo cinco (5) de dos mil nueve (2009). M.P. Mauricio González Cuervo.

³⁰ *Ibidem*.

En la actualidad existen en Colombia cinco distritos, los cuales han adoptado las calidades de esta entidad territorial en razón de sus particulares características que las convierte en ciudades de rango especial. Por esta misma razón, se les reconocen una serie de ventajas económicas y fiscales, así como el establecimiento de regímenes especiales. De igual manera su estructura es distinta a la de un municipio³¹. Sin embargo, como se anotó, a lo largo de los años estas cinco ciudades (Bogotá, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura y Cartagena) no han sido las únicas que han tenido la intención de ser distritos, sino que diversas ciudades han presentado proyectos de actos legislativos para que se les brinde el carácter de distrito que, si bien no han prosperado y han sido archivados en el Congreso de la República, muestran la clara importancia que implica para una ciudad convertirse en distrito.

Para el año de 1991 existían 3 distritos en Colombia (Bogotá, Santa Marta y Cartagena). En el año 1992 se presenta ante el Senado de la República un proyecto de acto legislativo por virtud del cual se cataloga a la ciudad de Barranquilla como Distrito Industrial, Marítimo y Portuario. Dicho proyecto de acto legislativo número 15 de 1992 pone de relieve la trascendencia que estaba teniendo en la época la apertura económica y la internacionalización del comercio colombiano, procesos dentro de los cuales Barranquilla cumplía un papel considerable, en la medida en que constituye unos de las zonas que mayor aporte pueden brindar en materia portuaria.

³¹ “Los Distritos están integrados orgánica y administrativamente por un órgano de dirección que es el Despacho del Alcalde Distrital y las Secretarías Distritales, un órgano de control político como lo es el Concejo Distrital, unos órganos de control como la Contraloría y la Personería Distritales. Por último vale destacar que a nivel territorial los Distritos están divididos en localidades”. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia de constitucionalidad C-313/09, Referencia: Expediente D-7424, M.P. Mauricio González Cuervo.

Ahora bien, conforme a lo anterior, se tenía muy clara la necesidad de que Barranquilla se coordinara con Cartagena y Santa Marta, ciudades que habían pasado a ser distritos en virtud de los actos legislativos 1 de 1987 y 3 de 1989, respectivamente. Ello con la intención de que el proceso de apertura económica permitiera a Colombia mayores oportunidades en términos de competitividad, de manera que toda la zona portuaria del país pudiera responder con las exigencias que demandaba un fenómeno de tal envergadura. De ahí que en 1993 fuera aprobado el mencionado proyecto y el Acto Legislativo 01 de 1993, que rige en la actualidad.

Por otro lado, en el año 2002 se presentó un proyecto en el Senado de la República que buscaba la conversión de Soacha en Distrito Social e Industrial. El proyecto partía de la consideración del acercamiento cada vez mayor entre el municipio de Soacha y Bogotá a través de la estructura vial, denominado como Bogotá-Sabana. Es así como se explicaba que Soacha, al ser un municipio que mantiene una estrecha relación con la capital del país, debería convertirse en un distrito. Dicha relación se soporta en la idea de que Soacha es una importante fuente de empleo para los habitantes del distrito capital, así como un medio de suplir fácilmente las deficiencias de transporte y generación de empleo³². No obstante ese valioso aporte el proyecto de ley constituyó un mero intento por elevar la posición de Soacha en base a su cercanía y conectividad con Bogotá, esfuerzo que no generó frutos significativos, puesto que fue archivado.

El 6 de abril de 2005 se presentó ante el Senado un proyecto de acto legislativo a través del cual se organizaría a unas de las principales ciudades que forman parte del Eje Cafetero

³² GACETA DEL CONGRESO No. 303, Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2002 Senado, “por medio del cual se erige a la ciudad de Soacha, en Distrito Social e Industrial”, Bogotá D.C., lunes 29 de julio de 2002.

como distritos especiales y turísticos. Se plateaban dos problemáticas que ha afrontado la región en términos económicos en la última década. La primera de ellas trata el tema de la caída en el ingreso cafetero, mientras que la segunda se refiere al terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, que implicó la debilitación en materia de desarrollo regional. Dichos acontecimientos han generado una mayor conciencia entre las diferentes ciudades, dentro de las cuales Manizales, Pereira y Armenia habían tomado protagonismo³³. No obstante lo anterior, y a pesar de las buenas intenciones que pudieron existir en el momento, el proyecto de acto legislativo no fue aprobado y se destinó al archivo del Congreso de la República.

Con posterioridad, en año 2007 se dio otra reforma constitucional mediante el Acto Legislativo 02 de 2007. En el año 2006 se presentó un proyecto de Acto legislativo mediante el cual se convirtiera a la ciudad de Buenaventura en un distrito especial “industrial, portuario y biodiverso”³⁴. Dicho Proyecto de Acto legislativo identificado con el número 060 en Cámara de Representantes y 014 en Senado, tenía como propósito realizar una reforma al artículo 356 C.P., atribuyendo a Buenaventura las calidades de distrito especial, en razón de su ubicación geográfica y la potencialidad que lo caracterizaba para convertirse en un importante punto de desarrollo económico e industrial al tratarse de un puerto de gran carácter comercial. De esta manera se buscaba mejorar las condiciones

³³ GACETA DEL CONGRESO No. 144, Proyecto de Acto Legislativo Número 17 de 2005 Senado, “por medio del cual se erigen las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia en Distritos Especiales y Turísticos”, Bogotá D.C., viernes 8 de abril de 2005.

³⁴ En el mismo año se presentó el proyecto de acto legislativo 241 de 2007, por medio del cual la ciudad de Santiago de Cali se organizaría como Distrito Turístico, Cultural e Industrial. En tal ocasión, se tomó como argumento la antigüedad de la ciudad, a la vez que la influencia que representa para la cultura musical del país, al ser uno de los lugares más representativos de la salsa y representar en el ámbito cultural al país a nivel internacional. Sin embargo, este proyecto de acto legislativo no prosperó y fue archivado.

económicas y de infraestructura de la ciudad, con el fin de atraer la inversión extranjera, incentivar las diversas fuentes de empleo y las exportaciones de productos realizados en Colombia, ya que se vio la necesidad de dotar de mejor logística en materia de vías y materia portuaria a la ciudad con el fin de mejorar la actividad que en ella se desarrolla³⁵. Finalmente, sobre este acto legislativo es importante resaltar que en un principio la reforma constitucional pretendía también atribuir la calidad de municipio a las ciudades de Tumaco, Cúcuta, Popayán y Turbo, lo cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-033 de 2009, de manera que de este acto sólo quedó reconocida como distrito la ciudad de Buenaventura.

Es así como a manera reflexiva se concluye que tras haber estudiado los antecedentes de los distritos en Colombia y haber dado cuenta de las ciudades que tuvieron en algún momento de la historia su intención de convertirse en distritos especiales, se puede dar fe de los esfuerzos de muchas ciudades por convertirse en distritos ya sea por sus calidades en el campo del turismo, de la cultura o del comercio, que si bien tuvieron frutos respecto de algunas, para otras no prosperaron, lo que lleva a determinar la importancia que desempeña esta entidad territorial en el desarrollo de una determinada región, ya que el concepto de distrito muchas veces es relacionado con el concepto de progreso y desarrollo, que implica consecuentemente un mejor aprovechamiento de los recursos y mejor prestación de los

³⁵ Así mismo, dentro de la exposición de motivos se explica una preocupación respecto a algunas zonas de Buenaventura, las cuales no pueden ser otorgadas bajo títulos de propiedad en la medida en que son bienes públicos, lo que ha llevado a que se genere una serie de conflictos entre las comunidades que habitan dichas zonas y la Dimar (Dirección General Marítima). GACETA DEL CONGRESO No. 288, Exposición de Motivos, Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 Cámara y 014 de 2006 Senado, “por medio del cual la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial Industrial, Portuario y Biodiverso”, Bogotá D.C., viernes 11 de agosto de 2006.

servicios para las comunidades. Es así como el distrito es una entidad territorial que resulta muy codiciada, si cabe la expresión, en el país, ya que conlleva a un mejoramiento de las condiciones socioeconómicas del municipio y de la región a la que éste pertenezca en un momento dado.

IV. ESTADO ACTUAL DEL RÉGIMEN DE CREACIÓN Y SEGREGACIÓN DE MUNICIPIOS

4.1 Requisitos de la Ley 136 de 1994

Como bien se enunció al inicio de esta monografía, es menester examinar los requisitos desarrollados por el legislador en la Ley 136 de 1994, en cumplimiento de los postulados constitucionales preestablecidos en 1991, a fin de determinar la ajustabilidad de los mismos a la realidad colombiana.

Esta ley hito en el tema de creación y segregación de municipios se encargó de regular todo lo atinente a la creación, desarrollo, administración y control de los mismos. Es así como esta ley consagra en su artículo 2 una estructura organizada sobre todo el régimen municipal, haciendo alusión a los artículos constitucionales sobre los cuales el legislador se basó para redactar el texto legislativo en comento. Dentro de este artículo, cabe destacar el literal a, que hace referencia a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, además de los regímenes de planeación y regímenes presupuestales; y el literal d, que alude a la distribución de recursos entre la Nación y los municipios, los servicios públicos manejados desde el nivel territorial y el control interno municipal.

Decimos que estos dos literales del artículo 2 de la ley son de gran importancia para el presente estudio, pues reflejan en gran medida el desarrollo del postulado de la autonomía territorial que el constituyente tanto quiso resaltar, como quedó mencionado en el subacápite anterior.

Ahora bien, teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales mediante las cuales el legislador del año 1994 reguló el tema de la autonomía municipal, es necesario estudiar los requisitos legales exigidos para la constitución de un municipio en el ordenamiento territorial colombiano, así como los mecanismos de saneamiento en caso de incumplimiento de dichos requisitos por parte de algún municipio.

Los requisitos para la creación de municipios se encuentran plasmados en el artículo 8 de la ley³⁶. Sin embargo, éste ha sido modificado numerables veces, como se estudiará a

³⁶ Reza el texto actual de dicho artículo: “Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

“1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.

“2. Que cuente por lo menos con veinticinco mil (25.000) 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. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años; de conformidad con certificación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

“En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

“Parágrafo 1°. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio, así mismo la ordenanza que expida la respectiva asamblea deberá establecer los activos y pasivos que le son inherentes tanto al nuevo municipio, como al municipio del cual se escindió este.

“Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez esta se expida será sometida a referendo en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referendo deberá realizarse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de

continuación. El artículo original consagraba como requisitos de creación que el área del municipio tuviera identidad, que contara con al menos 7000 habitantes y que la población del municipio del cual se segrega no disminuyera por debajo de dicho límite; que el municipio a crear garantizara, como mínimo, recursos propios equivalentes a 5000 salarios mínimos mensuales vigentes por un período de tiempo mínimo de 4 años; y, finalmente, que, previo a la presentación del proyecto de ordenanza de creación del municipio, la entidad departamental de planeación debía realizar un estudio de conveniencia sobre la creación de la nueva entidad, a partir del cual expediría un concepto sobre la favorabilidad o desfavorabilidad de la creación del nuevo municipio tanto para él mismo, como para los municipios de los cuales se segrega.

Una primera gran modificación fue la que realizó el artículo 15 de la Ley 617 del año 2000. Esta Ley realizó diversas modificaciones en los requisitos que se deben cumplir para que una porción del territorio de un departamento se pueda convertir en un municipio independientemente considerado. No obstante, antes de mencionar las reformas, deben los autores del presente trabajo, destacar que la ley de 2000 conservó intacto el requisito atinente a la identidad del municipio propuesto, teniendo en cuenta sus circunstancias “naturales, sociales, económicas y culturales”³⁷. Es así como ambas leyes, tanto la Ley 136

sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse dos (2) años después.

“Parágrafo 2°. El DANE llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos al DANE y al Ministerio del Interior.

“Parágrafo 3°. En cuanto al número mínimo de habitantes que hace referencia el numeral segundo del presente artículo, este crecerá anualmente según la tasa de crecimiento poblacional del año anterior certificada por el DANE”.

³⁷ Ley 136 de 1994, artículo 8; modificado por el artículo 15 de la Ley 617 de 2000.

de 1994 como la Ley 617 de 2000, establecieron como primer y más importante requisito que el municipio fuera capaz de autodeterminarse para establecer una identidad propia que lo individualice de los demás dentro de un mismo departamento, desarrollo evidente de lo pretendido por la Constitución de 1991 al consagrar el principio de la autonomía de las entidades territoriales.

Ahora, las reformas legislativas a las que se hace referencia son las siguientes. En primer lugar, el legislador del año 2000 incrementó el número de habitantes necesario para que un municipio se pudiera segregar de otro y erigirse como nuevo municipio. Lo que hay que señalar al respecto es que dicho incremento no corresponde a un incremento cualquiera que deba pasar desapercibido, sino que, por el contrario, el mismo corresponde al doble de lo que anteriormente se había establecido en la Ley 136 de 1994. De esta manera, se observa un afán del legislador por aumentar los requisitos de creación, haciéndolos más estrictos, lo que equivale a una disminución en las posibilidades de surgimiento de nuevas entidades territoriales municipales, con lo cual se empieza a afectar la autonomía territorial.

Una segunda modificación introducida por la Ley 617 hace referencia a que el municipio a crear debe garantizar como mínimo, ya no 5000 salarios mínimos legales mensuales vigentes en recursos propios, sino en ingresos corrientes de libre destinación anuales, con lo que, al igual que con el requisito anterior, se restringe la posibilidad de que determinado territorio, se convierta en municipio individual capaz de prestar sus propios servicios públicos y atender sus necesidades básicas de manera directa.

En tercer lugar, en relación con el concepto que debe emitir la autoridad departamental de planeación antes de presentar el proyecto de ordenanza mediante el cual se crea el

municipio, la norma posterior exige que dicho concepto no sea únicamente de conveniencia o no de la creación de la nueva entidad territorial, sino que, debe tratarse de un concepto de viabilidad, lo que quiere decir que no sólo se deben evaluar los pros y contras de la segregación del nuevo municipio de uno previamente existente, sino que, adicionalmente, se debe evaluar la posibilidad de que dicho municipio nuevo sea capaz de existir por sí solo y sea capaz de atender tanto de manera efectiva como eficiente las necesidades de la comunidad que lo habita; esto sin perjuicio del plan de asistencia técnica que debe desarrollar el departamento en el cual se encuentre ubicado el municipio creado, como lo ordena el artículo 17 de la Ley 136 de 1994.

De lo anterior se desprende que el concepto del órgano de planeación del respectivo departamento debe entonces ser realizado a partir de un estudio de mayor envergadura y profundidad, a fin de determinar cuáles son las probabilidades de que el municipio que se segrega de otro subsista por sí solo a futuro.

En cuarto y último lugar, la Ley 617 de 2000 agregó un inciso al artículo 8 de la Ley 136 de 1994. Dicho inciso descarta la posibilidad de creación de un municipio cuando la segregación sustraiga más de la tercera parte de los municipios preexistentes. De igual forma ordena al Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente a realizar un control previo automático del proyecto de ordenanza para asegurar que el mismo se encuentre ajustado a la Ley.

Ahora bien, una segunda gran modificación al artículo 8 de la Ley 136 de 1994 se atribuye a la reciente Ley 1551 de 2012, por medio de la cual se dictan normas con el fin de modernizar tanto el funcionamiento como la organización de los municipios en Colombia.

Con esta Ley se pretende brindar a las entidades territoriales, en este caso, a los municipios, de un cuerpo normativo claro en materia de procedimientos relacionados con la administración y gestión pública, de manera que puedan desarrollar sus competencias de forma no solo viable fiscalmente, sino con verdadera autonomía responsable³⁸.

En el artículo 11 de esta ley se realiza una modificación a los requisitos del artículo 8, particularmente a los requisitos poblacionales y de financiación. Por una parte, incrementa el límite mínimo poblacional para que pueda crearse un municipio. Es así como se exige actualmente que el territorio destinado a convertirse en municipio debe estar habitado por mínimo veinticinco mil (25.000) habitantes y que el(los) municipio(s) segregantes no disminuyan su población por debajo de ese límite.

