

resumen

El presente trabajo de investigación se dedica a la creación de los municipios después de la Constitución Política de 1991. El tema municipal es importante, en la medida que con la nueva Carta Política se fortaleció la descentralización política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales y particularmente se le confirió un protagonismo en la ejecución de políticas públicas al municipio, al considerarse la unidad fundamental de la organización política y administrativa del Estado colombiano. En este sentido, se indaga sobre las particularidades del proceso de creación de municipios en Colombia y sobre las principales características de las entidades territoriales creadas después de 1991.

Palabras clave: Régimen municipal, creación de municipios, descentralización, municipios.

abstract

This research paper analyzes the creation of municipalities after the Political Constitution of 1991. Municipalities are central now that political, financial and fiscal decentralization of local bodies was strengthened by the new Political Constitution and, especially, the implementation of municipal public policies was given a key role since they are considered the fundamental unit for the political and administrative organization of the Colombian State. In this regard, the specificities in the creation process of municipalities in Colombia as well as the main characteristics of local bodies created after 1991 are analyzed.

Key words: municipal regime, creation of municipalities, decentralization, municipalities.

resumo

O presente trabalho de pesquisa é dedicado à criação dos municípios após da Constituição Política de 1991. O tema municipal é importante na medida em que com a nova Constituição se fortaleceu a descentralização política, administrativa e fiscal das entidades territoriais e particularmente foi conferido um protagonismo na execução das políticas públicas ao município, por considera-se a unidade fundamental da organização política e administrativa do Estado colombiano. Neste sentido, se investiga sobre as particularidades dos processos de criação de municípios na Colômbia e sobre as principais características das entidades territoriais criadas após de 1991.

Palavras-chave: Regime Municipal, criação de municípios, descentralização, os municípios.

La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991. Un primer acercamiento⁵⁸.

LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO⁵⁹

Introducción.

Con la nueva Constitución Política de 1991 se crearon por la Constituyente cuatro entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas⁶⁰; y se autorizó al legislativo crear una quinta: la región⁶¹. Dentro de esta organización territorial, el municipio se constituye en la **unidad fundamental** de la división político-administrativa del Estado⁶².

La función primordial, según la Constitución de 1991, es la prestación de servicios esenciales⁶³ (sentencia C-579 de 2001). Específicamente al municipio colombiano, de acuerdo con el artículo 311 de la Constitución Política, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio,

58 El presente documento es el resultado del proyecto de investigación titulado "La creación y supresión de los municipios en Colombia. Una aproximación a sus causas y consecuencias través de dos estudios de caso" financiado por el Departamento de Innovación Desarrollo & innovación del Politécnico Gran colombiano. Agradezco en la elaboración de los mapas a Isis Catalina Bernal y a Nathalia Carolina Inuasty por su apoyo en esta labor académica.

59 Economista, administrador público y magíster en políticas públicas. Docente e investigador universitario.

60 Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia.

61 Por medio de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) se crean las regiones administrativas de planificación (RAP). Según el artículo 30 son regiones administrativas de planificación "las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal" (Ley 1454 de 2011). Esta LOOT fue expedida después de 20 años de la Constitución y de 19 proyectos de ley.

62 Artículo 286 de la Constitución Política de 1991.

63 Recordemos que el fin del Estado es garantizar el bienestar y la seguridad de todos sus asociados, para lo cual debe desempeñar múltiples tareas que van desde el diseño de políticas estatales hasta ejecución de proyectos de inversión a nivel local.

Recibido: agosto de 2013 / Aprobado: octubre de 2013

promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes⁶⁴. Detrás de este mandato constitucional está explícita la premisa según la cual acercar la prestación de los servicios sociales a la población permite que esta sea oportuno y eficaz en la medida que la autoridad pública tiene más información sobre las demandas sociales de la población. Contrario a lo que sucede en un Estado centralista, en donde se toman las decisiones sin conocer las particularidades del territorio y las exigencias específicas de las comunidades. Como lo señala Franco (1996:7), las críticas al centralismo “enfatan que se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades que son heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera ineficiente los recursos y a no solucionar los problemas” y que el centralismo ha favorecido, en ocasiones, a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza recursos extraídos al resto del país. Se aduce, además, que la tendencia a aumentar las funciones estatales hace que cada vez sea mayor el número de decisiones importantes que se toman en la capital, lo que lleva a que provincias y regiones se encuentren sometidas, como se ha dicho, “al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa”, de tamaño creciente, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios, o pueden serlo, con los objetivos para los que fue creada.

En este sentido, el desarrollo de los territorios depende de la conformación de unidades político-administrativas eficaces. Uno de los temas poco estudiados en Colombia hace referencia a la creación de estas **unidades político-administrativas**. El presente resultado de investigación pretende contribuir con este vacío. Específicamente se pretende indagar sobre cuántos municipios se han creado, posteriores a la Constitución de 1991⁶⁵.

Con este propósito, el documento se divide en tres partes. La primera contextualiza la importancia del municipio en Colombia después de la Constitución Política de 1991. En la segunda se dedica a presentar

cuántos municipios se han creado. Por último se concluye.

1. El papel del municipio en Colombia.

La importancia del municipio en la prestación de servicios fundamentales, y por tanto, de unidad fundamental se consolida con la promulgación de la Constitución Política de 1991. El país después de 105 años de una constitución centralista le apostó a una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales⁶⁶ (artículo 1º).

La descentralización ha sido uno de los cambios políticos más significativos en la vida política nacional. Se puede decir que fueron dos causas las que motivaron su concreción como política. En el plano social, el Estado se mostraba cada vez incapaz de enfrentar con éxito los grandes problemas del país, entre ellos la pobreza y las crecientes desigualdades sociales y regionales. Por otro lado, la legitimidad estaba siendo cuestionada debido al centralismo en la toma de decisiones, el autoritarismo en el manejo del disenso, el clientelismo nacional como forma de atención a las necesidades de población y la exclusión política de grupos diferentes a los partidos (Red de iniciativas sobre gobernabilidad, democracia y desarrollo territorial, 2003).

La esencia de la descentralización era la de dar mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas públicas, mejorar la prestación de los servicios a su cargo y democratizar las decisiones públicas a través de la participación ciudadana. Este proceso, de carácter eminentemente político, entregó una cuota de poder a los entes subnacionales, expresada en una mayor autonomía de las autoridades territoriales, en la devolución de competencias y la entrega de recursos a los departamentos y los municipios para atender más eficazmente las demandas de la población y en la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana y control social de la gestión pública (Red de iniciativas sobre gobernabilidad, democracia y desarrollo territorial, 2003).

64 Constitución Política de 1991, artículo 311.

65 En el presente trabajo no se indaga sobre este aspecto.

66 Este cambio constitucional no quiere decir que durante los 105 años el tema de la descentralización no se hubiera discutido dentro de la agenda pública. De hecho un paso importante dentro de ésta consolidación fue la elección popular de alcaldes en 1986.

