

**¿QUÉ CONSECUENCIAS TRAE CONSIGO EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1551 DE
2012 PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA Y EN QUÉ SE
AFECTAN LOS PROCESOS DE MUNICIPALIDAD QUE SE INICIARON ANTES DE
LA ENTRADA EN VIGENCIA DE ESTA NORMA?**

**VÍCTOR ALFONSO ESPINOSA MERCADO
VLADIMIR STALIN GRANADOS HURTADO
ELVIS RUIZ SÁNCHEZ**

**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DEL CARIBE – CECAR
CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUADA Y POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
DÉCIMA PROMOCIÓN
UNIVERSIDAD CECAR
2014**

¿QUÉ CONSECUENCIAS TRAE CONSIGO EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1551 DE 2012 PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA Y EN QUÉ SE AFECTAN LOS PROCESOS DE MUNICIPALIDAD QUE SE INICIARON ANTES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE ESTA NORMA?

**VÍCTOR ALFONSO ESPINOSA MERCADO
VLADIMIR STALIN GRANADOS HURTADO
ELVIS RUIZ SÁNCHEZ**

Trabajo para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo

**Tutor
DR. GUSTAVO HIGUITA OLAYA**

**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DEL CARIBE – CECAR
CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUADA Y POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
DÉCIMA PROMOCIÓN
UNIVERSIDAD CECAR
2014**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. CONCEPTOS Y RESEÑA HISTÓRICA	6
2. ANTECEDENTES LEGALES	10
3. CONSECUENCIAS DEL ARTICULO 11 DE LA LEY 1551 DE 2012.....	13
3.1. Legal.....	13
3.2. Consecuencia Económica.....	15
3.3. Consecuencia Política	16
4. CÓMO SE AFECTAN LOS PROCESOS DE MUNICIPALIZACIÓN CON LA LEY 1551 DE 2012	17
CONCLUSIÓN.....	19

INTRODUCCIÓN

Colombia es un país en donde a diario el Congreso de la República expide leyes, sin importar o sin tener en cuenta el grado de progreso que tienen sus comunidades (Younes, Moreno, D. 2009).

El año inmediatamente anterior, se expidió la ley 1551 de 2012, norma que dentro de las muchas modificaciones que le hizo a la ley 136 de 1994, introdujo un cambio considerable para la creación de nuevos municipios en Colombia, como por ejemplo que estos cuenten con no menos de 25.000 habitantes.

Esta situación o cambio hay que analizarlo de forma detallada para poder comprender cuál fue la intención de nuestros congresistas, esto si se tiene en cuenta, que para las grandes comunidades esto no sería un inconveniente para iniciar un proceso de municipalización, pero qué puede suceder con las pequeñas comunidades; es esta la razón por la que nos preguntamos: ¿Qué consecuencias trae consigo el artículo 11 de la ley 1551 de 2012 para la creación de nuevos municipios en Colombia y en qué se afectan los procesos de municipalidad que se iniciaron antes de la entrada en vigencia de esta norma?

En nuestro país existen, según la cifra que maneja el DANE, 1.123 municipios (Wikipedia), cifra está que para algunos parece alarmante, pero que para otros nos parece muy baja todavía, toda vez, que muchos de estos municipios en medio de sus dificultades, propias a su realidad, han venido contribuyendo al fortalecimiento del Estado, a través de la auto-regulación de sus comunidades y la participación de las mismas en las decisiones locales que les impactan.

¿Qué consecuencias trae consigo el artículo 11 de la ley 1551 de 2012 para la creación de nuevos municipios en Colombia y en qué se afectan los procesos de municipalidad que se iniciaron antes de la entrada en vigencia de esta norma?

1. CONCEPTOS Y RESEÑA HISTÓRICA

Antes de entrar a hablar sobre la creación de municipios en nuestro país y tratar de dar respuesta al interrogante planteado al principio, realizaremos una pequeña definición a esta palabra: según el Diccionario Jurídico Colombiano, el Municipio es la entidad política básica de la organización territorial, constituida por un casco urbano y un área rural a su alrededor.