Pero este requisito no solo recibe esta modificación por parte de esta Ley de 2012, sino que, adicionalmente, se agrega, a través de un párrafo, que dicho monto mínimo en el número de habitantes no permanecerá estático durante el tiempo de vigencia de la Ley –como sucedía en la legislación anterior-, sino que incrementará gradualmente con relación al crecimiento poblacional del año inmediatamente anterior que registre el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)³⁹.

De igual forma, realiza un incremento en el *quantum* de ingresos corrientes de libre destinación anuales requeridos como mínimo, ya que se pasa de exigirse cinco mil (5.000)

³⁸ GACETA DEL CONGRESO No. 191 DE 2011, Exposición de Motivos de la Ley 1551 de 2012. Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia, Bogotá D.C., abril 14 de 2011.

³⁹ “Parágrafo 3°. En cuanto al número mínimo de habitantes que hace referencia el numeral segundo del presente artículo, este crecerá anualmente según la tasa de crecimiento poblacional del año anterior certificada por el DANE”. Parágrafo 3, artículo 8 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 11 de la Ley 1551 de 2012.

salarios mínimos mensuales vigentes en un período no inferior a cuatro (4) años a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes en ese mismo lapso de tiempo.

Ahora bien, el mencionado artículo 8 de la Ley 136 de 1994 hace referencias adicionales a los requisitos en diversos párrafos contenidos en el mismo. En el párrafo primero hace énfasis en la participación democrática en la creación de municipios, pues establece la posibilidad de que el proyecto de ordenanza sea presentado por iniciativa popular y, adicionalmente, obliga al Gobernador del Departamento a presentar dicho proyecto de creación del municipio cuando así lo determine la mayoría de los ciudadanos residentes a través de consulta popular. Dispone también que, en caso de no presentarse la mencionada consulta popular, debe realizarse un referendo para que los ciudadanos se pronuncien sobre la creación o no del nuevo municipio. De esta manera, la Ley no consagra posibilidad alguna en la que no se tenga en cuenta la opinión de la comunidad, pues es ésta la principal llamada a determinar o no la conveniencia de instituir un territorio en municipio.

Consecuente con lo anterior, el artículo 16 de la Ley 136 de 1994 establece una serie de requisitos adicionales a los del artículo 8. Ordena aquel artículo que la ordenanza de creación del correspondiente municipio debe indicar los límites del mismo, indicar la cabecera municipal, la manera como concurrirá al pago de la deuda pública que quede en cabeza del o los municipios originales, así como debe señalar la apropiación de los recursos requeridos para el funcionamiento administrativo en el nuevo municipio. De ello se observa que la creación de un municipio en el ordenamiento territorial colombiano conlleva el cumplimiento de una serie de requisitos en atención tanto a las circunstancias del nuevo municipio, como del resto de municipios de los cuales se segrega la porción de territorio.

Sentados pues los requisitos para crear un municipio en Colombia, la Ley consagra ciertas excepciones al estricto cumplimiento de dichos requisitos⁴⁰. Estas excepciones se encuentran establecidas en diversos artículos del texto legislativo. Por una parte, el artículo 11 de la Ley 136 establece que se tienen por válidas las creaciones de municipios realizadas antes del 31 de diciembre de 1990, así como las realizadas entre el 31 de diciembre de 1990 y el 10 de diciembre de 1993 cuya nulidad no haya sido decretada, independientemente del cumplimiento o no de los requisitos legales consagrados en la Ley. Y ello halla pleno sentido en la medida en que no puede la ley pretender reformar situaciones anteriores en un tema como éste, pues ello solo originaría mayor desorganización territorial.

Una segunda excepción se encuentra establecida en el artículo 9 de la Ley. Este artículo, en su primer inciso, confiere a las Asambleas Departamentales la facultad de crear municipios sin el cumplimiento de la totalidad de los requisitos legales, cuando así lo considere necesario el Presidente de la República por motivos de defensa nacional.

Finalmente, una tercera excepción al cumplimiento de los requisitos del artículo 8 se encuentra en el inciso 2 del mismo artículo 9 de la Ley de 1994, al establecer que las Asambleas Departamentales conviertan en municipios los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes del año de 1991, cuya ubicación sea las zonas de frontera. Sin embargo, dispuso la ley dos condicionamientos para que opere esta excepción. Por un lado,

⁴⁰ Al respecto, hay autores que critican el escaso número de excepciones que consagra la normatividad, pues ello conlleva a que la creación de municipios se dificulte. Ejemplo de esto se observa en lo anotado por Fernando Galvis en su obra *El Municipio Colombiano*: “Después de haber estudiado las disposiciones sobre creación de municipios se comprende por qué son tan pocas nuestras colectividades, a pesar de nuestra población y la gran extensión de nuestro territorio, y por qué se fundan tan pocas municipalidades. De ahí que tenga toda la razón el escritor colombiano CABALLERO CALDERÓN, cuando anotaba que, salvo pocas excepciones, ‘en Colombia no se fundan pueblos desde el día que arrojamos a los españoles’” GALVIS GAITÁN, Fernando, *El Municipio Colombiano*, Cuarta Edición, Ed. Temis S.A., Bogotá, 2007, p. 206.

que dichos corregimientos no hicieran parte de un municipio y, por otro, que el Presidente de la República diera su visto bueno.

Antes de la vigencia de la Ley 1551 de 2012, la normativa consagraba otra excepción al cumplimiento de los requisitos, la cual se encontraba contenida en el parágrafo segundo del ya señalado artículo 8 de la Ley 136 de 1994, que determinaba que la creación del municipio podía darse sin el cumplimiento del segundo requisito (atinente al monto mínimo de ingresos anuales de libre destinación) cuando se garantizara que el municipio a crear tuviera ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, previa certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Con lo cual se podía ver una ligera atenuación a la rigidez que la Ley 617 de 2000 quería imprimir en la creación de los municipios en Colombia. Sin embargo, dicha disposición fue derogada por la Ley 1551 de 2012.

En igual sentido y no menos importante, la mencionada Ley 1551 de 2012 establece una serie de requisitos para la segregación de municipios, que en la Ley 136 de 1994 (aun con la modificación introducida por la Ley 617 de 2000) no habían sido consagrados. Efectivamente, en el artículo 12 dispone que la petición de segregación –que debe encontrarse motivada- sea tramitada ante la Asamblea Departamental por decisión mayoritaria de los Concejos Municipales de los municipios involucrados o por aprobación de la mitad de los ciudadanos de dichos municipios. Aunado a esto, se requiere que la segregación sea consecuencia de una determinada causa social o política de las nombradas

en la disposición normativa; y que exista tanto concepto favorable del Gobernador y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁴¹.

De lo anterior se concluye entonces que los requisitos legales de creación fueron inicialmente concebidos con el fin de facilitar e incentivar la creación de municipios para hacer desarrollo de los postulados constitucionales referentes a la autonomía territorial de estos entes, con el objetivo de lograr que las necesidades de las diferentes comunidades que habitan un determinado territorio puedan ser satisfechas de la mejor forma posible al tener un mayor nivel de autodeterminación para solucionar sus problemas de manera directa.

Sin embargo, con posterioridad se observa que dichos requisitos perdieron cierto grado de flexibilidad con la reforma de la Ley 617 de 2000, pero se conservaron las excepciones consagradas con anterioridad, ello dados los intereses de carácter político que podían estar involucrados en la creación de municipios⁴². Y, finalmente, que el legislador, con la Ley 1551 de 2012, quiso endurecer aun más los requisitos de creación de municipios al

⁴¹ “Agregación o segregación de territorios municipales. Para agregar o segregar territorios municipales, deben llenarse las siguientes condiciones:

“a) La petición motivada debe tramitarse por: el Gobernador; por la decisión adoptada por mayoría simple de los Concejos Municipales; o por la mitad de los ciudadanos de la región que se intenta segregar y/o agregar ante la Asamblea Departamental.

“b) Que la segregación se produzca por falta de identidad de los habitantes del territorio, por la excesiva distancia entre la cabecera municipal y el territorio que se pretende segregar que impide su adecuada administración, por la dificultad permanente de acceso a la cabecera municipal por parte de los habitantes que habitan este territorio y la correlativa cercanía con la cabecera municipal vecina, entre otras circunstancias.

“c) Concepto del Gobernador, de carácter no vinculante.

“d) Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la viabilidad presupuestal del municipio que pierde parte de su territorio.

“Cumplidos estos requisitos la correspondiente Asamblea Departamental decidirá si autoriza o no la Agregación o segregación del respectivo territorio municipal.

“En caso que los municipios correspondan a departamentos distintos, cada Asamblea deberá decidir lo concerniente a su respectivo municipio”. Artículo 12 de la Ley 1551 de 2012.

⁴² FERNÁNDEZ DE CASTRO DEL CASTILLO, José Antonio, Una nueva concepción del municipio, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho, Bogotá D.C., 2005, p.38.

aumentar, considerablemente, los montos en cuanto a número de habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Ello deja entrever, en mayor proporción, la tentativa del legislador colombiano de disminuir la creación esporádica de municipios con intereses políticos y económicos, a la vez que busca conseguir que el municipio, como máxima expresión de la soberanía popular y célula base del ordenamiento territorial colombiano, funcione de manera transparente, mediante la correcta inversión de los recursos públicos, y con una clara y convincente participación de la comunidad a través de los mecanismos de participación ciudadana.

4.2 Análisis jurisprudencial sobre creación de municipios

4.2.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional

La creación y segregación de municipios ha sido un tema pocas veces tratado a lo largo de la jurisprudencia constitucional. Sobre este tema, la jurisprudencia de la Corte se ha centrado en temas concretos, a saber: la necesidad de ley orgánica para la creación de las entidades territoriales, con excepción de los municipios; la categorización de las entidades territoriales; la multiplicidad de temas tratados por la Ley 617 de 2000, modificatoria de la Ley 136 de 1994 y el tema de la especialidad de los distritos en Colombia.

En un primer momento, en sentencia C-540 de 2001 la Corte admitió por primera vez, en lo que respecta a la regulación de las entidades territoriales, la coexistencia, en una misma ley, de materias de naturaleza orgánica y de materias de naturaleza ordinaria, siempre que no se viole el principio de la unidad de materia, al que se hará referencia más adelante. De esta manera, se reconoce que la Ley 617 de 2000 contiene disposiciones tanto de tipo orgánico,

como de tipo ordinario. A partir de este pronunciamiento, la Corte se basa para resolver las demandas de inconstitucionalidad que se han planteado en contra de la Ley 617 de 2000, reformatoria de la Ley 136 de 1994.

Es así como en el mes de junio de 2001 se expidió la sentencia C-579 de 2001, en la cual se demandó la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 617 de 2000. En esta oportunidad, la Corte Constitucional reconoció la existencia de cosa juzgada constitucional en virtud de la sentencia C-540 de 2001, en la que se habían analizado 3 aspectos de esta ley. En primer lugar, la exequibilidad del procedimiento de expedición de la Ley 617 de 2000. En tal ocasión la Corte se pronunció señalando que es exequible haber seguido el trámite del proyecto en la Comisión Primera del Senado. En segundo lugar, la constitucionalidad condicionada de las normas que regulan las incompatibilidades de los servidores públicos a nivel territorial, respecto de lo cual indicó que la norma es exequible en el entendido que los servidores públicos municipales se rigen por la regulación que la propia Constitución establece; y, en tercer lugar, hizo referencia al carácter de normas orgánicas de presupuesto de algunas de las disposiciones acusadas.

Por otra parte, la Corte entendió que la categorización de departamentos y municipios no puede ser confundida con el establecimiento de requisitos de existencia de entidades territoriales, puesto uno y otro implican tratamientos diferentes y procedimientos de expedición distintos. De esta forma, el legislador colombiano se encuentra facultado para establecer una categorización de los diferentes departamentos y municipios a través de una ley ordinaria, mientras que la determinación de los requisitos para la creación y supresión

de entidades territoriales, con una salvedad, corresponde al legislador orgánico, mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Ahora bien, la salvedad a la que se hace alusión hace referencia a que el establecimiento de requisitos de creación de municipios particularmente no es competencia de una ley orgánica por diversas razones. La primera de ella es que las materias a tratar por vía de ley orgánica son excepcionales y deben estar consagradas de manera expresa en el texto constitucional, de suerte que si la Constitución no hizo alusión al establecimiento de los requisitos para la creación de nuevos municipios como tema a ser llevado mediante una ley orgánica, debe entonces desarrollarse por medio del procedimiento de ley ordinaria. La segunda razón se refiere a la importancia que la existencia de municipios en el ordenamiento territorial. Ello debido a que al ser esta entidad territorial el núcleo de toda la organización del Estado y mecanismo de mayor representatividad de la población, su tratamiento no puede estar restringido por procedimientos rigurosos y lentos como los de una ley orgánica, que surte un trámite más largo dada su especialidad, sino que, por el contrario, deben estar sometidos a un procedimiento más flexible como lo es el de una ley ordinaria⁴³.

De esta forma, se aprecia que la jurisprudencia es consciente de la necesidad de ver la creación de municipios como una excepción a la regla general por virtud de la cual la

⁴³ Al respecto, dijo la H. Corte Constitucional: “La decisión del constituyente de deferir al legislador ordinario la fijación de los requisitos para la creación de municipios tiene su fundamento en la naturaleza misma de esta entidad territorial, entendida como una organización social que surge como primer punto de contacto entre el ciudadano y sus autoridades, con un carácter dinámico, cuya estructura debe estar acorde con la realidad política y social del país [sic].[...]La creación de municipios es un proceso que debe adaptarse al desarrollo del país y se encuentra estrechamente ligado a necesidades políticas y sociales 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 junio 5 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

creación de toda entidad territorial tiene que estar regulada en una ley orgánica de ordenamiento territorial, precisamente por el carácter cambiante del territorio colombiano a partir del municipio.

Por último, los demandantes en aquella oportunidad alegaron que se violaba el derecho a la igualdad en perjuicio de los municipios que hacen parte de áreas metropolitanas, puesto que la norma en cuestión establece que en relación con éstos, el criterio a tener en cuenta, para efectos de su categorización, es el criterio poblacional, mientras que para los demás municipios es el criterio económico, de tal suerte que el legislador desconoce el texto constitucional (art. 320 C.P) al no tener en cuenta los demás criterios que se señalan en él para fijar las categorías entre municipios, además de introducir uno nuevo como lo es que el pertenecer a un área metropolitana. Sin embargo, la Corte señaló que dicha supuesta violación no se presentaba en la medida en que unos y otros no son iguales y, por tanto, no pueden recibir el mismo tratamiento. De la misma forma, dijo que se encontraba justificado el trato dado por la norma a los municipios de áreas metropolitanas, ya que éstos deben propender por los mismos fines de desarrollo⁴⁴. Es así como en tema de categorización de municipios que formen parte de un área metropolitana el criterio a seguir no será el

⁴⁴ En palabras de la Corte: “[L]a distinción que efectúa la norma es razonable y tiene una justificación evidente: si el área metropolitana debe propender por un desarrollo armónico e integrado, así como articular la prestación de los servicios asignados a las entidades que la componen, éstas deben encontrarse, como mínimo, en condiciones similares para efectos presupuestales, puesto que de lo contrario podría desequilibrarse la relación interna de los componentes del área metropolitana, o se llegaría a condenar a ciertos municipios, que ocupan una posición desventajosa desde el punto de vista económico, a no poder formar parte de áreas metropolitanas, puesto que su ingreso sería demasiado costoso para los demás integrantes de las mismas, con lo cual se reducirían a cero sus opciones de asociación”. Sentencia C-579 de junio 5 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

referente a los ingresos anuales, sino únicamente el poblacional, siendo éste un caso especial dentro de los criterios aplicables a los municipios.