Esta idea, en términos administrativos, va en concordancia con la mayor eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión estatal; de ahí la idea de unidad básica fundamental. Como lo señala Wiesner (1992), cuando la provisión de bienes públicos se suministra en el ámbito territorial “los ciudadanos saben más sobre sus necesidades y son ellos mismos los que financian sus servicios públicos y sus necesidades inmediatas, con mayor razón estarán atentos a vigilar que sus impuestos sean bien utilizados, es decir, se dan las condiciones propias para que la búsqueda de la eficiencia haga parte inherente del proceso presupuestal y fiscal local” (en Giraldo, 2001). Dos ideas son importantes bajo la perspectiva de este postulado:

- La **disponibilidad de información** de las autoridades estatales para una mejor provisión y garantía de los derechos fundamentales. Es en el territorio suceden y configuran las relaciones y dinámicas de los seres humanos.
- El **control** sobre las actuaciones de los mandatarios locales y su administración, quienes están tomando decisiones de manera permanente sobre demandas y necesidades de los miembros de la comunidad.

Esta idea se acompaña y complementa del rol del municipio en el fortalecimiento de la democracia. Tocqueville (1978, en Younes, 2007): “Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen saborear su uso pacífico y le acostumbran a servir de ella. Sin instituciones municipales una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de la libertad”.

En este sentido, el gran avance de la Constitución Política de 1991⁶⁷ en cuanto al tema territorial fue la descentralización. Esta discusión ya había avanzado con la elección popular de alcaldes en 1986, y quedó claro que el modelo de centralización entendido como un fenómeno jurídico-político que consistía en que todas las tareas y funciones las realizaba el Gobierno Nacional Central había fracasado en la medida que era ineficaz en la prestación de bienes y servicios de parte de lo público-estatal. Miremos qué se entiende, posterior a la Constitución Política, por municipio.

1.1 Concepto de municipio

Como ya se mencionó, la Constitución Política señala que el municipio “es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (artículo 311). La Ley 136 de 1994, además de esta disposición constitucional, precisa la “autonomía política, fiscal y administrativa” (artículo 1º) de los municipios en Colombia. Según esta normativa, la finalidad de los municipios es “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”.

Además de estas definiciones normativas, tratadistas del tema municipal han definido de diversas maneras al municipio. En la siguiente tabla se resumen las más importantes.

⁶⁷ Como se menciona en el documento borrador de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, “el espíritu democrático y participativo consagrado en la Constitución de 1991 planteó la creación de una forma de descentralización territorial propia para la ciudad, con sus respectivas divisiones territoriales y esquemas administrativos, para que dentro de la figura de una ciudad unitaria se estimulara la diversidad local y la participación ciudadana en la política y la gestión”.

Tabla 1. Definiciones de municipio

Autor	Definición
Enrique Tamayo	"[E]ntidad administrativa, territorial, reconocida por la ley y constituida por el conjunto de familias que habitan en su territorio, por su patrimonio y bienes, con personería jurídica y autoridades propias que ejercen autonomía administrativa. El objeto es la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la prestación de servicios públicos que proporcionan todos los medios necesarios para conseguir mejores condiciones de vida de sus habitantes".
José Alfredo Escobar	"[A]grupación de familias que ocupan permanentemente un territorio. Están unidas por lazos espirituales o materiales. Participan de unas formas de vida colectiva que les hace semejantes y les permite buscar la satisfacción de intereses públicos, todo lo cual lleva implícito actos, hechos o situaciones políticas y sociales que trascienden el ámbito del derecho".
Armando Echeverry Jiménez	"[L]a reunión de familias, geográficamente estacionarias, o sea teniendo un sitio definido de localización, con caracteres semejantes de origen o ideales básicos de permanencia y desarrollo... con el impulso de organizarse socialmente para realizar de manera integral el bien común".
Antonio María Cardozo	"[E]l municipio es una persona jurídica natural constituida por la reunión de familias que forman su población, por el territorio, por la autoridad local, órgano de los intereses locales colectivos y por las relaciones de necesidad".
Eduardo Tamayo Gascue	"[E]l municipio es una comunidad de familias estructuradas en forma natural en un mismo territorio, razón por la cual se engendra la solidaridad en la búsqueda del interés común".

Elaboración propia a partir de Galvis (2007). Resaltados propios.

Como se aprecia de esta síntesis conceptual, en las definiciones propuestas por los autores hay elementos comunes, como la noción de una sumatoria de familias, un lugar específico en el que transcurren las relaciones de esos grupos y la idea de un objetivo que es común a todos. Younes (2007: 114) considera que la vida de un municipio tiene tres elementos esenciales:

- i) Geográfico: hace referencia al territorio.
- ii) Político: tiene una autoridad administrativa (el alcalde).
- iii) Demográfico: cuenta con unos habitantes.

Estos elementos se consideran incompletos como se verá a continuación y se desprende del Código de Régimen Municipal (Ley 4ª de 1913 y Decreto 1333 de 1986). Bajo esta óptica se considera la existencia de un municipio si tiene población, territorio y autoridad y se establecía que "el territorio sometido

a la jurisdicción del alcalde constituye con sus habitantes el distrito municipal o municipio"⁶⁸

Galvis (2007: 176) considera que son cinco elementos constitutivos del municipio, a saber: i) la **población**, entendida esta como "el conjunto de familias que desarrollan una unidad de comunidad y unas relaciones de vecindad y que tienen en común unas finalidades públicas que trascienden la esfera de la familia pero que no llegan a aquellas en que se desenvuelven otras entidades de carácter público (departamento, nación)"; ii) el **territorio**, es decir el lugar donde se asienta la población; iii) unas **autoridades**; iv) una **subordinación** al Estado y a sus fines generales, "que no pueden ser distintos a los que indica el bien común de la colectividad"; y v) una **finalidad**.

68 Artículo 8º del Código de Régimen Municipal de 1913.

Tabla 2. Características de los elementos esenciales de un municipio

Elementos esenciales	Característica	Importancia
Población	Voluntad de vivir en común, vecindad, unidad de comunidad y actuar bajo finalidades comunes.	Es uno de los criterios más importantes para clasificar a los municipios.
Territorio	Espacio en el que vive la población; tiene límites bajo los cuales la Administración ejerce autoridad.	El territorio puede variar, así: por segregación (cuando de él sale uno nuevo), por fusión (cuando desaparece para agregarse a otro) o por supresión.
Autoridades	En la jurisdicción territorial se ejerce poder político sin relaciones de subordinación y dependencia entre gobernantes y gobernados.	Hay autoridades como alcalde, concejo, personería, juzgados que por derecho interactúan con las realidades sociológicas de un municipio.
Finalidad	La razón de ser es el bien común ⁶⁹ . Se vale de su Administración Pública para crear condiciones necesarias para el pleno desarrollo de la población.	El bien común en una municipalidad está subordinado al del Estado.
Subordinación al Estado y sus fines	Permite comprender su naturaleza. Poseen autonomía pero no soberanía. Está sometido a las entidades, políticas y normas del orden nacional.	Si tuvieran soberanía serían Estados-

Elaboración propia a partir de Galvis (2007).