El Municipio, al tenor del Código de Régimen Municipal, es la entidad territorial de la división político-administrativa del estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señale la constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

La división político-administrativa hace alusión a que cada municipio tiene su propia organización, la cual consiste en el poder ejecutivo, órgano coadministrador y poder judicial; este último por mandato constitucional y legal desconcentrado (Castro, J. 2008).

Así las cosas, los municipios no son más que las entidades territoriales creadas por las Asambleas Departamentales, teniendo en cuenta la Constitución y la Ley, con la finalidad de que presten los servicios públicos que determinen éstas, desarrollar las comunidades a través de las obras públicas que garanticen el progreso, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, entre otras funciones.

Para cumplir su cometido, el Municipio tiene su propia estructura, es decir, una forma de organización de sus autoridades que busca garantizar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Desde el comienzo de la descentralización en Colombia se señaló la necesidad de asignar competencias diferentes a los Municipios, según su población, su capacidad económica, y sus implicaciones administrativas. Sin embargo, hasta el momento no se ha expedido una norma que

regule detalladamente la materia y reconozca que no es conveniente asignar las mismas competencias a Ciudades Capitales como a Municipios más pequeños (Márquez Reyes, A. 2011).

La historia nos muestra hoy día que nuestros antepasados tuvieron muchas batallas con el propósito de alcanzar una verdadera libertad y protección de sus derechos, las cuales con el pasar del tiempo se fueron plasmando en las anteriores cartas políticas, las cuales nos ilustran como buscaron administrar sus propios recursos y satisfacer las necesidades básicas que el gobierno central no podía hacer. Es así como en alguna de ellas se estableció la conformación o elección de autoridades locales.

La Constitución de 1811 ordenaba la elección de los Alcaldes por los “vecinos” (Fernández, J.). En efecto, el artículo primero decía: *“Los Alcaldes pedáneos se elegirán todos los años por los vecinos de cada lugar, en tiempo de nombrar apoderados para la elección de los individuos que deben componer los respectivos cabildos”*.

En 1815, la Constitución del Estado de Mariquita, en su Título XVI, Artículo 2º, dispuso: *“El número de individuos de cada ayuntamiento será el de cinco: dos Alcaldes ordinarios y tres regidores”*.

En ese mismo año, la Constitución de Pamplona, en su artículo 86, establecía: *“Los Alcaldes ordinarios de primera nominación, que se consideran particularmente como funcionarios del Poder Ejecutivo Provincial, serán los Presidentes de las Municipalidades, y los ejecutores de las ordenanzas que establecieren sobre la materia de su resorte contenidas en el artículo precedente”*.

También en ese año, en la Constitución del Estado Libre de Neiva, en la sección II artículo 2º: *“El número de individuos de los Ayuntamientos de la Provincia será de seis, a saber: dos Alcaldes ordinarios y cuatro regidores.*

En el año 1832, la Constitución, en su Artículo 150, dispuso: *“El territorio de la República se divide en provincias, las provincias en cantones y los cantones en distritos parroquiales”*.

Por su parte, la Constitución de 1843, en su artículo 8º, consagró:

El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o más cantones y cada cantón se dividirán en distritos parroquiales. La Ley arreglará la división por provincias y la de éstas por cantones y determinará la autoridad por quien y el modo en que deba arreglarse la de los cantones por distritos parroquiales.

En la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853, Cap. VIII. Del Régimen Municipal, artículo 47: *“El territorio de la República continuará dividido en provincias para los efectos de la administración general de los negocios nacionales; y las provincias se dividirán en distritos parroquiales”*.

La Constitución de 1886, en su artículo 198, dispuso:

En cada distrito municipal hubiera una corporación popular que se denominaría Concejo Municipal, elegida por el voto directo y secreto de los ciudadanos vecinos del mismo distrito. La misma Constitución dispuso, en su artículo 200, que *“la acción administrativa en el Distrito corresponde al Alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de agente del Gobernador y mandatario del pueblo.*

En su artículo 65, estableció que en todo municipio hubiera un Alcalde, que ejercería las funciones de agente del Gobernador y que será Jefe de la Administración Municipal.