Así mismo, en sentencia C- 1105 de 2001 la Corte volvió a hacer alusión a la exclusión de la regulación de los requisitos de creación de municipios dentro del grupo de materias reguladas mediante ley orgánica, puesto que, haciendo referencia a la sentencia C-540 de 2001, entre otras sentencias precedentes, el competente para regular la materia es el legislador ordinario.

Más adelante, en sentencia C-313 de mayo 5 de 2009, la Corte retoma el tema de la creación y supresión de municipios de manera expresa, para reiterar lo que ya se venía diciendo desde la sentencia C-579 del año 2001. En esta sentencia de 2009 se analizó el artículo 19 de la Ley 617 de 2000 que incluía en su texto las expresiones distritos al establecer que las Asambleas departamentales podían cambiar la naturaleza de un distrito mediante la fusión de éste con otra entidad territorial cuando no lograra cumplir con los requisitos presupuestales exigidos en la Ley 136 de 1994. Es así como el Tribunal Constitucional centra el examen de constitucionalidad sobre la posible violación de la Constitución con motivo de las atribuciones otorgadas a las Asambleas departamentales para decretar la fusión de distritos en virtud de la inviabilidad financiera de los mismos. Esta sentencia reconoce que una cláusula general de competencia en cabeza del Legislador colombiano para, en palabras de la Corte, “definir la división general del territorio”, consagrada en el numeral 4 del artículo 150 C.P. Del mismo modo, señala que dicha división del territorio implica fijar la regulación sobre la creación, supresión, agregación y segregación de las diferentes entidades territoriales (departamentos, distritos y territorios

indígenas), con excepción de los municipios, cuyo decreto y supresión es competencia de las Asambleas Departamentales, mediante las ordenanzas, según lo dispone el numeral 6 del artículo 300 C.P.

La Corte establece entonces que la competencia del Legislador para determinar la división del territorio nacional se configura a través de la ley orgánica de ordenamiento territorial, pues es mediante ésta que se fijan los parámetros a seguir en la expedición de leyes de creación, supresión, agregación y segregación de los entes territoriales. Sin embargo, en lo que atañe a estos mismos requisitos respecto de municipios, es función exclusiva de las Asambleas departamentales en virtud de la autonomía de los entes territoriales y por ser el municipio la célula del ordenamiento territorial en el país.

No obstante, esto no implica que las Asambleas Departamentales tengan competencia para determinar los requisitos de creación de los distritos comprendidos en ella, pues esa no fue la tarea encomendada por el constituyente y su competencia se limita, según el ya mencionado artículo 300 constitucional, a los municipios, pues de lo contrario se violaría la reserva legal del artículo 150 (num 4) CP. y se desconocería el carácter especial que gozan los distritos como entidades territoriales individualmente considerados.

Por último, otro tema que ha ocupado la atención de la Corte sobre la regulación de entidades territoriales, concretamente municipios, es el que se refiere a los temas abarcados en la Ley 617 de 200, al ser ésta objeto de múltiples demandas de inconstitucionalidad por presentar una supuesta violación al principio de unidad de materia, ya que regula diversos temas como lo es el establecimiento de una categorización entre departamentos y

municipios, la formulación de un régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos a nivel territorial y lo atinente a los controles fiscales de las entidades. Al respecto, la Corte se ha inclinado a lo largo de su jurisprudencia por señalar que no se vulnera la unidad de materia puesto que el tema o materia dominante en la Ley 617 de 2000 es el concerniente a la organización territorial. Ello lo ha expresado en senda jurisprudencia, como lo es en la sentencia C-540 de 2001, ya mencionada anteriormente; la sentencia C-837 de 2001; la C-778 de 2001 y la C-1105 del mismo año.

Con base en todo lo anterior, se puede concluir que en lo que concierne a la creación y/o supresión de municipios, la jurisprudencia constitucional se ha enfocado en aclarar que la formulación de dichos requisitos no constituye materia de una ley orgánica de ordenamiento territorial, a diferencia de los de las demás entidades territoriales. Ello por cuanto la jurisprudencia ha sido consiente de la necesidad de que la legislación en este tema sea de fácil adaptabilidad frente a los cambios sociales, culturales y económicos que pueden determinar en un momento dado la aparición o la segregación de municipios. Por otro lado, se concluye que los pronunciamientos constitucionales se han enfocado principalmente al reconocimiento de la autonomía territorial de las entidades desde un punto de vista del funcionamiento y control, mas no en la constitucionalidad per se de cada uno de los requisitos exigidos por el legislador para constituir un municipio.

4.2.2 Jurisprudencia del Consejo de Estado

Sin duda alguna se vislumbra que el Consejo de Estado desde sus inicios y primeros pronunciamientos sobre la materia, aproximadamente desde el año 1941 hasta el día de

hoy, vela por la proliferación y la creación de municipios en ejercicio del principio de legalidad, esto es en cumplimiento de los mínimos legales establecidos en el régimen constitucional y legal. Pero el cambio de legislación municipal y el aumento de los requisitos para la creación de municipios, hace que la labor del Consejo Estado sea cada vez más precisa para evitar que la interpretación y el modo de entender las normas sean demasiado permisivos, de manera que no es mucho lo que este órgano puede llevar a cabo para la defensa de los municipios, sino que, más bien, esta sujeto a discusiones legales a través de demandas de nulidad de actos administrativos.

Así las cosas, es pertinente afirmar desde ya que con respecto a la Ley 136 de 1994 (con sus modificaciones) los requisitos para la creación de municipios, sean estos los de población y capacidad económica, se han vuelto más exigentes. Ello trae como conclusión que la proliferación de estos entes territoriales y los conflictos sobre la materia presentados ante esta Corporación se vean disminuidos.

En cuanto a la legitimidad para crear municipios, se tiene que existe una competencia constitucional y una facultad legal para crear el ente municipal. La Constitución Política del año de 1991, junto con varias leyes de la República, establecen los principales parámetros de competencia para crear estos entes territoriales. Algunos de ellos son el numeral 6 del artículo 300 C.P.⁴⁵, el artículo 8 de la Ley 136 de 1994⁴⁶ y el artículo 55 de la Ley 134 de 1994⁴⁷.

⁴⁵ Que establece expresamente la competencia funcional de las Asambleas Departamentales de la creación, supresión, agregación y segregación de municipios conforme a los requisitos de ley.

En desarrollo de lo anterior, en sentencia del 23 de agosto 2005⁴⁸, el Consejo de Estado se permitió aclarar la aplicación de esta normatividad. En este evento se demandó el Decreto número 0356 de 1998 expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre, por medio del cual se creó el Municipio de El Roble. En dicho providencia se identificó que existen en nuestro cuerpo normativo otras disposiciones que abogan por un sentido amplio de esta competencia de creación, como lo son el artículo 1º y 56 de la Ley 134 de 1994 que determina que la consulta popular tiene carácter obligatorio para las autoridades que tienen a su cargo hacer efectiva la decisión popular, mediante ley, ordenanza o acuerdo. Pero, si vencidos los términos, las corporaciones populares no adoptan la decisión, le corresponderá hacerlo al Presidente de la República, al Gobernador o al Alcalde, según el caso⁴⁹. Igualmente los artículos 105 y 306, numeral 6º C.P. que afirman que la creación de municipios no es un asunto de competencia exclusiva de las Asambleas Departamentales, en tanto que “la Constitución introdujo otros instrumentos de decisión propios de la democracia participativa, como es el caso de la consulta popular”⁵⁰.

⁴⁶ Que señala que el proyecto de ordenanza que crea un municipio puede ser presentado por el Gobernador, los diputados o por iniciativa popular; en éste último caso es obligatorio que el Gobernador presente el respectivo proyecto cuando fuere aprobado por la mayoría de los ciudadanos que residen en el territorio afectado.

⁴⁷ Que dispone que la decisión del pueblo es obligatoria siempre y cuando la creación del municipio hubiere obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios.

⁴⁸ CONSEJO DE ESTADO, sentencia del veintitrés (23) de agosto de dos mil cinco (2005), con radicado número 11001-03-15-000-00438-01(s).

⁴⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia C-180 de 1994. abril catorce (14) de mil novecientos noventa y cuatro (1994) M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁵⁰ CONSEJO DE ESTADO, sentencia del veintitrés (23) de agosto de dos mil cinco (2005), con radicado número 11001-03-15-000-00438-01(s).

Por ello, la interpretación de las normas no debe ser restrictiva, pues la carta constitucional es un todo, y como lo corrobora el artículo 2, su parte orgánica está en función de la parte dogmática de la misma. Así, “el sólo hecho de que exista norma expresa constitucional que atribuya la competencia de creación de municipios a las asambleas, no necesariamente implica la negación de esa facultad para el pueblo”⁵¹, pues como se puede observar dicha competencia se puede deducir de otras disposiciones constitucionales de contenido general.

Pero el análisis jurisprudencial va más allá. El artículo 105 C.P. dispone que el legislador podrá autorizar a las autoridades locales para que realicen consultas populares. De igual manera, el artículo 106 superior aclara que “previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que esta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos”⁵².

De conformidad con esas disposiciones, son los ciudadanos y el conglomerado social que en ejercicio de la democracia participativa del artículo 1º de la Constitución, puede hacerse oír en la ejecución de las funciones y competencias públicas para el debido cumplimiento de sus derechos. Es por ello que la competencia constitucional de la creación de municipios es, por regla general, una decisión a cargo de las Asambleas Departamentales, que se adopta mediante ordenanzas y conforme a la ley, “pero, como asunto de competencia local, que interesa y afecta a la comunidad, la conformación de un nuevo municipio puede surgir de la

⁵¹ CONSEJO DE ESTADO, sentencia del veintitrés (23) de agosto de dos mil cinco (2005), con radicado número 11001-03-15-000-00438-01(s).

⁵² *Ibidem*.

decisión directa del pueblo, siempre y cuando la ley lo autorice y se cumplan con los requisitos señalados en ella”⁵³.

Ahora bien, de la jurisprudencia también se deriva una facultad legal para crear el ente municipal, la cual no se aleja mucho del texto constitucional. El artículo 8° de la Ley 136 de 1994, consagra hoy día los requisitos para la creación de municipios, y en su parágrafo afirma: “El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental **o por iniciativa popular**, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador está obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio” (negrilla fuera del texto).

De ello se puede indicar que una de las etapas fundamentales para la creación de municipios es la decisión aprobatoria de los ciudadanos residentes en el territorio afectado, que podrá ser por consulta popular o referéndum. En consecuencia, aparece claro que esa disposición contempla la creación de municipios como una potestad de las asambleas departamentales, pero sometida a la voluntad popular expresada mediante los mecanismos de consulta popular o referéndum⁵⁴. Así mismo, en concordancia con el artículo 56 de la Ley 134 de 1994 es claro que la decisión obligatoria del pueblo deberá adoptarse por el “órgano correspondiente”, esto es, la autoridad que tiene a su cargo la aprobación por ley, ordenanza, acuerdo o resolución, es decir la Asamblea Departamental. Sin embargo si ella

⁵³ CONSEJO DE ESTADO, sentencia del veintitrés (23) de agosto de dos mil cinco (2005), con radicado número 11001-03-15-000-00438-01(s).

⁵⁴ *Ibidem*.

no lo hace dentro del término, corresponderá adoptarlo mediante decreto al Presidente, Gobernador, Alcalde o funcionario respectivo⁵⁵.

En conclusión, hoy día dicha competencia para crear municipios se agota en las Asambleas Departamentales, y se da la posibilidad de que la iniciativa esté en cabeza de la sociedad a través del uso de mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular o el referéndum; y del Presidente, Gobernador, Alcalde o funcionario respectivo, cuando la Asamblea no adopte la decisión del pueblo dentro del término legal.

Ahora bien, en materia de los requisitos de creación propiamente dichos, el Consejo de Estado ha señalado que la totalidad de los requisitos deben ser cumplidos a fin de lograr la constitución del ente municipal⁵⁶, de forma que la falta de alguno de ellos puede afectar la creación del municipio y hasta generar la nulidad de la ordenanza que lo creó. Pero ¿es obligatoria la consulta popular o el referéndum?

En sentencia del 23 de agosto de 2005, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se detuvo a evaluar la importancia de la consulta popular en la creación de municipios. Así, afirmó de manera clara que “una de las etapas sine qua non para su formación es la decisión aprobatoria de los ciudadanos residentes en el territorio afectado, la cual podrá adoptarse bien sea por consulta popular o referéndum. En consecuencia, aparece claro que esa disposición contempla la creación de municipios como una potestad de las asambleas

⁵⁵ CONSEJO DE ESTADO, sentencia del veintitrés (23) de agosto de dos mil cinco (2005), con radicado número 11001-03-15-000-00438-01(s).

⁵⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA CIVIL. cinco (5) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995) concepto con Radicación 703 de 1995. Consejero Ponente: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

departamentales, pero sometida a la voluntad popular expresada mediante los mecanismos de consulta popular o referéndum”⁵⁷.

Así las cosas, se deduce que no se puede crear un municipio con la sola idea de crearlo, plasmada en un mero proyecto, ya que mediante un simple proyecto, ni antes ni ahora (es decir ni antes ni después de la Constitución de 1991), las Asambleas pueden crear municipios⁵⁸. Igualmente, al no poderse constituir jurídicamente un municipio, por no existir una ordenanza que lo consagre, el resultado obtenido será que el acto adolecerá de nulidad en virtud de carácter de objeto⁵⁹.

Visto lo anterior, vale la pena hacer una última precisión. En el año de 1997, la sala de consulta civil del Consejo de Estado, en Concepto de febrero 28 se preguntó si era requisito de creación del ente municipal la preexistencia de las Juntas Administradoras Locales (JAL). Al respecto, la Corporación se pronunció explicando que, si bien las JAL tienen una función determinante conforme a la ley y la constitución, tal es la de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local⁶⁰, ello no las convierte en requisito de existencia de un municipio bajo la vigencia de la Ley 136 de 1994, a diferencia del Código de Régimen Municipal que sí las señalaba como requisito.

⁵⁷ CONSEJO DE ESTADO, sentencia del veintitrés (23) de agosto de dos mil cinco (2005), con radicado número 11001-03-15-000-00438-01(s), Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ SALA DE CONSULTA CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO. Concepto de febrero veintiocho (28) de mil novecientos noventa y siete (1997). Radicación número: 958.

El Consejo de Estado también se ha pronunciado respecto de la irretroactividad de la ley del régimen municipal. Sobre el tema ha sido claro para el Consejo de Estado que una ley tiene sus efectos hacia futuro y solo de manera excepcional es retroactiva⁶¹.

Así, en sentencia del 5 de septiembre del año 2002 se estudia la creación del municipio de Coveñas. En tal oportunidad se vislumbró un conflicto sobre la aplicación de dos normas, más exactamente sobre el requisito poblacional. Por un lado la Ley 136 de 1994, establecía como requisito la existencia de 7.000 habitantes, número acreditado por esa municipalidad al momento del inicio de la actuación por medio de la consulta popular. Por otro lado, la Ley 617 de 2000, vigente para el momento de expedición del acto demandado, establecía como requisito poblacional 14.000 habitantes. Así las cosas no era claro cuál de las normas debía prevalecer.

El Consejo de Estado, de manera muy concreta y resumida, expone que la hipótesis del conflicto de leyes en el tiempo no existe, en la medida en que el simple hecho de haber sido expedida la Ley 617 de 2000 con posterioridad, no implica que la misma tenga efectos retroactivos, pues ni la ley lo ordena, ni el principio de retroactividad es susceptible de ser aplicado en el caso concreto⁶².

⁶¹ CONSEJO DE ESTADO. sentencia del cinco (5) de septiembre del año dos mil dos (2002), Radicación número: 70001-23-31-000-2002-0222-01(8172).