Para el autor precitado, el municipio es un “conjunto de familias que habitan en un territorio, tiene autoridades, recursos y normas propios, debe satisfacer las necesidades de la población por medio de servicios sociales públicos y de todas las actividades necesarias para dotar de las mejores condiciones de vida a sus habitantes; y está sujeto al control de las autoridades públicas superiores, como

el departamento y la nación, en razón del bien general del Estado”. Dentro del concepto propuesto por Galvis y atendiendo los arreglos institucionales colombianos, para el control y la prestación armónica se han establecido tres principios que armonizan la prestación y el cumplimiento de los fines del Estado: la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad, como se resume en la tabla 3.

Tabla 3. Principios de las competencias de los entes territoriales.

Principio	Concepto	Soporte jurisprudencial
Coordinación	Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de las funciones estatales. Debe ser arriba hacia abajo (nación con entes territoriales), de abajo hacia arriba (entes territoriales con nación) y horizontalmente (entre entidades territoriales).	Constitución Política, artículo 209 Sentencia C-1051 de 2001
Concurrencia	Proceso de participación entra la nación y los entes territoriales de tal forma que intervengan en el “diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues solo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial” (auto 383 de 2010).	Sentencia C-201 de 1998 Sentencia C-1051 de 2001
Subsidiariedad	Sólo cuando “la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la nación), para que estos asuman el ejercicio de esas competencias” (auto 383 de 2010).	Sentencia C-1051 de 2001

Fuente: auto 383 de 2010, seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

69 Este autor toma la definición de bien común de Giorgio La Pira, quien la define en los siguientes términos: “consiste en la creación de condiciones exteriores de vida que permitan el pleno desarrollo de la persona humana”.

Estos principios resaltan que si bien el municipio se constituye en la unidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado colombiano, atendiendo que debe cumplir las **finalidades** del Estado bajo la **subordinación de este y de sus fines**, están los niveles superiores de gobierno para apoyar dicha prestación. Esta disposición del derecho público es importante sobre todo en municipios pequeños que tienen baja capacidad de gestión y prestación de los servicios públicos.

1.2 Funciones del municipio.

Según la Constitución Política, al municipio le corresponde “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el 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” (artículo 311). Adicionalmente, la Ley 136 establece que son funciones de las municipales, las siguientes (artículo 3º):

- Administrar asuntos municipales y prestar los servicios que les confiere la ley.
- Ordenar el desarrollo de su territorio y construir obras que se requieran para el progreso del municipio.
- Planificar el desarrollo en todas sus dimensiones y en coordinación con los demás niveles de gobierno y entidades.
- Resolver las necesidades “insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación”.
- Prever el adecuado manejo de los recursos naturales.
- Impulsar el mejoramiento económico y social de su población.
- Realizar el máximo esfuerzo en la medida de sus capacidades, bajo la subsidiariedad de otras entidades.
- Las demás que señale la ley.

De acuerdo con Torres (2011), las disposiciones constitucionales del artículo 311 y normativas de la Ley 136 de 1994 muestran un cúmulo de funciones que la legislación colombiana asigna a los municipios. Sin embargo, hay funciones en sectores específicos que cumplen estos entes territoriales. Sin hacer una presentación exhaustiva, en la siguiente tabla se presentan las principales funciones que la normatividad establece.

Tabla 4. Principales funciones sectoriales de los municipios

Sector	Funciones
Educativo ⁷⁸	Dirigir y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básico y medio. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones. Trasladar plazas y docentes entre las instituciones educativas de su jurisdicción.
Salud	Formular y ejecutar planes, programas y proyectos en salud en armonía con los demás niveles de gobierno. Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud. Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud de su población. Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud. Financiar y cofinanciar la afiliación al régimen subsidiado de salud. Contratar la prestación de servicios en el régimen subsidiado.
Servicios públicos	Financiar, cofinanciar proyectos para la ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.
Vivienda	Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios.
Agropecuario	Promover y participar en proyectos de desarrollo rural. Prestar directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria. Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.
Transporte	Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas de propiedad del municipio. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.
Ambiental	Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano. Realizar actividades para el manejo de cuencas hidrográficas.
Centro de reclusión	Apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles.
Deporte y recreación	Promover las actividades deportivas, de recreación y aprovechamiento del tiempo libre. Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.
Cultura	Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural. Apoyar y fortalecer las expresiones multiculturales del municipio.
Prevención y atención de desastres	Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo.
Justicia	Los municipios podrán financiar inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía.

Elaboración propia a partir de Torres (2011)

70 En el tema de salud, educación y agua potable, las leyes 715 y 1176 proveen los recursos para el cumplimiento de estas funciones. La bolsa que financia estos sectores se conoce como Sistema General de Participaciones.

1.3 Creación de municipios

La facultad de crear y suprimir municipios, desde la Constitución de 1886, está en cabeza de las **asambleas departamentales**. Con la nueva Constitución, el artículo 300 establece que “Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas (...). 6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias”. Posteriormente el artículo 8 de la Ley 136 reglamentó los requisitos para la creación de municipios, disposición que fue reglamentada por la Ley 617 de 2000. Así, actualmente los requisitos para la creación de los municipios son los siguientes:

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

“2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, 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 cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.

“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” (artículo 15).

La iniciativa para crear municipios puede provenir de: i) los miembros de la asamblea departamental; ii) el gobernador; iii) iniciativa popular. En caso de que una iniciativa sea archivada podrá presentarse nuevamente después de tres años.

Los actos administrativos de creación de municipios deben ser examinados por el tribunal administrativo de la jurisdicción sobre la legalidad del mismo. Cualquier ciudadano puede impugnar o coadyuvar la constitucionalidad de la iniciativa; el ministerio público rinde concepto sobre esta. Una vez superado este examen de legalidad por el tribunal, debe ser sometida la propuesta sobre la creación del municipio a referendo⁷¹; si es aprobada por la mitad más uno de los habitantes y pasa el umbral electoral (una cuarta parte del censo electoral habilitado en el territorio), el gobernador sancionará la ordenanza de creación.

La ley establece una excepción. Se podrán crear municipios por la asamblea departamental, sin el lleno de los requisitos mencionados, previo concepto del presidente de la república, en casos de defensa nacional o cuando se trate de corregimientos creados por el Gobierno antes de 1991 que sean de zona de frontera, siempre y cuando no hayan pertenecido a ningún municipio.

2. Municipios creados durante el período 1991-2011.

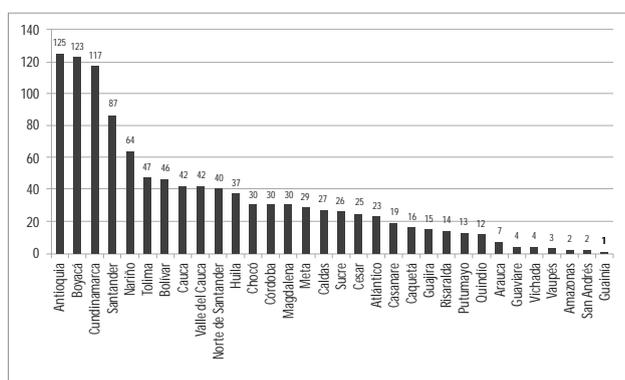
Actualmente según la información poblacional del DANE hay 1.102 municipios⁷²; Antioquia, Boyacá y Cundinamarca⁷³ tienen más de 100 municipios: 125, 123 y 117, respectivamente.

71 En la Ley 134 se expresa que los mecanismos de participación establecen que “El Registrador del Estado Civil correspondiente, diseñará la tarjeta electoral que será usada en la votación de referendos, la cual deberá, por lo menos, contener: 1. La pregunta sobre si el ciudadano ratifica o deroga íntegramente la norma que se somete a referendo. 2. Casillas para el SÍ, para el NO y para el voto en blanco. 3. El articulado sometido a referendo” (artículo 41).

72 Actualmente está en proceso de constitución en Bolívar el municipio 1.103, denominado Brazuelo de Papayal.

73 Cundinamarca incluye el Distrito Capital de Bogotá.

Gráfica 1. Total de municipios por departamento, 2011



Elaboración propia.

Esto equivale, según la Tabla 5, a que el 9,4% de los departamentos tengan más de 100 municipios en su jurisdicción, mientras que el 56% tienen menos de 30 municipios en su territorio.

Tabla 5. Grupos de departamentos por número de municipios de su jurisdicción.

Rango de municipios	Número de municipios
Mayor de 100	3
Entre 51 y 100	2
Entre 30 y 50	9
Menor de 30	18
Total	32

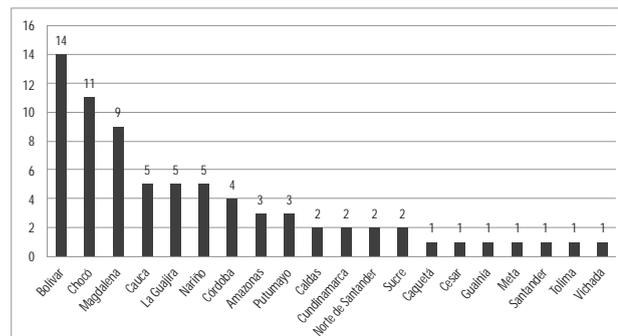
Elaboración propia.

La información muestra que desde 1991 se han creado 74⁷⁴ municipios, es decir el 6,7% del total de

74 El listado de municipios creados se relaciona en la tabla 7 de los anexos.

municipios⁷⁵. En 20 (62,5%) de los 32 departamentos⁷⁶ se han creados unidades territoriales (ver mapas 1 y 2). Igualmente no se ha suprimido ningún ente territorial.

Gráfica 2. Municipios creados por departamentos 1991-2011



Elaboración propia a partir del DANE (2011).

Del total de municipios creados en los últimos 20 años, el 46% se ha creado en tres departamentos: Bolívar (18,9%), Chocó (14,9%) y Magdalena (12,2%). Excluyendo a los territorios antiguos⁷⁷ en estos departamentos es donde mayor peso tienen los municipios dentro del total de municipios que registran actualmente. Por ejemplo, en Chocó, de los 30 municipios que tiene actualmente, 11 fueron creados durante el periodo de estudio. Esta proporción es superior al 30% para los departamentos de Bolívar, Magdalena y La Guajira⁷⁸.

75 En Colombia según el DANE hay 1.102 municipios. Actualmente está en proceso de constitución en Bolívar el municipio 1.103, denominado Brazuelo de Papayal.

76 Los doce departamentos donde no se han creado municipios son: Antioquia, Arauca, Atlántico, Guaviare, Huila, Quindío, Risaralda, San Andrés, Valle del Cauca, Vaupés, Boyacá, Casanare.

77 Se denomina territorios antiguos a las comisarías e intendencias que pasaron a ser departamentos, como Amazonas, Vaupés, Guainía, Viçhada y Guaviare.

78 Este patrón puede corresponder a la existencia de recursos naturales como petróleo, carbón y oro, una de las hipótesis que se maneja en el presente trabajo de investigación. Esta hipótesis será objeto de discusión en la segunda entrega.

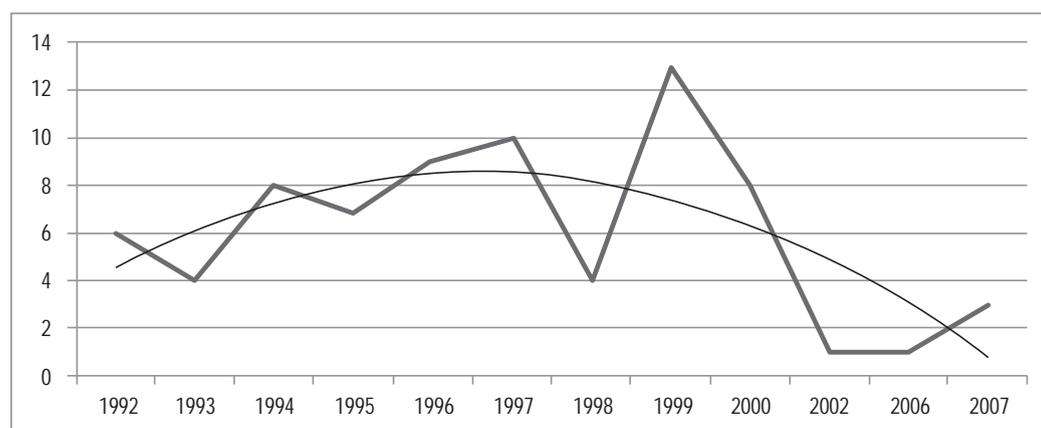
Tabla 6. Participación de los municipios creados en el total de municipios por departamento.

Departamento	Totales 2011	Creados 1991-2011	Participación creados
Bolívar	46	14	30,4%
Chocó	30	11	36,7%
Magdalena	30	9	30,0%
Cauca	42	5	11,9%
La Guajira	15	5	33,3%
Nariño	64	5	7,8%
Córdoba	30	4	13,3%
Amazonas (1)	2	2	100,0%
Putumayo	13	3	23,1%
Caldas	27	2	7,4%
Cundinamarca	117	2	1,7%
Norte de Santander	40	2	5,0%
Sucre	26	2	7,7%
Caquetá	16	1	6,3%
Cesar	25	1	4,0%
Guainía (1)	1	1	100,0%
Meta	29	1	3,4%
Santander	87	1	1,1%
Tolima	47	1	2,1%
Vichada	4	1	25,0%
Total	691	73	10,6%

Cálculos propios a partir del DANE (2011). (1) Territorios antiguos.

Igualmente, los datos muestran que en el periodo de análisis, a finales de la década de los años noventa es cuando más municipios se crean. La gráfica 3 muestra una U invertida en la tendencia temporal de la creación de entidades municipales⁷⁹.