⁶² *“Por ende no es posible que tenga la capacidad de afectar los procesos administrativos en trámite relativos a la creación de nuevos municipios con base en una consulta popular. Ello por cuanto, si bien bajo la vigencia de la Ley 617, el número poblacional (que es de 14.000 habitantes) no alcanza para el cumplimiento del requisito para la creación de Coveñas, la consulta popular fue realizada en vigencia de la Ley 136 de 1994, que exigía sólo la mitad de dicha cifra, y aunque la presentación del proyecto de ordenanza de creación del nuevo municipio fue hecha cuando ya estaba vigente la Ley 617 de 2000, no por ello puede decirse que es ostensible su violación, pues la actuación se inició en vigencia de la Ley 136 de 1994”.*

Por último, en relación con el Sistema General de Participaciones, se ha dicho sistema que es un derecho de rango constitucional de los municipios derivado de su condición de entidad territorial⁶³. El artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales (departamentos, municipios y territorios indígenas) tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y participar en las rentas nacionales⁶⁴.

Al respecto, el Consejo de Estado examina si la creación o segregación de municipios afecta la partición en el Sistema General de Participaciones⁶⁵. Para responder a este cuestionamiento, la Sala de Consulta y Servicio Civil analiza la funcionalidad de este sistema en relación con las atribuciones para la creación de municipios. Sobre este tema precisó que “[l]a creación y segregación de municipios no obsta para que un determinado municipio se le excluya del Sistema General de Participaciones, pues la Ley 715 de 2001 en su artículo 87, establece que éstos tienen derecho a participar del Sistema General de Participaciones desde la misma vigencia fiscal de su creación, en proporción a su población y a la de los municipios de los cuales se han segregado; y que, a partir de la siguiente vigencia fiscal, deberán ser incluidos directamente en el sistema General de

CONSEJO DE ESTADO, sentencia del cinco (5) de septiembre del año dos mil dos (2002), Radicación número: 70001-23-31-000-2002-0222-01(8172).

⁶³ CONSEJO DE ESTADO. Concepto del quince (15) de diciembre de dos mil diez (2010), Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00118-00(2044).

⁶⁴ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, *Constitución Política de Colombia Comentada*, Octava Edición, Editorial Doctrina y Ley, Bogotá, 2011.

⁶⁵ CONSEJO DE ESTADO. Concepto del quince (15) de diciembre de dos mil diez (2010), Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00118-00(2044).

Participaciones y recibirán recursos en las mismas condiciones de las demás entidades territoriales”⁶⁶.

4.3 Régimen de creación y segregación de municipios en algunos países de América Latina

En este apartado se realizará una breve explicación del régimen de creación y segregación de municipios en algunos países latinoamericanos, a saber, Perú, Venezuela y Argentina, dada su similitud con el régimen colombiano, en el caso de los dos primeros; y su distanciamiento con el mismo, en el caso de Argentina.

4.3.1 Perú

Para comprender el funcionamiento del régimen municipal de Perú es necesario exponer lo establecido tanto en la Constitución Política de Perú como en la Ley Orgánica de Municipalidades, ley análoga a la ley colombiana de 1994, por cuanto es la encargada de regular todo el tema atinente a los entes territoriales.

Por un lado, en Perú la organización de los gobiernos locales y regionales se encuentra consagrada en la Constitución Política, al igual que el principio de descentralización. En primer lugar, el artículo 188 define la descentralización como “una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”. Esto evidencia los ánimos del constituyente peruano de establecer con plena certeza la obligatoriedad de la existencia

⁶⁶ CONSEJO DE ESTADO. Concepto del quince (15) de diciembre de dos mil diez (2010), Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00118-00(2044).

de un régimen descentralizado con el fin de realizar una correcta distribución de competencias entre los niveles territoriales.

Seguidamente el artículo 189 dispone la división territorial del Estado, la cual se compone de regiones⁶⁷, departamentos y municipalidades, éstas últimas integradas por provincias y distritos. Es así como las competencias se dividen en dos niveles: nivel regional y nivel local. El primero compuesto por las regiones y los departamentos; y el segundo, por las provincias, los distritos y los centros poblados.

Ahora bien, entrando en materia de municipios, el artículo 194 de la Constitución define las municipalidades como “los órganos del Gobierno Local[, q]ue tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”, con lo cual refleja el principio de la autonomía de las entidades territoriales al que se hace mención en el régimen colombiano. Así mismo, el texto constitucional establece como funciones establecer su organización interior, encargarse de la administración de los servicios públicos a nivel local y la administración de los bienes y rentas de su propiedad, entre otros⁶⁸.

⁶⁷ Entendiendo regiones por aquellas que “se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles”. Artículo 190, Constitución Política de Perú, 1993, <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm> .

⁶⁸ Establece el artículo 195: “Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

“Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.

De manera adicional, el artículo 197 establece unas funciones complementarias de las municipalidades, relacionadas con la reglamentación de la participación ciudadana a nivel local, así como con los servicios de seguridad de la comunidad.

Por otro lado, la municipalidad peruana se encuentra desarrollada, consecuentemente, en la Ley No. 27972 o Ley Orgánica de Municipalidades, la cual, por remisión expresa del artículo 198 constitucional, es la encargada de establecer un régimen especial para la capital de la República y para aquellas municipalidades que se encuentran en las diferentes zonas fronterizas⁶⁹.

Esta ley es de suma importancia en la medida en que regula de manera detallada el régimen municipal en el Estado. A pesar de que la Constitución Política ya había definido las municipalidades definido el alcance de la autonomía local, la ley reafirma dicha autonomía en el ámbito económico, político y administrativo y, adicionalmente, explica lo ya

-
3. Administrar sus bienes y rentas.
 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
 5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
 6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
 7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
 8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
 9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
 10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley”.

⁶⁹ “La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades”. [...] Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades”. Artículo 198, Constitución Política de Perú, 1993, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/$$ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm) .

dispuesto en el artículo 194 superior, señalando que dicha autonomía a la cual se hace mención en el texto constitucional se refiere a aquella por virtud de la cual las municipalidades tienen facultades para “ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”⁷⁰.

Igualmente, en materia de creación de municipalidades, el artículo 3 de la mencionada ley establece que el origen de las municipalidades radica en la aprobación que realice el Congreso de la República a iniciativa del poder ejecutivo, salvo aquellas concernientes a centros poblados, cuya creación se inclina, en mayor grado, por el principio de autonomía y descentralización, pues en este caso, su surgimiento se da mediante ordenanza municipal provincial.

Es respecto de estas municipalidades que es necesario centrar la atención, ya que son éstas las entidades territoriales análogas al municipio colombiano tal y como lo conocemos. Para entender esto es menester, primero que todo, conocer el significado de “centro poblado” al que se refieren tanto la constitución como la legislación peruana. Éste se encuentra definido en el Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial⁷¹.

Así las cosas la Ley Orgánica de Municipalidades establece un procedimiento de creación especial para este tipo de municipalidades. A saber, el artículo 128 dispone el contenido

⁷⁰ Artículo 2, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley No. 27972, Perú, 2003, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27972.pdf> .

⁷¹ Artículo 4, Reglamento de la Ley No. 27795 o Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por el Decreto Supremo No. 019-2003-PCM, Perú, Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, http://dntdt.pcm.gob.pe/nuestra_legislacion/normas_legales/DS-019-2003-PCM.pdf .

esencial de la ordenanza de creación, a la vez que el artículo subsiguiente, señala cada uno de los requisitos necesarios para llevar a cabo dicha creación.

De esta forma, para que sea posible la creación de una municipalidad de centro poblado, es esencial que exista una solicitud de creación por parte de un comité de gestión, que se encuentre suscrita por 1000 habitantes domiciliados en el respectivo centro poblado, Así mismo, se requiere la comprobación de que, efectivamente, existe una necesidad a nivel local, en cuanto a servicios públicos, que debe ser satisfecha; y su eventual forma de satisfacer dicha necesidad, previo concepto favorable por parte del Concejo Municipal Distrital; que el centro poblado a crear no se encuentre ubicado al interior de la zona urbana del distrito del cual hace parte; y que la ordenanza de creación determine, con precisión, el régimen de organización territorial por el cual se va a regir el futuro centro poblado, su delimitación territorial y sus funciones, atribuciones económicas y recursos base para su sostenimiento⁷². Por último, dicha ordenanza debe recibir aprobación mayoritaria de los miembros que integran el Concejo Provincial de la respectiva entidad de la cual se segrega la municipalidad⁷³.

Es así como se aprecia que el régimen peruano de ordenamiento territorial es similar al colombiano, por cuanto se da cierta prelación e importancia a aquellas entidades en las cuales el poder público tiene mayor cercanía con la población. De ahí que sea el municipio

⁷² Artículos 128 y 129, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley No. 27972. Perú, 2003, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27972.pdf>.

⁷³ *Ibidem*.

o municipalidad de centro poblado, como se conoce en la normatividad peruana, el pilar de la organización de las entidades territoriales.

4.3.2 Venezuela

El régimen municipal venezolano halla su base constitucional en el artículo 4 de la Constitución que consagra el principio de descentralización, complementado con los principios de “integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”⁷⁴. A partir de allí la Constitución desarrolla el tema municipal en el Capítulo II del Título II y en el Capítulo IV del Título IV. En el primero de los capítulos a los que se hizo mención se hace referencia a la división política, la cual se encuentra compuesta por diversos niveles territoriales. Es así como el artículo 16 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala dichos niveles, entre los que se encuentran dependencias federales y territorios federales. De igual forma, dispone que el territorio se compone de municipios y ordena la regulación del tema territorial, particularmente, el tema municipal, a través de una ley orgánica, como más adelante se explicará.

Ahora bien, en el Capítulo IV del Título IV del texto constitucional se fijan las bases y principios del régimen municipal en Venezuela. Al respecto, es importante destacar que, a diferencia de las Constituciones colombiana y peruana, la Constitución venezolana realiza un mayor esfuerzo por dejar sentado el significado y alcance de la autonomía de la cual gozan los municipios que conforman el territorio. De esta forma, el artículo 168 realiza un

⁷⁴ El artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

listado de las atribuciones que concede el hecho de que una entidad goce de autonomía territorial. Es así como el texto superior venezolano va más allá y eleva a rango constitucional dichas atribuciones, tema que, por lo general, encuentra su consagración mediante ley orgánica⁷⁵.

Del texto constitucional en comento es importante, igualmente, resaltar que el mismo limita el principio de descentralización en cuanto a la asignación de competencias de los municipios⁷⁶.

En virtud de esto, la constituyente propendió por limitar la transferencia de competencias a los municipios de dos maneras: por una parte, el traslado de determinada competencia sólo se puede hacer si el municipio cuenta con la capacidad suficiente para ejercer dicha competencia, es decir, si puede prestar efectivamente el servicio encomendado, lo cual

⁷⁵ Dispone así el artículo 168 del texto constitucional venezolano: “Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

“1. La elección de sus autoridades.

“2. La gestión de las materias de su competencia.

“3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

“Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

“Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley”.

⁷⁶ En relación con esto, el inciso segundo del artículo 165 dispone que “[...]Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público [...]”.

tiene sentido, puesto que de nada serviría trasladar determinado servicio público a un municipio que no cuenta ni con la infraestructura, ni con los recursos suficientes para prestarlo debidamente a la comunidad. Por otra parte, la descentralización se ve limitada en cierta manera en la medida en que la transferencia de la competencia debe realizarse con la inmediata transferencia de los recursos destinados para el efecto.

Es así como la misma Constitución se encarga de evitar la asignación de competencias nacionales a los municipios de manera aleatoria y sistemática, pues lo que se pretende es que ésta sea una transferencia efectiva, de la cual el municipio pueda hacerse cargo con responsabilidad.

Por otro lado, la propia Carta Política ordena que la legislación encargada de tratar el tema municipal debe fijar una serie de regímenes municipales diferentes, tanto en materia de gobierno, administración y organización. De esta forma, la Constitución exige que exista una diferenciación entre los municipios con arreglo a criterios como “condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes”⁷⁷. Esto denota la semejanza con el ordenamiento colombiano en establecer criterios de diferenciación de los municipios, tanto en el momento de su creación como en su posterior categorización.

Pues bien, una vez analizado los artículos correspondientes al régimen municipal venezolano, es necesario identificar las leyes orgánicas en las cuales la constituyente, por

⁷⁷ Artículo 169, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

mandato del artículo 16⁷⁸, encargó la tarea de regular lo referente al tema. Para ello, deben considerarse dos leyes en particular: la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Por un lado, la Ley Orgánica de Régimen Municipal la cual es la encargada de “desarrollar los principios constitucionales a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales...”⁷⁹. Por tal motivo, en su artículo 3 se encarga de definir de manera detallada el municipio, señalando que se trata de una “unidad política primaria y autónoma, con personalidad jurídica, cuya organización es democrática y cuya finalidad se centra en la debida administración de los intereses particulares de la población. Teniendo esto claro, el artículo 10 de la ley en cuestión reitera de forma literal lo ya establecido por el texto constitucional en su artículo 168, de tal manera que reproduce el listado de facultades que se les atribuye a los municipios en virtud de la autonomía reconocida constitucionalmente.

Señalado lo anterior, la ley pasa a ocuparse de indicar el régimen aplicable a los municipios como entidades básicas de la organización territorial venezolana. De este modo, se entiende que los municipios –al igual que el resto de las entidades locales a que hace alusión la Constitución y la ley- se rigen por la Constitución, por esta ley y las demás leyes orgánicas

⁷⁸ “La división políticoterritorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización políticoadministrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo”. Artículo 16, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

⁷⁹ Artículo 1, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Venezuela, 1989, http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf .

que se expidan para el efecto, por las leyes dictadas por las Asambleas Legislativas en desarrollo de lo preceptuado tanto en el texto constitucional como en esta Ley de Régimen Municipal y, finalmente, por lo contenido en las ordenanzas y documentos de carácter municipal⁸⁰.

Igualmente, esta ley se ocupa de establecer el régimen de creación de municipios, motivo por el cual consagró que radica en cabeza de las Asambleas Legislativas la declaratoria de nuevo municipio a todo aquel territorio que cumpla con la totalidad de los requisitos enumerados en el artículo 18 legal. Dichos requisitos son, a saber, que el territorio -que debe estar previamente determinado- se encuentre habitado por más de 10.000 personas o que, en su defecto, exista un grupo social de carácter permanente, con vínculos de vecindad también permanentes; que el centro de población cuente con, por lo menos, 2.500 habitantes; y que el territorio a establecerse como municipio cuente con los suficientes recursos para sufragar los correspondientes gastos de gestión y administración, así como la prestación efectiva de los servicios públicos a su cargo⁸¹.

Por último, el artículo 36 realiza un extenso listado de las competencias en cabeza de los municipios en el territorio venezolano, señalando así un total de 18 materias que son competencia exclusiva de los municipios, estableciendo en su último numeral que también

⁸⁰ Artículo 16, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Venezuela, 1989, http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf .

⁸¹ Artículo 18, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Venezuela, 1989, http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf .

lo son todas aquellas materias que “sean propias de la vida local”, así como las que sean atribuidas por ley.

Por otro lado, y como se había mencionado anteriormente, la segunda ley de suma importancia en materia de régimen municipal es la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Esta ley fue expedida mucho después que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pero, al igual que ésta, se encarga de desarrollar lo preceptuado por la constituyente, básicamente con fundamento en el artículo 187 de la Constitución, que otorga competencia a la rama legislativa (en cabeza de la Asamblea Nacional) para legislar en temas de competencia nacional; y en el numeral 7 de la Cuarta Disposición Transitoria, por virtud del cual, el Poder Legislativo es el encargado de desarrollar los principios de carácter constitucional atinentes al poder público municipal.

De este modo, inicia la ley en reiterar la primordial relevancia del municipio como unidad política dentro de la organización territorial de la República Bolivariana, y en reconocer, de forma clara y concisa, el carácter de autónomas que poseen dichas unidades políticas. Por ello, en el artículo 3 el legislador propuso un significado de autonomía así:

“La autonomía es la facultad que tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de

impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades y los fines del Estado”⁸².

De dicha definición, la ley otorga ciertas facultades a todo territorio que sea declarado municipio independiente, que se encuentran determinadas en el artículo subsiguiente, el cual no dista de lo que ya se venía reconociendo tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de 1989. Así mismo, en cuanto a la normativa por la cual se rige la unidad política municipal, reproduce esta ley, en términos más generales, lo dispuesto en el artículo 16 de la otra ley orgánica a la que se hizo referencia. Hasta ahí es clara la intención del legislador de mantener la parte dogmática del régimen municipal intacto, pues es, precisamente, en el ámbito práctico donde se visualiza un ligero cambio en la legislación, particularmente, en lo que respecta a la creación de municipios.

Con base en ello, el artículo 10 de la ley enumera los requisitos que deben concurrir para un Concejo Municipal, cualquiera que fuera éste, esté habilitado para crear un municipio. El primero de estos requisitos hace referencia a que la población debe residir en un territorio determinado con carácter de permanencia y vínculos de vecindad⁸³; el segundo alude a que el centro poblado corresponda como mínimo a la media poblacional de los municipios preexistentes, con exclusión de aquellos 2 que sean de mayor población, y que, en caso de no haber municipio alguno preexistente, es necesario que la población del nuevo ente

⁸² Artículo 3, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Venezuela, 2010, http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2899&tmpl.

⁸³ Éste primer requisito es de igual naturaleza al consagrado en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989.

territorial no disminuya de los 10.000 habitantes. Un tercer requisito corresponde a que el futuro municipio debe contar con sus recursos propios para atender adecuadamente la prestación de servicios públicos en su interior y sus gastos de funcionamiento. Agrega esta ley que se debe contar con el concepto favorable del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en el cual deben mirarse aspectos determinantes como los efectos económicos y sociales tanto en el municipio segregado como en el o los segregantes.

Finalmente, un aspecto fundamental a destacar de esta ley es el establecimiento de cierto grado de participación popular en la creación de municipios. Dispone el artículo 15 de la ley en comento que, previo al sancionamiento del proyecto de creación, fusión o segregación del municipio, el mismo debe ser sometido a referendo, con el fin de que sean los mismos habitantes los que decidan sobre el destino de su territorio, teniendo como aprobada la decisión con la concurrencia de, por lo menos, el 25% de los habitantes y el voto a favor por parte de mínimo el 50% de los concurrentes⁸⁴.

Es así como se observa que el régimen municipal venezolano encuentra no solo una consagración básica en el texto constitucional, sino que ésta se caracteriza por ser detalla en cuanto a la autonomía de los municipios. De igual forma, en materia de desarrollo legal, Venezuela cuenta con un amplio espectro de desarrollo, pues si bien cuenta con una Ley

⁸⁴ “Antes de ser sancionado el proyecto de ley de creación, fusión o segregación de municipios deberá ser sometido a referéndum, donde participarán los electores de los municipios involucrados, quedando aprobado si en el proceso concurren a opinar el veinticinco por ciento (25%) de los ciudadanos y ciudadanas inscritos en el Registro Electoral Permanente y el voto favorable a la creación, fusión o segregación es mayor al cincuenta por ciento (50%) de los votos consignados válidamente”. Artículo 15, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Venezuela, 2010, http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2899&tmpl .

Orgánica específica para regular el régimen municipal, vio necesario que se profundizara aun mas en la materia y expidiera, por tanto, otra ley que regule más en detalle lo atinente al poder publico municipal.

4.3.3 Argentina

El caso de Argentina es particularmente diferente de la gran mayoría de países latinoamericanos. Como bien es sabido, el estado argentino es un estado de corte federalista⁸⁵, lo que conlleva a que exista una Constitución Nacional y, a la vez, Constituciones Provinciales⁸⁶. Ello ha generado que exista una multiplicidad de regímenes por medio de los cuales se rige la creación de municipios en cada una de las Provincias.

Es así como la Constitución Nacional reconoce a las provincias la autonomía para dictar para sí mismas un régimen municipal propio, de manera que es cada provincia la encargada de determinar el alcance de la autonomía municipal⁸⁷. Pero ello no siempre fue tan claro, ya que existía una discusión acerca del contenido del artículo 5 de la Constitución Nacional.

Al respecto, se debatía si la noción de autonomía municipal consistía en una simple y llana

⁸⁵ “[...E]l federalismo, como forma de Estado, supone la coexistencia de diversas vinculaciones entre la nación, las provincias y los municipios, impulsadas por fuerzas centrífugas y centrípetas, según centralicen o descentralicen el poder”. LÓPEZ GHIO, María Candelaria, Argentina, Algunos aspectos del régimen municipal. Contenido en: CIENFUEGOS SALGADO, David, Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 4.

⁸⁶ “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Artículo 5, Constitución de la Nación Argentina, 1994, <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/>.

⁸⁷ “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Artículo 123, Constitución de la Nación Argentina, 1994, <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/>.

desconcentración o si, por el contrario, no lo era. Sobre este punto la Corte Suprema de Justicia Argentina reconoció la autonomía municipal y, por lo mismo, reconoció un nivel de legislación a las ordenanzas dictadas por los Concejos Deliberantes, así como las llamadas cartas municipales, consagradas al amparo de artículo 123 constitucional, las cuales crearon regímenes individuales para cada una de las regiones argentinas⁸⁸.

De esta forma, hoy en día “[...] son las provincias, en virtud de su propia autonomía, las encargadas de reglar el régimen municipal autónomo que la Constitución nacional confiere al municipio, en el aspecto institucional, político, administrativo, económico y financiero. Para ello, los gobiernos estatales toman en consideración la dimensión territorial, la cantidad de población y los recursos económico-financieros del municipio. Estas circunstancias han llevado a la existencia de un régimen municipal heterogéneo en la Argentina”⁸⁹.

Ello, sin embargo, no ha implicado una heterogeneidad extrema, puesto que los diferentes regímenes provinciales sobre creación de municipios se asimilan en la medida en que consideran casi los mismos factores y criterios como requisitos para aprobar el surgimiento de un nuevo municipio. Lo que cambia es el aspecto cuantitativo de dichos factores. “En lo referente a la creación del municipio, el elemento población es la pauta más utilizada en las Constituciones provinciales para el reconocimiento del gobierno local. De esta manera, en un amplio grupo de provincias argentinas se fija un número mínimo de habitantes para dar

⁸⁸ HERNÁNDEZ - MENDIBLE, Victor Rafael, Derecho Municipal Comparado, Ed. Liber, 2009.

⁸⁹ LÓPEZ GHIO, María Candelaria, Argentina, Algunos aspectos del régimen municipal. Contenido en: CIENFUEGOS SALGADO, David, Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 8 y 9.

origen al municipio”. Sin embargo, en algunas provincias no existe un número determinado y en otras se deja el establecimiento de dicho número a las legislaciones municipales”⁹⁰.

Ahora bien, teniendo clara la diversidad de regulaciones en la materia, es necesario tener en cuenta, de forma adicional, que el régimen municipal argentino no se compone exclusivamente de lo que establezcan las constituciones provinciales, sino que también se encuentra desarrollado en leyes orgánicas de carácter provincial. Éste es el caso, por ejemplo, del Decreto-Ley 6769 de 1958, que ha sido modificado a lo largo de los años por otra serie de decretos sobre el tema. Este Decreto-Ley consagra la denominada Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, que se encarga de regular todo lo concerniente a la financiación de los municipios, la conformación y funciones de los diferentes órganos de elección, así como de regular lo atinente al tema de concesiones y contratación a nivel local.

Es así pues como el tema municipal en la nación argentina ha sido un tema discutido en relación con la autonomía de los municipios, pero a la vez ha sido un punto de encuentro de diversas legislaciones por parte de las provincias que conforman el Estado federal, compaginando así, unas con otras, a la vez que distanciándose en algunas cuestiones. Fue gracias a la reforma de 1994 que se reconoció finalmente el carácter autónomo del municipio con la inclusión del artículo 123 en la Constitución Nacional, lo que permitió

⁹⁰ LÓPEZ GHIO, María Candelaria, Argentina, Algunos aspectos del régimen municipal. Contenido en: CIENFUEGOS SALGADO, David, Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 14.

que el municipio argentino cobrara mayor importancia en el desarrollo del ordenamiento territorial en Argentina y, por tanto, se diera más independencia a los asuntos de nivel local.

V. CREACIÓN DE MUNICIPIOS EN EL MARCO LEGAL ACTUAL

5.1. Surgimiento de nuevos municipios en el período comprendido entre 1996 y 2012

Entre los años 1996 y 2012 fueron creados un total de 53 municipios, creados unos bajo la vigencia de una ley, y otros bajo la vigencia de otra. Es así como en la tabla⁹¹ se muestra el listado de municipios creados bajo la vigencia de la Ley 136 de 1994 y con la modificación introducida por la Ley 617 de 2000. De esta forma, aun no se contempla el efecto de la nueva Ley 1551 de 2012 en la creación de municipios, pero, por el efecto que generó la ley de 2000, se puede predecir, en cierto sentido, el impacto que la misma generará en el surgimiento de nuevas localidades, como más adelante se contemplará. Como puede apreciarse, los años en los que hubo mayor creación de municipios corresponden a los años de 1997, 1999 y 2000.

Como primera anotación, cabe resaltar que el período de tiempo entre 1997 y 1999 corresponde a aquel en el cual se encontraba vigente el artículo original de la Ley 136 de 1994. Ello denota que bajo la vigencia de esta Ley, previa a la modificación realizada en el 2000, la posibilidad de crear municipios era una cuestión que no representaba mayor dificultad, de manera que los departamentos en los cuales hubo mayor segregación de municipios durante estos años fueron Magdalena y Chocó.

Aunado a lo anterior, se debe resaltar, igualmente, que en el año 2000 se observa un elevado número de municipios creados. Pero ello debe ser visto detalladamente, ya que no

⁹¹ Ver Anexo.

todos concuerdan con la vigencia de la Ley 617 de 2000, que introdujo importantes modificaciones al régimen de requisitos, explicadas con anterioridad.

Como bien es sabido, esta ley de 2000 entró a regir el 6 de octubre del año en comento y fue publicada en el Diario Oficial No. 44.188 del 9 de octubre, de ahí que es necesario determinar si los municipios creados durante dicho año fueron o no producto de la modificación de la ley o si, por el contrario, se trata de creaciones apresuradas con el ánimo de aprovechar el tiempo de vigencia del primigenio artículo 8 de la Ley 136 de 1994 antes de que empezara a regir la nueva legislación.

Teniendo en cuenta ésto, y analizando las fechas de las ordenanzas y decretos de creación, sería posible afirmar que aplica la segunda hipótesis, según la cual, la gran proliferación de municipios durante el año 2000 –mayoritariamente en los departamentos de Chocó y Magdalena-, se dio como producto del afán de no ser cobijado por los nuevos requisitos de creación, ya que, de los 10 municipios creados todos en el mismo año, 9 fueron creados con anterioridad al mes de octubre, mientras que, a penas 1 municipio, fue creado en aplicación de los requisitos que exigían tanto mayor número de habitantes, como mayor cantidad de ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Ello denota el fuerte impacto del cambio de legislación en la materia, y más aun, el coto puesto a los departamentos y municipios con el incremento en los mínimos requeridos para convertir un territorio en municipio, como pasará a explicarse.

5.2 Incidencia de la Ley 136 de 1994 en la aparición de nuevos municipios

La Ley 136 de 1994 fue un gran paso que contribuyó a la descentralización y autonomía territorial que con tanta fuerza el constituyente se esmeró por proteger. Bajo la vigencia de esta ley y antes de sus posteriores modificaciones, se llevó a que el país se entusiasmara e hiciera a la idea de que era posible que las necesidades locales fueran solucionadas de forma directa por sus interesados, a la vez que se propendiera por disminuir, cada vez más, el abandono estatal en los lugares más recónditos de Colombia, haciendo viable que el Gobierno llegara a aquellos sitios y así se mejorara la participación ciudadana, propia del principio de autonomía territorial.

De acuerdo con un análisis de los antecedentes de esta ley, se entiende que el legislador tuvo toda la intención de incentivar la aparición de nuevos entes municipales que fueran capaces de desempeñar con eficiencia y eficacia las competencias asignadas en materia de prestación de bienes y servicios con el fin de satisfacer de las necesidades de la comunidad. De ahí que exigiera un mínimo de recursos propios con los cuales el municipio pudiera cumplir con sus funciones y finalidades.

Sin embargo, esta ley en sus inicios no tuvo en cuenta el incremento poblacional que se presenta año a año, con lo cual el requisito poblacional exigido en la norma, simplemente, pasó a ser una condición de muy fácil cumplimiento. Ello, por tanto, generó que en un período de casi 4 años y medio, surgieran 38 nuevos municipios.

Posteriormente, una vez entrado a regir la Ley 617 de 2000, y habiéndose elevado los requisitos, el número de municipios nuevos disminuye considerablemente, pasando a ser, tan sólo, de 6 municipios nuevos en un período de 11 años.

Con esta modificación, se logró entonces el cometido de limitar la creación de municipios “de papel”, cuyas competencias se quedaban escasamente en el texto de la ordenanza o decreto de creación, mientras que en la realidad, seguían siendo completamente dependientes de los territorios segregantes, al no contar con los suficientes recursos e infraestructura para cubrir los servicios básicos locales. Ello, definitivamente, es algo que debe abonarse como positivo de esta Ley.

Así las cosas, es predecible en cierto sentido el futuro de los municipios en Colombia con la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012, modificatoria del artículo 8 de la Ley 136 de 1994 en casi su totalidad. Como se dijo anteriormente, esta nueva legislación incrementa en grandes proporciones los montos exigidos para la creación de municipios, así como limitó la segregación de los mismos, estableciendo requisitos de segregación. De ello, puede deducirse, a pesar de la temprana edad de la ley, que el crecimiento de municipios en el país será mucho más reducido y se espera que aquellos que se creen puedan verdaderamente cumplir con los propósitos para los cuales fueron creados.

5.3 Municipios actuales que cumplen con requisitos legales.

Habiendo analizado la totalidad de municipios nacidos entre 1996 y 2012, es importante realizar un estudio más específico de las condiciones en las cuales los municipios colombianos son creados y se sostienen. Para ello, es menester tomar como muestra los últimos cinco municipios creados, de los cuales se estudiará las condiciones en las cuales son prestados los servicios básicos.

Los municipios a los que se hace referencia son Guachené, San José de Uré, Tuchín, Norosí y Brazuelo de Papayal.

En primer lugar, Guachené es un municipio ubicado en el departamento de Cauca convertido en municipio en el año 2006. Su población es de aproximadamente 19.654 habitantes para el año 2011⁹². “En 2005 el 25,85% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas, cifra que aumentó a 26,23% en el 2010”⁹³.

En segundo lugar, el municipio de San José de Uré, ubicado en el departamento de Córdoba, cuenta con una población de 10.376 habitantes para el 2011⁹⁴. “En 2010 el 72,53% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas, cifra que se mantuvo en [lo mismo]”⁹⁵. Ello se refleja en que en este municipio los servicios de educación y salud no han sido cubiertos, de manera que no cuenta con instituciones educativas ni con hospitales⁹⁶.

En tercer lugar, Tuchín fue creado en 2007 como un municipio independiente dentro del departamento de Córdoba, contando en la actualidad con una población que alcanza los

⁹² FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, *Información municipal para la toma de decisiones. Guachené, Cauca*, p. 1, http://www.fcm.org.co/appfichamun/pdfs/ficha_19300000.pdf.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, *Información municipal para la toma de decisiones. San José de Uré, Córdoba*, p. 1, http://www.fcm.org.co/appfichamun/pdfs/ficha_23682000.pdf.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem* p. 2 y 3.

34.436 habitantes para el año 2011⁹⁷. “En 2010 el 94,70% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas, cifra que se mantuvo [igual]”⁹⁸.

En cuarto lugar, Norosí segregado del municipio de Río Viejo en el departamento de Bolívar en el año 2007, cuenta con una población aproximada de 5.329 habitantes para el año 2011⁹⁹. “En 2010 el 88,81% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas, cifra que se mantuvo en 88.81%[...]”¹⁰⁰.

Finalmente, el municipio de Brazuelo de Papayal, constituye el más reciente municipio creado bajo la normativa de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 617 de 2000. Este municipio del departamento de Bolívar se encuentra habitado actualmente por 14.980 habitantes¹⁰¹.