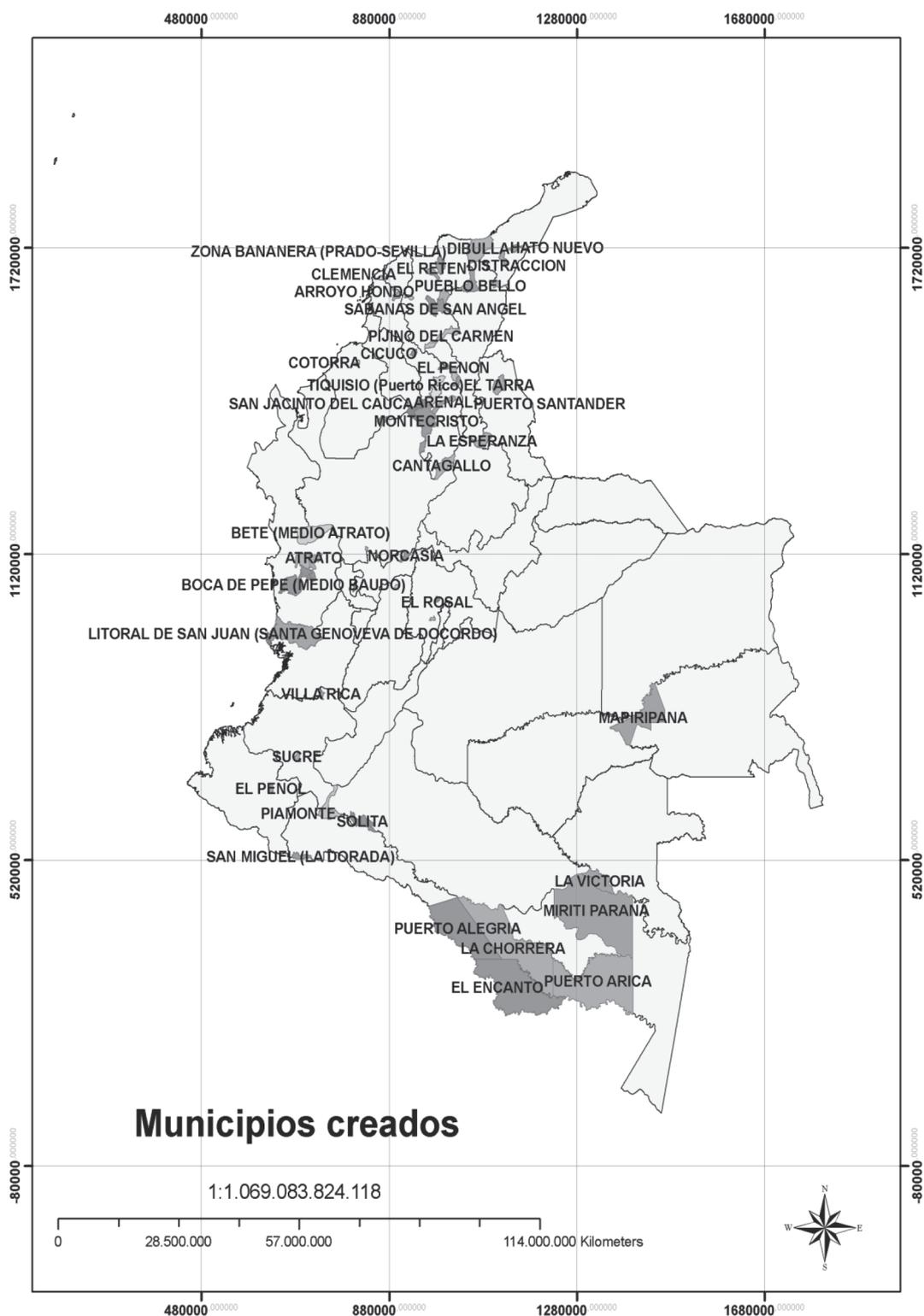
Gráfica 3. Municipios creados por año, 1991-2011



Elaboración propia a partir del DANE (2011).

⁷⁹ Esta relación puede estar asociada a la consolidación de los grupos paramilitares y al nacimiento del proceso conocido como parapolítica, la cual logra su consolidación en las elecciones nacionales para Congreso en el año 2002 después de la consolidación regional.

Mapa 1. Municipios creados



Elaboración propia a través de los censos 1993 y 2005.

De los 74 municipios creados, 73 correspondían a categoría fiscal sexta, es decir, tenían una población inferior a 10.000 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales⁸⁰ (Ley 617, artículo 2º). Solo Puerto Santander (Norte de

Santander) se excluye de este grupo, al ubicarse en categoría cuarta. Esto muestra que los municipios creados, si bien se puede deber a la presencia de recursos naturales (y por tanto ser partícipes de rentas de regalías), no tienen una capacidad de generar recursos fiscales propios. Esta hipótesis se corrobora si se tiene en cuenta solo la población. Para 2011 el 55% (41) de los municipios tenía una población superior a 10.000 habitantes, es decir, que cumplían el segundo criterio para estar en una categoría fiscal diferente a la sexta.

80 Si bien la ley estipula dos criterios, el de mayor peso es el fiscal, en parte porque dicha ley se hizo con el propósito de sanear las finanzas de las entidades territoriales después de la crisis fiscal acaecida a finales de la década de los años noventas.

Tabla 7. Población de los municipios creados, 2011

Rango	Total	%	Promedio	Mínimo	Máximo
Menor de 10.000	33	45	6.931	1.054	9.854
Entre 10.000 y 20.000	29	39	14.262	10.079	19.654
Entre 20.000 y 30.000	9	12	23.147	20.053	28.292
Mayores de 30.000	3	4	42.293	33.480	58.964
Total	74		13.309	1.054	58.964

Elaboración propia a partir de las proyecciones del Censo de 2005.

La tabla 7 muestra que la población promedio de los 74 municipios es de 13.309 habitantes. El municipio con menos habitantes tenía 1.054 habitantes y el de mayor 58.964. Tres municipios (4%) tiene más de 30.000 habitantes, estos son Tuchín⁸¹ (Córdoba), Zona Bananera⁸² (Magdalena) y Cumaribo⁸³ (Vichada).

Con respecto a las condiciones sociales de los municipios, el 42% de las entidades territoriales tienen altos índices de pobreza⁸⁴: el 37% presenta índices medio-altos de pobreza y solamente 4 municipios recién

creados tiene índices bajos de pobreza. De acuerdo con esta información, 4 municipios recién creados tienen toda su población en condición de pobreza. Estos municipios son: Piamonte (Cauca), Puerto Guzmán (Putumayo) y Medio Atrato (Chocó) y Medio Baudó (Chocó). Además, cuatro municipios tienen más del 90% de su población en condiciones de pobreza: San Jacinto del Cauca (Bolívar), con el 90,43%; Carmen del Darién (Chocó), con el 90,67%; Tuchín (Córdoba), con el 92,26%, y Río Quito (Chocó), con el 98,81%. Por su parte, los entes territoriales con menos pobreza son Guachené (Cauca), con 26,23%; San José (Caldas), con 25,23%; El Rosal (Cundinamarca) con el 24,68%, y Granada (Cundinamarca), con el 18,25%.

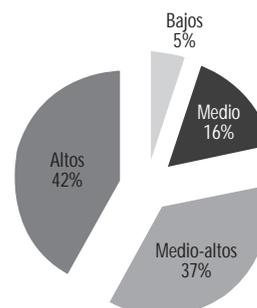
81 Segregado de San Andrés de Soplaviento.

82 Segregado de Ciénaga.

83 Segregado de Santa Rita y San José de Ocune.

84 Para efectos de este cálculo se tomó la información proyectada del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que realizó el Departamento Nacional de Planeación, que tiene en cuenta para distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para el año 2010. Se consideraron los siguientes rangos: índices alto superior al 70% de la población con NBI; índices medio-altos: entre el 50 y 70% de la población con NBI; índice medio: entre el 30% y 49,9% de la población con NBI; e índices bajos, con una población con menos del 30% en NBI. Este indicador de pobreza considera un hogar pobre si cumple alguna de cinco condiciones, a saber: i) Viviendas inadecuadas; ii) Viviendas con hacinamiento crítico; iii) Viviendas con servicios inadecuados; iv) Viviendas con alta dependencia económica; y v) Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Ver DANE (2011). Consulta en línea http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=231&Itemid=66.

Gráfica 4. Índices de pobreza de los municipios creados, 2010



Elaboración propia a partir del Departamento Nacional de Planeación (2010).

Conclusiones

El desarrollo municipal de los últimos 20 años muestra que el municipio cumple cada vez más un papel protagónico en el desarrollo del país. La Constitución Política de 1991 junto con la normatividad colombiana que configura el régimen municipal dotó a las entidades territoriales de un conjunto amplio de competencias que le permiten a la **unidad fundamental** de la organización político-administrativa participar en la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con diversas temáticas. El proceso de descentralización indiscutiblemente se consolidó con el nuevo pacto político de 1991.

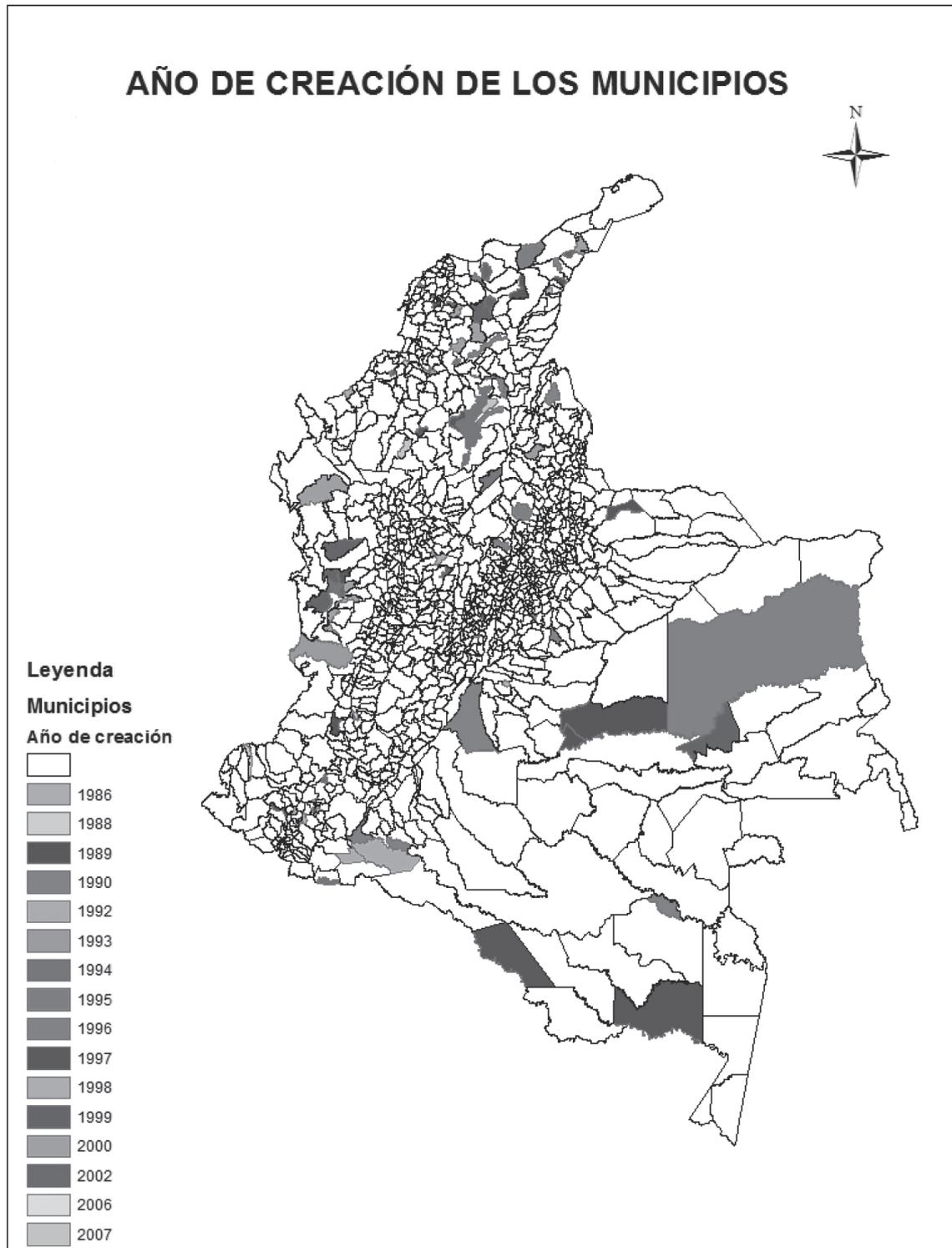
Un aspecto importante es que después de la Constitución de 1991 no se han suprimido municipios y se han creado el 6,7% (74) de los 1.102 municipios certificados actualmente. Los departamentos en donde más se crean municipios, según se aprecia en el mapa 1, son aquellos ubicados en el norte del país. Específicamente, los departamentos donde más se han creado son Bolívar (14), Chocó (11) y Magdalena (9).

Por temporalidad, a finales de los años noventa se crean más municipios. Hay dos aspectos sobre los cuales se debe indagar al respecto:

- i) La relación entre la creación de los municipios y la presencia de recursos naturales.
- ii) La relación entre la creación de municipios y la consolidación de los grupos armados ilegales, más específicamente el proceso conocido como la parapolítica.