De lo anterior puede afirmarse que ninguno de los municipios creados en los últimos años, salvo el municipio de Tuchín, hubieran sido viables bajo la vigencia de la nueva Ley 1551 de 2012, puesto que no cuentan con los recursos para la efectiva prestación de servicios, así como no cumplen con el requisito poblacional, al no estar habitados por 25.000 o más habitantes. De hecho, algunos de ellos tampoco cumplían con los anteriores requisitos, que demandaban un total de 14.000 habitantes, como es el caso de los municipios de San José de Uré y Norosí. .

⁹⁷FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, *Información municipal para la toma de decisiones. Tuchín, Córdoba*, p. 1, http://www.fcm.org.co/appfichamun/pdfs/ficha_23815000.pdf.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, *Información municipal para la toma de decisiones. Norosí, Bolívar*, p. 1, http://www.fcm.org.co/appfichamun/pdfs/ficha_13490000.pdf.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ DBCity, Información sobre Brazuelo de Papayal, http://es.db-city.com/Colombia/Bol%C3%ADvar/Brazuelo_de_Papayal.

VI.NUEVAS TENDENCIAS Y PROPUESTAS: LEY 1551 DE 2012

Como bien quedó expuesto anteriormente, el 6 de julio del presente año fue publicada la Ley 1551 de 2012. Con esta ley, se pretendió reforzar las condiciones a través de las cuales se sujeta y controla la creación de los municipios en Colombia, de forma que restrinja o limite el crecimiento en el número de municipios, a fin de evitar el surgimiento de nuevos entes territoriales locales que no cuentan con las verdaderas capacidades para cumplir con las finalidades para las cuales fueron creados.

Es por esto que en esta nueva legislación cuenta con todo un nuevo régimen sobre municipios que permite a éstos organizarse como unidades económicas viables que cuenten con mecanismos modernos y eficientes en materia de manejo de los recursos públicos.

Este nuevo régimen en materia de municipios contempla diversos aspectos innovadores que anteriormente no se habían tenido en cuenta, y que pretenden mejorar las condiciones de los actuales municipios.

Con las modificaciones introducidas por la Ley 617 de 2000, la regulación de los municipios se enfocaba, principalmente, en un aspecto fiscal y de viabilidad financiera. Sin embargo, y sin el ánimo de desacreditar la labor de la Ley 617, era necesario considerar enfoques diferentes para el régimen de municipios. Por tal motivo, la Ley 1551 de 2012 busca mejorar no sólo la perspectiva económica de los entes municipales a través de normas de transparencia en el manejo de los recursos, sino que, también, optimizar el funcionamiento de la Administración municipal.

Lo anterior significa, por tanto, que la ley a través de su articulado pretende incorporar reglas tendientes a mejorar la labor del Gobierno local, mediante la creación de un estatuto que comprenda mecanismos tendientes a contribuir con el cumplimiento de las funciones por parte de la Administración.

Ello es lo que el Gobierno nacional ha denominado un modelo de *Buen Gobierno*¹⁰², con el cual se busca que el manejo de los recursos y competencias de los municipios sea realizado por parte de personas capacitadas para ello, en cumplimiento de determinados criterios de asignación de competencias específicas para cada municipio.

Todo este nuevo régimen municipal ha introducido diversos medios a través de los cuales se puede lograr esa optimización y sentido de responsabilidad en el Gobierno local.

Uno de estos avances introducidos por la Ley de 2012 hace referencia a un desarrollo legal de los principios fundamentales, consagrados por la Constitución Política de 1991, para mantener la correcta armonía a nivel territorial en el cumplimiento de las competencias. Efectivamente, en el artículo 4to, la Ley 1551 desarrolla como principios rectores del ejercicio de las competencias municipales la coordinación, la concurrencia, la subsidiariedad, la complementariedad, la eficiencia, la responsabilidad y transparencia y, finalmente, la participación ciudadana. De esta manera, se busca engranar todos los niveles territoriales para la efectiva prestación de los servicios a la comunidad, permitiendo, igualmente, que la misma participe en la toma de las decisiones que le afecten.

¹⁰² GACETA DEL CONGRESO No. 919 DE 2011, Colombia, Exposición de Motivos de la Ley 1551 de 2012. Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá D.C., abril 14 de 2011.

De igual forma, la Ley implementó en su artículo 10 un listado de factores a seguir para realizar la debida asignación de competencias y delegaciones. Dentro de estos factores se encuentran los niveles de necesidades básicas insatisfechas, la capacidad económica de la población, los índices de crecimiento demográfico, así como la tasa de desarrollo, entre otros. Con estos factores se obliga entonces a los Gobiernos a tener mayor cautela en la asignación de las competencias municipales, pues los obliga a mirar y analizar detenidamente los aspectos principales a nivel local, de suerte que sea posible la asignación de funciones de forma lógica y coherente con la capacidad del ente municipal para funcionar autónomamente.

En este sentido, se hace necesario, entonces que los municipios, una vez les sean asignados los servicios a prestar, puedan de manera eficaz y eficiente cumplir con dicho mandato. Ello en la mayoría de las ocasiones se tornaba de difícil ejecución, puesto que los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones no podían ser invertidos en la comunidad por encontrarse sometidos a embargo como consecuencia de procesos de carácter contenciosos llevados contra la entidad territorial. Ello imposibilitaba hacer uso de dichos recursos e impedía al Gobierno municipal ejercer cabalmente sus funciones.

Con la Ley 1551 de 2012 se abolió esto. En el artículo 45 de la Ley se prescribe la no procedibilidad de medidas cautelares (como el embargo) en procesos contenciosos sobre los municipios, que versen sobre los recursos del Sistema General de Participaciones y sobre los recursos pertenecientes al Sistema General de Regalías. En igual sentido, se prohibió la aplicación de estas medidas cautelares sobre las rentas de destinación específica de gasto social del municipio.

A nuestro juicio, esta medida es positiva para el desarrollo municipal, ya que permite que por ninguna circunstancia ajena al mantenimiento del municipio, sean tocados estos recursos. Esperamos que ello contribuya con la mejor ejecución en la prestación de los servicios, pues con dicha medida establecida en el mencionado artículo 45 de la Ley, los recursos prácticamente, quedan a entera disposición para suplir las necesidades básicas de la población.

Otro aspecto positivo de la nueva ley corresponde a la obligatoriedad de realizar una capacitación a los alcaldes y demás funcionarios de los gobiernos municipales, como lo son los concejales y los miembros de las juntas administradoras locales (JAL). Para ello se crea un Fondo de Concurrencia administrado por la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, mediante el cual dichos funcionarios puedan recibir la correspondiente capacitación y formación en temas de administración pública.

Ello es un avance significativo, puesto que la realidad misma mostraba la necesidad de contar con personas capaces de administrar eficientemente los recursos de los municipios, de forma que la imposición de estas capacitaciones brinda seguridad, garantizando que el Gobierno sea de carácter responsable y comprometido con sus funciones.

6.1 Análisis del régimen de creación de municipios de la Ley 1551 de 2012:

Todos los anteriores aspectos innovadores de la Ley 1551 se complementan con el nuevo régimen en materia de creación de municipios. Como bien se hizo referencia con anterioridad, esta ley endureció los requisitos tanto poblacionales como financieros para crear un municipio en Colombia.

Como se pudo observar a lo largo del presente trabajo, a pesar que la legislación municipal desde la Ley 136 de 1994, mantiene los mismos cuatro requisitos para la creación de entes municipales, lo cierto es que algunos de ellos han cambiado de manera sustancial a través de la Ley 1551 de 2012.

Así, el primero de ellos sigue inalterado desde la ley 136 de 1994. Dicho requisito hace referencia a un elemento subjetivo del territorio, tal es el carácter de *identidad* del área municipal. No es clara la doctrina en establecer la noción de identidad territorial, más sin embargo el concepto tiene dos acepciones totalmente viables, a saber:

- a. Desde el punto de vista económico, se entiende como “*una matriz de organización y de interacciones sociales y no como un simple espacio abstracto o un receptáculo de actividades*”¹⁰³.
- b. Como un activo para el desarrollo, “*se puede considerar la identidad como el conjunto de elementos (materiales e inmateriales) existentes en el territorio y susceptibles de diferenciarlo o de actuar como fuerza de cohesión del mismo*”¹⁰⁴.

De la aproximación que hacen estas nociones, se puede inferir dos fuentes que dan lugar a la identidad territorial. La primera de ellas, es la denominada “identidad natural o espontánea”, por virtud de la cual, se erige varios territorios en uno solo, atendiendo a elementos naturales del mismo. Ejemplo de esta clase de identidad, son los territorios

¹⁰³ Véase VELTZ, Pierre, *Mundialización, ciudades y territorios*, Editorial Ariel, Barcelona, 1999. Madrid, 16 de mayo de 1999.

¹⁰⁴ Véase DELGADO, María del Mar y Ramos, Eduardo. *LA IDENTIDAD DEL TERRITORIO COMO ELEMENTO CLAVE DE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL. Aplicación al caso de Los Alcornocales*. <http://www.infoagro.com/desarrollo/identidad_territorio_nuevas_estrategias.htm>

especialmente protegidos como reservas ambientales que no pueden ser segregados en varias porciones de territorio. Por otro lado, entiende la doctrina que otra fuente de identidad es la llamada “identidad adquirida o inducida”, que es la erigida por “*la voluntad de la población o por la presión de condicionantes externos de tipo institucional o administrativo*”¹⁰⁵.

El artículo 8 de la Ley 136, al mencionar este requisito, pretende determinar aquellas similitudes que se encuentren en ciertos territorios, y a partir de ellos generar una identidad adquirida o natural, con el fin de buscar una eficiencia en la administración territorial e identificar la viabilidad de estrategias de desarrollo. Para ello, determina como criterios el carácter natural, social, económico y cultural.

En igual sentido, el artículo 15 de la Ley 617 de 2000, establece que para dar cumplimiento al requisito de área, se debe elaborar un ***mapa preliminar de la propuesta de nuevo municipio***, el cual debe cumplir los siguientes requisitos técnicos:

- *Estar ligado a la red geodésica nacional o dibujado sobre cartografía georreferenciada.*
- *Tener continuidad territorial.*
- *Estar a una escala 1:25.000 para área igual o menor a 500 kilómetros cuadrados ó escala 1:100.000 para un área superior a 500 kilómetros cuadrados.*
- *Mostrar la localización de las fracciones territoriales que lo integran dentro del área municipal propuesta.*

¹⁰⁵ Véase DELGADO, María del Mar y Ramos, Eduardo. *LA IDENTIDAD DEL TERRITORIO COMO ELEMENTO CLAVE DE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL. Aplicación al caso de Los Alcornocales*. <http://www.infoagro.com/desarrollo/identidad_territorio_nuevas_estrategias.htm>

- *Presentar coincidencia entre la descripción general del límite y su trazado sobre el mapa.*
- *Contar con revisión técnica y aval por parte de un profesional, ingeniero o topógrafo, con matrícula profesional, con experiencia en cartografía.*

De esta manera, el requisito de identidad territorial, no solo pretende establecer un lugar en el espacio conforme a unas características similares. El análisis del mismo, va mucho más allá, permitiendo cotejar las consecuencias que se derivan de crear dicha área: *“esta información contribuye a identificar si hay disponibilidad de fuentes hidrográficas, si existen zonas de reserva, si el territorio tiene sitios en los cuales se presentan de manera recurrente desastres naturales (inundaciones, erosión, etc.)[...] Adicionalmente, es posible establecer qué tipo de desarrollo económico existe y/o se podría generar con la creación de la nueva entidad, y cuál sería la organización territorial del área de estudio”*¹⁰⁶.

Por otro lado, la ley establece un requisito poblacional. A decir verdad, este es uno de los requisitos que más cambios ha tenido a lo largo del historial legislativo, en tanto que gradualmente y con el tiempo, se ha aumentado la cantidad de habitantes requeridos tanto al interior del territorio que se quiere erigir como municipio, como del municipio segregado.

Como quedó comentado en apartes anteriores del presente trabajo de grado, en el texto original de la Ley 136 de 1994 se establecía como requisito poblacional la existencia de siete mil (7.000) habitantes tanto para el territorio segregado como de los que se pretende segregar. Posteriormente, la Ley 617 de 2000 modificó dicho requisito, aumentándolo a

¹⁰⁶ Véase, Departamento Nacional de Planeación, *Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio*, versión Diciembre de 2009. Pág. 14.

catorce mil (14.000) habitantes. Hoy día volvió a darse dicho aumento, incrementándose de manera notable a veinticinco mil (25.000) habitantes.

Este aumento progresivo no se deriva de una mera técnica legislativa, sino que, a nuestro juicio, deviene de un conjunto de razones económicas y de política estatal que pretenden hacer más rígidos los requisitos de creación. Ello tiene tres finalidades: la primera hace referencia a la capacidad demográfica y su incidencia local; la segunda, es evitar la mera creación formal de estos entes territoriales, con un fin egoísta y desconociendo el municipio como una *entidad territorial fundamental* de la división político administrativa del Estado; y la tercera, desincentivar la creación de municipios.

La primera razón se arguye, en tanto que “*la información demográfica es de vital importancia toda vez que, según sea el número de habitantes, de tal magnitud serán las demandas sociales, económicas, institucionales y ambientales que se presenten en la respectiva entidad territorial*”¹⁰⁷. En tal sentido, mediante la mencionada información es posible determinar diversos aspectos tales como la infraestructura con la que cuenta el municipio, así como el nivel de población económicamente activa. De ahí que se deba tener conocimiento del porcentaje de grupos étnicos que habitan el municipio¹⁰⁸.

Con respecto al municipio como entidad fundamental, vale recordar, que como se analizó en el título anterior, el municipio cumple una función positiva, que no sólo se limita a favorecer al ente municipal, sino también a su población, de tal manera que la creación de

¹⁰⁷ Véase, Departamento Nacional de Planeación, *Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio*, versión Diciembre de 2009, p. 14.

¹⁰⁸ Departamento Nacional de Planeación, *Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio*, versión Diciembre de 2009, p. 14.

estos, debe apelar al buen entendimiento de la institución. Esto quiere decir, que los municipios deben poner de presente el desarrollo armónico tanto regional como nacional, permitiendo:

- a. La satisfacción de las necesidades básicas de su población.
- b. El desarrollo de su capacidad fiscal que le permita determinar una viabilidad y sostenibilidad a largo plazo¹⁰⁹.
- c. La creación de condiciones competitivas para garantizar su sostenibilidad¹¹⁰.

A decir verdad, la tercera finalidad que se menciona, se deriva de manera indirecta de las dos primeras, ya que en la búsqueda de hacer más rígido el requisito poblacional, se busca que la creación de estos entes no sea motivada por el ánimo de lucro, sino bajo una verdadera conciencia de desarrollo sostenible.

Como se tuvo la oportunidad de observar a lo largo de este trabajo, en la actualidad varios de los municipios creados bajo requisitos anteriores, aún no cumplen con políticas básicas como lo es la salud y la gran mayoría de ellos no son viables bajo el espectro de los nuevos requisitos de la Ley 1551 de 2012.

A nuestro juicio, el hecho de impulsarse la creación de municipios, lleva implícito un objeto y un fin tanto institucional como social, dado que, si bien se lleva a cabo una descentralización territorial para la mejor administración del territorio, lo cierto es que esa

¹⁰⁹ Véase, Departamento Nacional de Planeación, *Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio*, versión Diciembre de 2009, p. 40

¹¹⁰ Véase, Departamento Nacional de Planeación, *Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio*, versión Diciembre de 2009, p. 40

administración implica la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo de actividades que hagan al territorio erigido gozar de sostenibilidad.

Ahora bien, otro requisito establecido en el artículo 8 de la Ley 136 de 1994, es su capacidad de ingresos. Así, la norma en mención establecía en sus orígenes, que debían garantizarse recursos propios anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a (4) cuatro años. Posteriormente, con la Ley 617 de 2000, se estableció que se debían garantizar ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes. Sin embargo, la ley 1551 de 2012: a.) Aumentó los ingresos corrientes de libre destinación anuales a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes, y b.) Estableció que ello debía certificarse previamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En relación a este requisito, valga hacer la aclaración que ya no se forja bajo la garantía de recursos propios anuales, sino de ingresos corrientes de libre destinación de carácter anual. Estos son definidos como *“los ingresos resultantes de la sumatoria de los ingresos tributarios y no tributarios, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto, menos las rentas de destinación específica que estén establecidas por ley o acto administrativo a un fin determinado”*¹¹¹.

En igual sentido, con forme a la sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil cinco (2005) del Consejo de Estado, del artículo 3° de la Ley 617 de 2000 se entiende que estos ingresos corrientes de libre destinación propiedad de las entidades territoriales (en este caso,

¹¹¹ Departamento Nacional de Planeación, *Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio*, versión Diciembre de 2009, p. 51.

municipales), buscan financiar tanto los gastos de funcionamiento como la inversión pública de éstas, de tal forma que no resulta obligatorio que sean percibidos y utilizados permanentemente en el cubrimiento de gastos, ya que pueden ser utilizados para otros fines¹¹².

A nuestro juicio, el aumento de este requisito, al igual que el de población, tiende a identificar la sostenibilidad del municipio y hacer menos accesible la creación de estos entes. Si esos ingresos son utilizados para los gastos de funcionamiento y la inversión pública, es obvio que el elevar el requisito a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a (4) cuatro años, es totalmente favorecer a dicho ente municipal y responde a la realidad actual, dado que permite establecer con certeza la viabilidad financiera y económica de dicho ente.

Para nada afecta el cambio legislativo al ente municipal, dado que si bien puede llegar a impedir el deseo de crear nuevas entidades de tal carácter, ello puede ser sacrificado ante el deseo de aquellas municipalidades que se crean y puedan funcionar debidamente. Para nosotros, no basta el mero cumplimiento de formalismo, que al momento de ser observados en la práctica no generan ninguna incidencia en el buen gobierno municipal. Es imprescindible que al momento de crearse de un municipio, esta posibilidad sea analizada desde todo los ámbitos para asegurar su buena ejecución.

¹¹² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil cinco (2005). Radicación número: 25000 2324 000 2004 00960 01. Consejero ponente: Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

Por ello, y para concluir en forma debida el cumplimiento de estos requisitos, la ley vio necesario establecer la competencia a una entidad estatal para determinar si además del simple cumplimiento formal, es necesario crear una entidad territorial que amerita para el Estado establecerle un porcentaje del Sistema General de Participaciones. De tal forma, que es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –en adelante, DANE- quien debe llevar a cabo un estudio de conveniencia y viabilidad, observando así, 1) la conveniencia económica y social de la iniciativa y 2) la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo.

Afirma el DANE en el documento “Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio”, que *“El diagnóstico debe determinar las condiciones actuales del territorio y de la población que vive en el (los) municipio(s) objeto(s) de estudio, constituyéndose en el insumo fundamental al momento de tomar la decisión sobre la conveniencia de crear, o no, la nueva entidad territorial, ya que del análisis de la problemática y las potencialidades actuales se puede concluir si la solución ideal es la creación de un nuevo municipio, o si se es más conveniente concertar con la cabecera actual una mayor y más efectiva atención a dicha área [...]”*¹¹³.

Así, dicha evaluación deberá tener en cuenta:

¹¹³ Véase, Departamento Nacional de Planeación, *Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio*, versión Diciembre de 2009. Pág. 12

- **La eficacia y la eficiencia**, en tanto que la primera analiza el cumplimiento de metas establecidas en los planes de desarrollo, y la segunda determina si la prestación de recursos humanos, financieros y físicos (como la salud y la educación), se está llevando a cabo de una manera óptima¹¹⁴.
- **La gestión:** que permite analizar si la capacidad administrativa y fiscal de las entidades territoriales es la suficiente para cumplir con sus competencias¹¹⁵.
- **El Cumplimiento de requisitos legales** establecidos en las leyes pluricitadas.
- **Análisis del costo de la estructura** “tanto de los municipios existentes como de la nueva entidad local que se pretende crear. De tal forma, se sugiere que en la estructura por analizar se tenga en consideración tanto el sector central como el descentralizado, la corporación administrativa de elección popular (Concejo) y los órganos de control, en particular la Personería Municipal”¹¹⁶.

Visto esto, se encuentra, como aspecto a resaltar, un incremento en los mínimos poblacionales y económicos requeridos para que un territorio pueda erigirse como municipio, como se explicó previamente. Y, a pesar de que el incremento en el requisito poblacional no fue de tanta magnitud como sucedió en el año 2000 con la Ley 617, en el cual se dobló el mínimo de habitantes, el verdadero cambio se observa respecto del requisito de mínimo de ingresos corrientes de libre destinación anuales, ya que se aumenta

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 31

¹¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.* p. 31

¹¹⁶ Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.* p. 31

en más de un doble el monto exigido para que el municipio a crear cuenta con los recursos suficientes para su sostenimiento.

Y ello es entendible pues la creación de municipios no puede ser un tema dejado a la ligera, sino que, por el contrario, debe ser tratado con la mayor de las cautelas por tratarse de la forma como una comunidad se organiza y decide tomar por su propia cuenta la solución de los problemas y necesidades que le incumben. Por ello, la conversión de un territorio en persona jurídica de Derecho Público debe ser una cuestión en la que el legislador centre sus esfuerzos y tenga en cuenta no sólo los índices de incrementos de municipios en el territorio colombiano, sino también aspectos de gran relevancia como lo son el crecimiento poblacional, la economía nacional y los verdaderos motivos que llevan a la creación de este tipo de entidades territoriales.

El fortalecimiento de las exigencias legales para la creación de un municipio es un punto positivo a favor de esta nueva legislación en la materia, puesto que este tema, desde tiempo atrás, ha venido siendo la pieza principal tanto de intereses políticos como de grupos armados al margen de la ley, de manera que se crean estos entes sin considerar a conciencia si son viables o no financieramente¹¹⁷, lo que conduce a una ausencia de capacidad para la correcta prestación de servicios, pilar de la descentralización en Colombia¹¹⁸.

Ello genera una serie de consecuencias a considerar seriamente. Por un lado, se causa un aumento en el número de entes entre los cuales se deben repartir las participaciones, pero

¹¹⁷ Véase KURE, Ileana, *Creación de municipios versus inversión social*. En *Estratégica Económica y Financiera*, Edición mayo 1 al 15, Bogotá, 1996, p. 28 y 29.

¹¹⁸ Véase RODRIGUEZ TAKEUCHI, Laura Kiku, *Los municipios colombianos y el conflicto armado. Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales*. En: *Revista Colombia Internacional* No. 70, julio a diciembre, Universidad de los Andes, 2009, p. 111.

ésto tiene un inconveniente y es, precisamente, que no implica un aumento en la cantidad total a repartir¹¹⁹, porque lo que se va a repartir es lo mismo, sólo que entre más destinatarios, lo que implica que los dineros que podrían ser invertidos en la población, ya sea en obras civiles o de infraestructura, terminarían destinados al cubrimiento de los gastos burocráticos y de funcionamiento, tal vez, innecesarios.

A nuestro parecer, la legislación debe ser restrictiva, es decir, menos flexible – como lo pretende ser la reciente ley de 2012- en cuanto a la imposición de requisitos para la creación de municipios y la segregación de los ya existentes, puesto que, el incremento desmesurado de los mismos puede generar efectos negativos en materia de gasto público, por cuanto la creación de cada unidad municipal requiere la existencia y sostenimiento de todo un Gobierno de carácter local, lo que ocasiona, en últimas, mayores gastos de funcionamiento y, por tanto, mayor gasto de recursos públicos, sin realizar una verdadera inversión social en la comunidad. Por tal motivo, es importante que la creación de municipios no sea una tarea de fácil desarrollo, así ello implique un pequeño sacrificio de la descentralización territorial.

Lo anterior por cuanto no tiene sentido que se creen entes municipales con ánimos de incentivar la participación ciudadana, fortalecer la autonomía territorial que consagra la Constitución y combatir el abandono estatal, si con ello la población, en la práctica, no va a resultar beneficiada y las competencias asignadas no podrán ser desarrolladas por falta de recursos suficientes para el efecto.

¹¹⁹ KURE, Ileana, *Creación de municipios versus inversión social*. En *Estratégica Económica y Financiera*, Edición mayo 1 al 15, Bogotá, 1996, p. 29.

Ello es evidente con tan solo observar las condiciones de desarrollo de los municipios recientemente creados. Como quedó visto, muchos de ellos –que anteriormente constituían corregimientos de determinados territorios- no cuentan con el debido financiamiento para satisfacer las necesidades básicas de la población, como lo son la salud y la educación, propósitos por los cuales, en un principio, fueron creados. Adicionalmente, la gran mayoría no cumpliría en la actualidad con los requisitos que impone la Ley 1551 para erigirse como municipios, de esta forma, y a pesar de que se regían por los requisitos antiguamente establecidos en la Ley 136 de 1994, es evidente que muchos de ellos, si no, la mayoría, no cuentan con la capacidad suficiente para actuar autónomamente.

Así mismo, la segregación de municipios debe tener en cuenta aspectos fundamentales que como la afectación al territorio segregante. Esto lo tuvo en cuenta el legislador en la nueva Ley 1551 al establecer los requisitos que se deben cumplir para que opere la segregación, lo que, en términos prácticos, entra a complementar los requisitos de creación del artículo 8 de la Ley 136 de 1994. Sin embargo, debe considerar otros aspectos que la ley no contempla al momento de segregar un municipio de otro. Debe mirarse cuestiones anexas, pero igual de importantes, como lo son la correcta interacción entre los territorios vecinos, con el fin de lograr la adecuada prestación de los servicios públicos, así como la viabilidad financiera del municipio segregante¹²⁰, porque carece de toda lógica que se pretenda crear de un

¹²⁰ De ahí que se tenga en cuenta “si alguna de las entidades territoriales objeto de estudio se vería afectada por problemas de acceso y de articulación tanto a su interior (sic) como con otros territorios. En esta materia la pregunta fundamental a resolver es: ¿La nueva entidad territorial, y los municipios segregados están en capacidad de garantizar las condiciones para la articulación funcional del territorio, a su interior y con su entorno, y permitir una adecuada provisión y prestación de bienes y servicios?”. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE, *Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio*, Bicentenario de la Independencia de Colombia 1810-2010, Versión Diciembre de 2009, p.43 y 51.

municipio que no cuenta con los medios para ejercer su autonomía, otro que estará destinado a la misma situación.

Por lo anterior, se reitera, la creación de municipios no puede ser un asunto de nombre y oportunismo político; debe ser, más bien, la forma por la cual una sociedad, que se encuentra debidamente organizada, con cierto ahorro corriente por medio del cual pueda asumir responsablemente las competencias que le asignen, se convierta en un ente independiente y autónomo, capaz de llevar por su cuenta los asuntos que le competen, como lo pretendieron, desde un principio, tanto el constituyente como el legislador de 1994.

VII. CONCLUSIONES

El crecimiento de las ciudades es fundamental en el desarrollo de un país, pues ello implica un acercamiento del Gobierno central a aquellos territorios en los que se pensaba que no existía ley alguna. Pero no basta con el solo surgimiento de municipios con su respectivo gobierno local, es así mismo necesario que éstos se organicen de tal forma que el crecimiento de la población y de la producción tienda a mejorar el desarrollo, entendido éste como mejores oportunidades de educación, salud, empleo, recreación para los habitantes, así como la existencia de condiciones de transparencia en la formulación de políticas públicas municipales.

Con todo, se concluye que el régimen de creación y segregación de municipios es un régimen que ha venido experimentando diversas modificaciones desde la Constitución Política de 1991, con el fin de dar aplicabilidad a los postulados contenidos en ella en materia de autonomía territorial dentro de una república unitaria descentralizada.

Es así como en un principio el régimen tendió a incentivar la proliferación de municipios como máxima expresión del principio de autonomía territorial sin tener en consideración los innumerables factores entre los cuales se desenvuelve la vida de un ente municipal en un país como Colombia, de forma que la legislación perdió, en cierta medida, el control de la creación de municipios adecuada, convirtiéndose ésta en un incremento errático del número de municipios en pequeños períodos de tiempo, con el único objetivo de acceder a los beneficios que conlleva la calidad de persona jurídica de Derecho público. Ello se refleja en que los municipios eran creados sin en pleno cumplimiento de los requisitos

exigidos por el legislador, a pesar de existir senda jurisprudencia resaltando la nulidad del acto administrativo de creación cuando faltare alguno de los requisitos, de manera que, si bien teóricamente se podía hablar de una autonomía territorial, en la práctica lo que sucedía era todo lo contrario. Al existir un gran número de municipios incapaces de satisfacer las necesidades básicas de su población y sin los recursos para mejorar dichas condiciones, se afectaba enormemente la autonomía territorial que los debiera caracterizar.

Es así como a lo largo de los años el legislador propendió por un reforzamiento en los requisitos de existencia, al punto que hoy en día, la creación de un municipio no es un asunto de fácil alcance, sino que, por el contrario, conlleva una serie de parámetros a tener en cuenta que desflexibilizan el método de creación.

Ello no obstante, no constituye una disminución de la autonomía territorial y la descentralización. Sino que, muy por el contrario, implica un reforzamiento de las mismas, ya que dichos principios deben ser analizados desde el punto de vista de la viabilidad de los entes descentralizados, pues de nada sirve un país lleno de municipios, de los cuales una mínima parte se encuentra en condiciones óptimas para desempeñarse como tal y cumplir las funciones que ello acarrea.

El régimen de creación y segregación de municipios debe, por tanto, incentivar la creación de municipios, no de forma aleatoria, sino concienzuda y con verdadero sentido de responsabilidad.

Por ahora solo queda esperar que con la nueva Ley 1551 de 2012 se logren dichos cometidos y se permita contar con municipios capaces de sobrellevar las atribuciones que les son asignadas, haciendo uso debido de lo recibido de las participaciones, de forma que

el gasto público producto de la creación de un municipio se refleje verdaderamente en beneficios a la comunidad y no en meros gastos burocráticos y gastos de funcionamiento, que en últimas resultan inútiles por no poder el municipio depender de sí mismo, sino del departamento al cual pertenecen, afectando también la naturaleza del municipio como célula base del ordenamiento territorial.

Por ello, resulta menester que la nueva legislación en materia del régimen permita efectivamente la organización de los municipios como unidades territoriales viables administradas por un gobierno local comprometido con el desarrollo de las condiciones de vida de la comunidad, que permita al municipio funcionar como un verdadero ente autónomo, sin desconocer los principios básicos que rigen las competencias municipales en Colombia.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Gaceta Constitucional Número 43. Bogotá, jueves 11 de abril de 1991. World Wide Web: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_043.php
- Argentina, Constitución de la Nación Argentina, 1994. World Wide Web: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/>
- Argentina, Decreto-ley 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades. World Wide Web: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/d-6769c1.html>
- BARRIOS ZULUAGA, Ricardo, *Tratado sobre el municipio contemporáneo*, Primera Edición, Ed. Grijalbo Ltda, 1997.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- COLECCIÓN DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *Leyes Municipales Iberoamericanas III, Colombia – Costa Rica – Salvador – Nicaragua – Perú*, UCCI, 1989.
- COLECCIÓN DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *Leyes Municipales Iberoamericanas IV, Brasil – Chile – Ecuador – Honduras – Panamá - Venezuela*, UCCI, 1989.
- CONSEJO DE ESTADO, sentencia de julio cinco (05) de mil novecientos treinta y tres (1933). Consejero ponente: Junio E. Cancino.