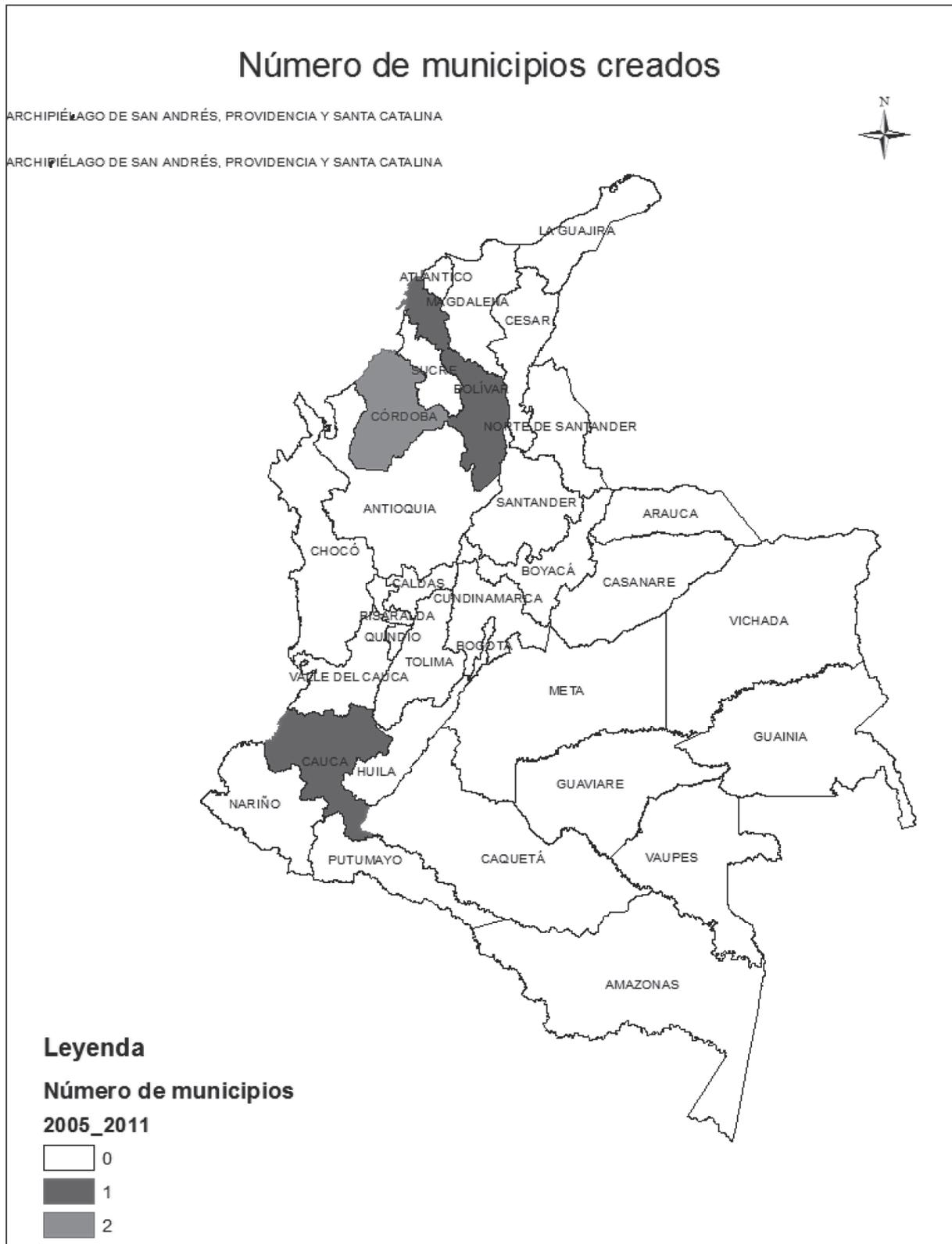
Se destacan tres características de los municipios creados después de la Constitución Política: i) son municipios con baja capacidad fiscal. Exceptuando a Puerto Santander, todos los municipios tuvieron ingresos corrientes de libre destinación inferiores a los \$8.025.000.000 en la vigencia fiscal de 2010; ii) son municipios con una población promedio de 13.309 habitantes, solo tres tienen más de 30.000 y el 84% tiene menos de 20.000; y, el 78% de los municipios creados presentan cifras de pobreza preocupante, lo cual se convierte en un reto enorme teniendo en cuenta que la función fundamental de las entidades territoriales es el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Mapa 3. Año de creación de los municipios



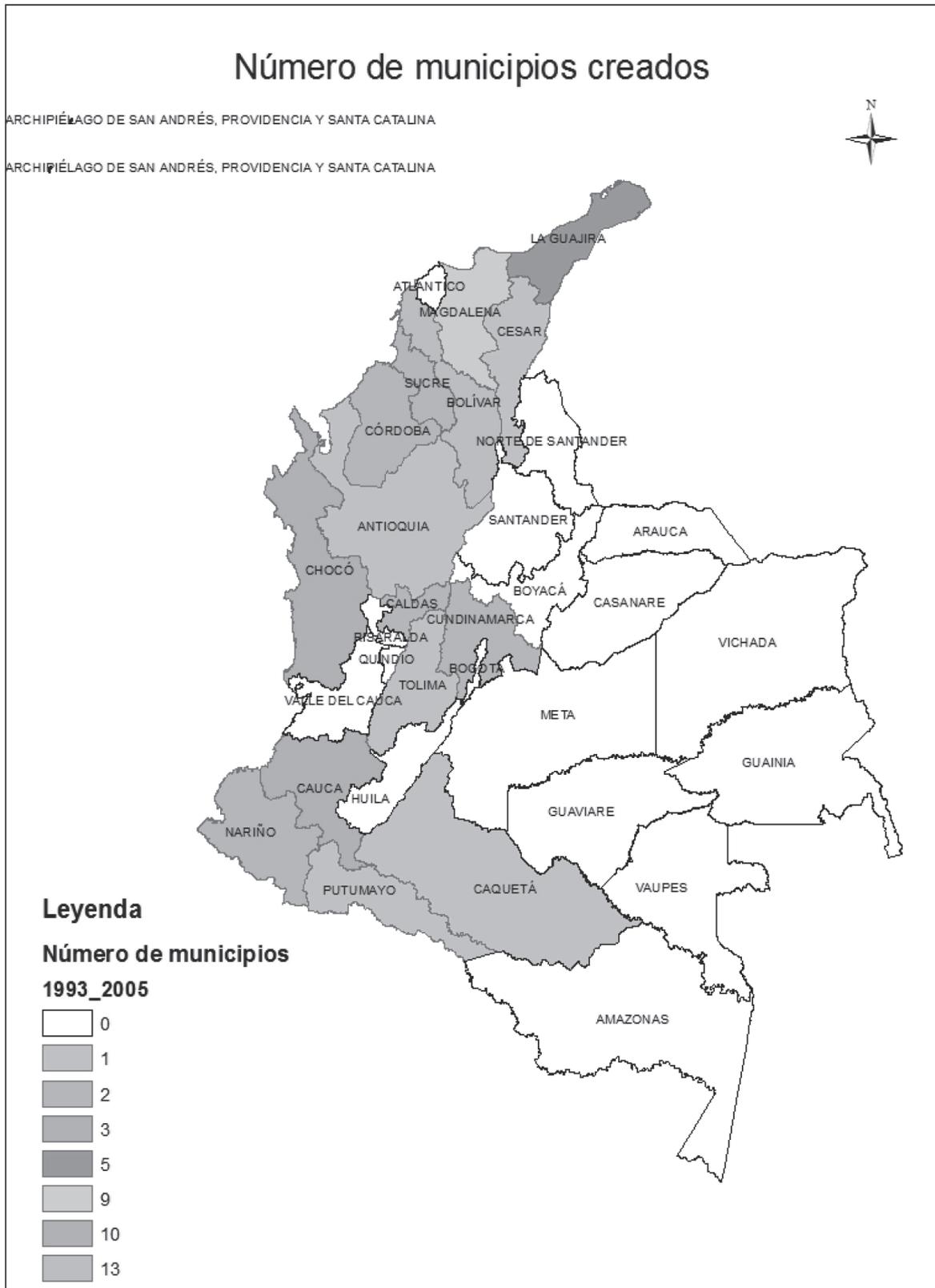
Elaboración propia a través de los censos 1993 y 2005.