- CONSEJO DE ESTADO, sentencia de once (11) de agosto de mil novecientos cuarenta y tres (1943), en relación al requisito poblacional. Consejero ponente: Gonzalo Gaitán.
- CONSEJO DE ESTADO, sentencia, veinticinco (25) de mayo de mil novecientos sesenta y ocho (1968), Radicación número: 19680525. Consejero ponente: Alfonso Meluk.
- CONSEJO DE ESTADO, sentencia veintitrés (23) de agosto (08) de mil novecientos setenta y ocho (1978). Expediente número 2494.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del cinco (5) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995). Radicación número 703 de 1995. Consejero Ponente: Luis Camilo Osorio Isaza.
- CONSEJO DE ESTADO, sentencia del veintitrés (23) de agosto de dos mil cinco (2005). Radicación número 11001-03-15-000-00438-01(s). Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enriquez.
- CONSEJO DE ESTADO. sentencia del cinco (5) de julio de dos mil siete (2007), Radicación número: 13001-23-31-000-1999-00140-01(6879). Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del quince (15) de diciembre de dos mil diez (2010), Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00118-00(2044). Consejero Ponente: William Zambrano Cetina.

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del veinte (20) de octubre de dos mil cinco (2005). Radicación número: 25000 2324 000 2004 00960 01. Consejero ponente: Rafael Ostau de Lafont Pianeta
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-180 de 1994. Abril catorce (14) de mil novecientos noventa y cuatro (1994) M.P. Hernando Herrera Vergara.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-540 de 2001. Mayo veintidós (22) de dos mil uno (2001). M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-579 de 2001. Junio cinco (5) de dos mil uno (2001). M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-837 de 2001. Agosto nueve (9) de dos mil uno (2001). M.P. Jaime Araujo Rentería.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-1105 de 2001. Octubre veinticuatro (24) de dos mil uno (2001). M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-538 de 2005. Mayo veinticuatro (24) de dos mil cinco (2005). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-033 de 2009. Enero veintiocho (28) de dos mil nueve (2009). M.P. Manual José Cepeda Espinosa.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-313 de 2009. Mayo cinco (5) de dos mil nueve (2009). M.P. Mauricio González Cuervo.
- CRUZ VARGAS, Álvaro, *Situación de los municipios de Cundinamarca. En: Problemática de los pequeños municipios en Colombia: ¿supresión o reforma?*.

Seminario problemática de los municipios pequeños en Colombia: supresión o reforma (2002 oct. Bogotá), Universidad Externado de Colombia, 2003.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE, *Metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio*, Bicentenario de la Independencia de Colombia 1810-2010, Versión Diciembre de 2009.
- DECONCEPTOS, *Concepto de distrito*, World Wide Web: <http://deconceptos.com/ciencias-sociales/distrito>
- FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, *Información municipal para la toma de decisiones. San José de Uré, Córdoba*, http://www.fcm.org.co/appfichamun/pdfs/ficha_23682000.pdf.
- FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, *Información municipal para la toma de decisiones. Guachené, Cauca*, p. 1, http://www.fcm.org.co/appfichamun/pdfs/ficha_19300000.pdf.
- FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, *Información municipal para la toma de decisiones. Tuchín, Córdoba*, http://www.fcm.org.co/appfichamun/pdfs/ficha_23815000.pdf.
- FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, *Información municipal para la toma de decisiones. Norosí, Bolívar*, http://www.fcm.org.co/appfichamun/pdfs/ficha_13490000.pdf

- FERNÁNDEZ DE CASTRO DEL CASTILLO, José Antonio, *Una nueva concepción del municipio*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho, Bogotá D.C., 2005.
- GACETA DEL CONGRESO No. 66, Exposición de Motivos, Proyecto de Ley Número 65 de 1992 Cámara (primer período ordinario), Bogotá D.C., martes 15 de septiembre de 1992.
- GACETA DEL CONGRESO No. 154, Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 065 de 1992 Cámara, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, Bogotá D.C., jueves 12 de noviembre de 1992.
- GACETA DEL CONGRESO No. 35, Texto definitivo aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente al proyecto de ley número 065 de 1992, Cámara, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, Bogotá D.C., lunes 15 de marzo de 1993.
- GACETA DEL CONGRESO No. 154, Texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes al proyecto de ley número 065 de 1992, Cámara, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, Bogotá D.C., miércoles 26 de mayo de 1993.
- GACETA DEL CONGRESO No. 396, Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 065 de 1992, Senado, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, Bogotá D.C., noviembre 16 de 1993.

- GACETA DEL CONGRESO No. 432, Texto aprobado en Comisión Primera del Senado al proyecto de ley número 065 de 1992, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, Bogotá D.C., diciembre 3 de 1993.
- GACETA DEL CONGRESO No. 15, Objeciones presidenciales al texto aprobado en Comisión Primera del Senado al proyecto de ley número 065 de 1992, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, Bogotá D.C., marzo 3 de 1994.
- GACETA DEL CONGRESO No. 288, Exposición de Motivos, Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 Cámara y 014 de 2006 Senado, “por medio del cual la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial Industrial, Portuario y Biodiverso”, Bogotá D.C., viernes 11 de agosto de 2006.
- GACETA DEL CONGRESO No. 430, Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 Cámara, “por medio del cual la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial Industrial, Portuario y Biodiverso”, Bogotá D.C., miércoles 4 de octubre de 2006.
- GACETA DEL CONGRESO No. 486, Texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 “por medio del cual la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial Industrial, Portuario y Biodiverso”, aprobado en segundo debate en la Sesión Plenaria Cámara, Bogotá D.C., jueves 26 de octubre de 2006.

- GACETA DEL CONGRESO No. 570, Acta de Plenaria Cámara al Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, Bogotá D.C., viernes 24 de noviembre de 2006.
- GACETA DEL CONGRESO No. 652, Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado “por medio del cual la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial Industrial, Portuario y Biodiverso”, Bogotá D.C., martes 12 de diciembre de 2006.
- GACETA DEL CONGRESO No. 113, Informe de Ponencia para primer debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, Pliego de Modificaciones y Texto propuesto, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, Bogotá D.C., jueves 12 de abril de 2007.
- GACETA DEL CONGRESO No. 152, Informe de Ponencia para segundo debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, Bogotá D.C., viernes 27 de abril de 2007.
- GACETA DEL CONGRESO No. 181, Acta de Comisión Primera Constitucional Permanente Acta 31 de 2007, Bogotá D.C., martes 15 de mayo de 2007.
- GACETA DEL CONGRESO No. 287, Acta de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, Bogotá D.C., jueves 14 de junio de 2007.

- GACETA DEL CONGRESO No. 263, Acta de Plenaria Cámara al Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, Bogotá D.C., martes 12 de junio de 2007.
- GACETA DEL CONGRESO No. 61, Proyecto de Acto Legislativo Número 15 de 1992, “por medio del cual se erige la ciudad de Barranquilla, Capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Industrial, Marítimo y Portuario, Bogotá D.C., viernes 11 de septiembre de 1992.
- GACETA DEL CONGRESO No. 144, Proyecto de Acto Legislativo Número 17 de 2005 Senado, “por medio del cual se erigen las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia en Distritos Especiales y Turísticos”, Bogotá D.C., viernes 8 de abril de 2005.
- GACETA DEL CONGRESO No. 124, Proyecto de Ley Número 164 de 2008 Senado, “por el cual se adopta el Régimen Político-Administrativo y Fiscal, de los Distritos Especiales creados mediante el Acto Legislativo 02 de 2007”, Bogotá D.C., jueves 10 de abril de 2008.
- GACETA DEL CONGRESO No. 152, Proyecto de Acto Legislativo 241 de 2007 Cámara, “por medio del cual la ciudad de Santiago de Cali se organiza como Distrito Turístico, Cultural e Industrial y se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política”, Bogotá D.C., viernes 27 de abril de 2007.
- GACETA DEL CONGRESO No. 303, Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2002 Senado, “por medio del cual se erige a la ciudad de Soacha, en Distrito Social e Industrial”, Bogotá D.C., lunes 29 de julio de 2002.

- GACETA DEL CONGRESO No. 919 DE 2011, Colombia, Exposición de Motivos de la Ley 1551 de 2012. Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá D.C., abril 14 de 2011.
- GALVIS GAITÁN, Fernando, *El Municipio Colombiano*, Cuarta Edición, Ed. Temis S.A., Bogotá, 2007.
- HERNÁNDEZ - MENDIBLE, Víctor Rafael, *Derecho Municipal Comparado*, Ed. Liber, 2009.
- KURE, Ileana, *Creación de municipios versus inversión social*. En Revista *Estratégica Económica y Financiera*, Edición mayo 1 al 15, Bogotá, 1996.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, *Constitución Política de Colombia comentada*, Octava Edición, Editorial Doctrina y Ley, Bogotá, 2011.
- PEÑA ALZATE, Oscar; PEÑA LONDOÑO, Guillermo, *El Municipio*, Sexta Edición, Señal Editora, Medellín, 1997.
- PEÑA PEÑA, Miguel Antonio, *Ley 1551 de 2012. Nuevas funciones de los Municipios*, publicado el 10 de julio de 2012, <http://www.podermunicipal.com.co/2012/07/ley-1551-de-2012-nuevas-funciones-de.html>, consultado el 29 de julio de 2012.
- Perú, Constitución Política, 1993. World Wide Web: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm>
- Perú, Ley No. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, 2003. World Wide Web: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27972.pdf>

- Perú, Reglamento de la Ley No. 27795 o Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por el Decreto Supremo No. 019-2003-PCM, Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, http://dntdt.pcm.gob.pe/nuestra_legislacion/normas_legales/DS-019-2003-PCM.pdf
- QUINCHE RAMÍREZ, Daniel Fernando, *Derecho Constitucional Colombiano*, Segunda Edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2008.
- República de Colombia, Constitución Política, 1886.
- República de Colombia, Constitución Política, 1991.
- República de Colombia, Ley 136 de 1994, *por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Junio 2 de 1994.
- República de Colombia, Ley 617 de 2000, *por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*. Octubre 9 de 2000.
- República de Colombia, Ley 1551 de 2012, *por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Julio 6 de 2012, <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley155106072012.pdf>
- RODRIGUEZ TAKEUCHI, Laura Kiku, *Los municipios colombianos y el conflicto armado. Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales*. En: *Revista Colombia Internacional* No. 70, julio a diciembre,

Universidad de los Andes, 2009. World Wide Web:

<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/484/view.php>

- Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.
- Venezuela, Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1989. Gaceta Oficial No. 4.109 de 15 de junio de 1989. World Wide Web: http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf
- Venezuela, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2010. World Wide Web: http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2899&tmpl
- YEPES ARCILA, Hernando, SUELT COCK, Vanessa, *La Constitución, 20 años después. Visiones desde la teoría y la práctica constitucional*, Primera Edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011.
- YOUNES MORENO, Diego, *Derecho Constitucional Colombiano*, Tercera Edición, Editorial LEGIS, Bogotá. 1998.

IX. ANEXO

SURGIMIENTO DE NUEVOS MUNICIPIOS EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 1996 Y 2012

Departamento	Municipio Segregado	Municipio Segregante	Ordenanza de creación
BOLIVAR	SAN CRISTOBAL	SOPLAVIENTO	-
BOLIVAR	REGIDOR	RIO VIEJO	-
BOLIVAR	EL PEÑON	SAN MARTIN DE LOBA	-
BOLIVAR	ARENAL	MORALES	No. 18, MAY 16 -96
GUAJIRA	DISTRACCION	FONSECA	-
GUAJIRA	DIBULLA	RIOHACHA	-
CUNDINAMARCA	GRANADA	SOACHA	-
MAGDALENA	PIJIÑO DEL CARMEN	SANTA ANA	-
MAGDALENA	EL RETEN	ARACATACA	-
TOLIMA	PALO CABILDO	FALAN	No. 39, AGO 20 -96
CAUCA	PIAMONTE	SANTA ROSA	No. 24, NOV 18 -96
VICHADA	CUMARIBO	CORREGIMIENTOS	No. 66, NOV 22 – 96
CAQUETA	SOLITA	VALPARAISO	No. 28, NOV 27 – 96
ANTIOQUIA	LA PINTADA	STA BARBARA Y VALPARISO	No. 42EM MAR 16 – 97
CORDOBA	COTORRA	LORICA Y SAN PELAYO	No. 3, ABR 8 – 97
CHOCO	ATRATO	QUIBDO	No. 10, MAY 9 – 97

BOLIVAR	SAN JACINTO DEL CAUCA	ACHI	No. 13, MAY 9 – 97
CORDOBA	LA APARTADA	AYAPEL Y MONTELIBANO	No. 7, MAY 30 – 97
CUNDINAMARCA	EL ROSAL	SUBACHOQUE	No. 25, SEP 25 – 97
CESAR	PUEBLO BELLO	VALLEDUPAR	No. 37, DIC 10 – 97
CALDAS	SAN JOSE	RISARALDA	No. 233. DIC 17 – 97
BOLIVAR	ARROYOHONDO	CALAMAR Y MAHATES	No. 41, DIC 2 – 97
GUAJIRA	LA JAGUA DEL PILAR	URUMITA	No. 18, MAY 15 – 98
SUCRE	EL ROBLE	COROZAL, SAN BENITO, ABAD, SINCE	DEC 356, JUN 25 – 98
CAUCA	VILLA RICA	SANTANDER DE QUILICHAO	No. 21, NOV 11 – 96
GUAJIRA	HATONUEVO	BARRANCAS	No. 01, ENE 14 – 99
NARIÑO	EL PEÑOL	EL TAMBO	No. 036, DIC 13 – 98
CHOCO	MEDIO BAUDO	BAJO BAUDO	No. 003, ABR 23 - 99
CHOCO	RIO QUITO	QUIBDO	No. 004, ABR 23 - 99
MAGDALENA	SABANAS DE SAN ANGEL	ARIGUANI, PIVIJAY, CHIVOLO Y PLATO	No. 006, JUN 24 – 99
MAGDALENA	CONCORDIA	CERRO DE SAN ANTONIO Y PEDRAZA	No.007, JUN 24 – 99
MAGDALENA	ALGARROBO	FUNDACION, ARIGUANI Y PIVIJAY	No. 008, JUN 24 – 99
CHOCO	MEDIO ATRATO	QUIBDO	No. 008, JUN 23 – 99
CALDAS	NORCASIA	SAMANA	No. 327, JUN 30 – 99
CHOCO	UNION	ITSMINA, TADO	No. 011, JUL 30 – 99

	PANAMERICANA		
MAGDALENA	ZONA BANANERA	CIENAGA	No. 011, AGO 09 – 99
CAUCA	SUCRE	BOLIVAR	No. 09, DIC 10 – 99
GUAJIRA	ALBANIA	MAICAO	No. 01, MAR 27 – 2000
MAGDALENA	SANTA BARBARA DE PINTO	SANTA ANA Y PLATO	No. 03, JUN 23 – 2000
MAGDALENA	NUEVA GRANADA	PLATO	No. 04, JUN 23 – 2000
MAGDALENA	ZAPAYAN	PEDRAZA, TENERIFE Y EL PIÑON	No. 05, JUN 23 – 2000
CHOCO	CERTEGUI	BAGADO, LORO Y TADO	No. 12, JUN 29 – 2000
CHOCO	MEDIO SAN JUAN	CONDOTO, ITSMINA Y NOVITA	No. 16, JUL 20 – 2000
CHOCO	BELEN DE BAJIRA	RIOSUCIO	No. 011, SEP 9 – 2000
CHOCO	CARMEN DEL DARIEN	RIOSUCIO	No. 18, SEP 22 – 2000
CHOCO	RIO IRO	TADO Y CONDOTO	No. 015, JUL 20 – 2000
NARIÑO	NARIÑO	PASTO	No. 027, NOV 29 – 2000
SUCRE	COVEÑAS	TOLU	DEC 063, FEB 7 – 2002

CAUCA	GUACHENE	CALOTO	DEC 0653, DIC 20 2006
CORDOBA	SAN JOSE DE URE	MONTELÍBANO	No. 011, DIC 21 2007
CORDOBA	TUCHIN	SAN ANDRÉS DE SOTAVENTO	No 09 , 1/04/2007
BOLIVAR	NOROSI	RIO VIEJO	DEC 699, DIC 20- 2007
BOLIVAR	BRAZUELO DE PAPAYAL	SAN MARTIN DE LOBA	ENE 2011

Fuente: Información suministrada, vía correo electrónico, por la Federación Colombiana de Municipios.