Mapa 4. Número de municipios creados



Elaboración propia a través de los censos 1993 y 2005.

Mapa 5. Número de municipios creados



Elaboración propia a través de los censos 1993 y 2005.

Tabla 8. Municipios creados desde 1991 por departamento y año

Departamento	Código	Municipio segregado	Año creación	Municipios segregantes
Amazonas	91430	La Victoria (CD)	1996	Mirití-Paraná
	91530	Puerto Alegría (CD)	1997	El Encanto
	91536	Puerto Arica (CD)	1997	La Chorrera
Bolívar	13030	Altos del Rosario	1994	Barranco de Loba
	13160	Cantagallo	1994	San Pablo
	13188	Cicuco	1994	Talaigua Nuevo
	13300	Hatillo de Loba	1994	San Martín de Loba y San Fernando
	13458	Montecristo	1994	Achí
	13810	Tiquisio	1994	Pinillos
	13222	Clemencia	1995	Santa Catalina
	13268	El Peñón	1995	San Martín de Loba
	13580	Regidor	1995	Río Viejo
	13042	Arenal	1996	Morales
	13620	San Cristóbal	1996	Soplaviento
	13062	Arroyohondo	1997	Calamar y Mahates
	13655	San Jacinto del Cauca	1997	Achí
13490	Norosí	2007	Río Viejo	
Caldas	17665	San José	1997	Risaralda
	17495	Norcasia	1999	Samaná
Caquetá	18785	Solita	1996	Valparaíso
Cauca	19290	Florencia	1993	Mercaderes
	19533	Piamonte	1996	Santa Rosa
	19845	Villa Rica	1998	Santander de Quilichao
	19785	Sucre	1999	Bolívar
	19300	Guachené	2006	Caloto
Cesar	20570	Pueblo Bello	1997	Valledupar
Chocó	27250	El Litoral del San Juan	1993	Istmina
	27135	Cantón de San Pablo	1994	Istmina
	27050	Atrato	1997	Quibdó
	27425	Medio Atrato	1999	Quibdó
	27430	Medio Baudó	1999	Bajo Baudó
	27600	Río Quito	1999	Quibdó
	27810	Unión Panamericana	1999	Tadó e Istmina
	27150	Carmen del Darién	2000	Riosucio
	27160	Cértegui	2000	Tadó, Lloró y Bagadó
	27450	Medio San Juan	2000	Condoto y Nóvita
	27580	Río Iró	2000	Condoto, Tadó e Istmina

Departamento	Código	Municipio segregado	Año creación	Municipios segregantes
Córdoba	23300	Cotorra	1997	Lorica y San Pelayo
	23350	La Apartada	1997	Ayapel y Montelíbano
	23682	San José de Uré	2007	Montelíbano
	23815	Tuchín	2007	San Andrés de Sotavento
Cundinamarca	25312	Granada	1995	Soacha
	25260	El Rosal	1997	Subachoque
Guainía	94663	Mapiripana (CD)	1999	Barranco Minas
La Guajira	44090	Dibulla	1995	Riohacha
	44098	Distracción	1995	Fonseca
	44420	La Jagua del Pilar	1998	Urumita
	44378	Hato Nuevo	1999	Barrancas
	44035	Albania	2000	Maicao
Magdalena	47268	El Retén	1996	Aracataca
	47545	Pijiño del Carmen	1996	Santa Ana
	47030	Algarrobo	1999	Fundación, Ariguani y Pivijay
	47205	Concordia	1999	Cerro de San Antonio y Pedraza
Magdalena	47660	Sabanas de San Ángel	1999	Ariaguani, Pivijay, Chivolo
	47980	Zona Bananera	1999	Ciénaga
	47460	Nueva Granada	2000	Plato
	47720	Santa Bárbara de Pinto	2000	Santa Ana y Plato
	47960	Zapayán	2000	Pedraza, Tenerife y El Piñón
Meta	50270	El Dorado	1992	Cubarral y El Castillo
Nariño	52240	Chachagüí	1992	Pasto
	52565	Providencia	1992	Túquerres
	52685	San Bernardo	1992	Albán
	52254	El Peñol	1998	El Tambo
	52480	Nariño	1999	Pasto
Norte Santander	54385	La Esperanza	1993	Ábrego y Cáchira
	54553	Puerto Santander	1993	Cúcuta
Putumayo	86569	Puerto Caicedo	1992	Puerto Asís
	86571	Puerto Guzmán	1992	Mocoa
	86757	San Miguel	1994	Valle del Guamuez
Santander	68235	El Carmen de Chucurí	1995	San Vicente de Chucurí
Sucre	70233	El Roble	1998	Sincé, Corozal y San Benito Abad
	70221	Coveñas	2002	Santiago de Tolú
Tolima	73520	Palocabildo	1996	Falan
Vichada	99773	Cumaribo	1996	Santa Rita y San José de Ocune

Fuente: Dane (2011). Proyecciones del Censo 2005.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cardozo, Antonio María. (1943). *Derecho municipal colombiano*, Bogotá, Librería Camacho Roldán, Bogotá.
- Escobar, José Alfredo. (1980). *El municipio, ¿organismo inoperante o gestor del desarrollo?* Bogotá.
- Franco, Rolando. (1996). *Los paradigmas de política social en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Galvis, Fernando. (2007). *El municipio Colombiano*. Editorial Temis, Bogotá.
- Giraldo, César. (2001). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. ESAP- Editorial Desde Abajo, Bogotá.
- Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial (2003). *La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia*, Bogotá.
- Tamayo, Enrique. (1987). *Administración municipal colombiana*. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá.
- Tocqueville, Alexis. (1978). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Torres, Hernán. (2011). *Aspectos básicos del régimen municipal*. Biblioteca Jurídica DIKE, Bogotá.
- Vidal, Jaime. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Centro Editorial, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Younes, Diego. (2007). *Curso de derecho administrativo*. Editorial Temis, octava edición actualizada, Bogotá.
- Wiesner, Eduardo. (1992). "Colombia: descentralización y federalismo. Informe final de la misión para la descentralización". Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Legales y jurisprudenciales**
- Colombia. Constitución Política de 1991.
- Colombia. Ley 134. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Colombia. Ley 136. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Colombia. Ley 617. Por la cual se reforman parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adicionan 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.
- Colombia. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Colombia. Sentencia C-579 de 2001. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández
- Colombia. Sentencia C-201 de 1998. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz. En: Auto 383 de 2010.
- Colombia. Auto 383 de 2010. Seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.