En 1936, la Constitución dividió el territorio nacional en Departamentos, Intendencias y Comisarías, dividiendo los primeros en Municipios o Distritos Municipales. Y en 1945, la Constitución fue reformada en su artículo 80, el cual dispuso que la ley pudiera establecer diversas categorías de Municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

En 1968 se dio una reforma constitucional que fortaleció el poder ejecutivo a nivel nacional, departamental y municipal, creando figuras de derecho público como las Áreas Metropolitanas y

las Asociaciones Municipales, en una reforma que innovó la concepción del municipio, sus jurisdicciones y el rol que en el plano social y administrativo nacional podía representar.

Este breve recorrido por la historia de la creación de los Municipios en Colombia, permite ver los distintos criterios que han imperado en relación con la unidad de constitución político-administrativa del país. Fueron concepciones que en sus respectivos momentos, estuvieron inspiradas en influencias internas y externas; por ejemplo, las disposiciones que en materia de administración se dieron durante la Colonia, obedecían, obviamente, a influencias europeas y más concretamente españolas, al tenor de las conveniencias u objetivos de la Corona; las que se dieron posteriormente, en la República, son producto de las ideas que en materia de administración municipal han imperado y que siguen siendo la fuente de decisiones, reformas y emisión de leyes. El producto es un municipio mucho más ágil y autónomo, sin que con ello se haya alcanzado el punto ideal de un municipio que realmente garantice la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes (Fernández, J. 2005).

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, la creación de nuevos municipios sufrió grandes modificaciones tales como la intromisión de facultades administrativas más descentralizadas y autónomas, pero también trajo consigo el aumento de los requisitos para la creación de los municipios (Gómez Sierra, F. 2012).

2. ANTECEDENTES LEGALES

En el Art.8° de la ley 136 de 1994, modificado por el Art.15 de la ley 617 del año 2000, se establecieron los requisitos para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida como Municipio dentro de los cuales se necesita que concurren las siguientes condiciones:

- Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
- El territorio debe contar por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de ese límite señalado, según certificación del DANE.
- El municipio propuesto debe garantizar ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un periodo no inferior a cuatro (4) años.
- Un estudio de conveniencia económica y social de la iniciativa y de viabilidad, elaborado por el órgano de planeación departamental.

Si el nuevo municipio cumple dichos requisitos, se pasa entonces a declararlo siguiendo estos pasos:

- Obtener un concepto favorable del órgano departamental de planeación sobre la conveniencia económica y social de crear el municipio.
- Presentar un proyecto de ordenanza en la asamblea departamental respectiva.
- Aprobadas la ordenanza y el referendo, el gobernador del departamento debe informar a planeación nacional para que destine recursos del sistema general de transferencias durante los meses iniciales.
- En las primeras semanas los destina al presupuesto departamental.

- En decretos especiales debe convocar a elecciones para alcalde y concejo y de ser necesario, nombrar un mandatario interino.

Ahora bien; con la entrada en vigencia de la ley 1551 de 2012, los requisitos para la creación de municipios en Colombia sufrieron cambios; es así como el artículo 11 de la precitada norma establece lo siguiente: “**Artículo 11.** *Modifíquese los numerales 2, 3 y los párrafos 1º, 2º y 3º del artículo 8º de la Ley 136 de 1994, los cuales quedarán así:*

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.

Parágrafo 1º. *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 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”.*

3. CONSECUENCIAS DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1551 DE 2012

Con la entrada en vigencia de la ley 1551 de 2012, específicamente su artículo 11, se producen consecuencias de tipo legal, económico y político.

3.1. Legal

Esta consecuencia se presenta debido a que con la cantidad de requisitos para la creación de municipios que trae esta norma se puede coartar el derecho de asociación o agrupación que por mandato constitucional tenemos los colombianos. Para mayor claridad realizamos un cuadro con los requisitos anteriores y actuales para creación de nuevos municipios en Colombia.

Art. 8° de la Ley 136 de 1994.	Art 11 de la Ley 1551 de 2012
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales. ➤ El territorio debe contar por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de ese límite señalado, según certificación del DANE. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales. ➤ 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

<p>➤ El municipio propuesto debe garantizar ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un periodo no inferior a cuatro (4) años.</p> <p>➤ Un estudio de conveniencia económica y social de la iniciativa y de viabilidad, elaborado por el órgano de planeación departamental.</p>	<p>Estadística (DANE).</p> <p>➤ 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.</p> <p>➤ 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.</p> <p>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 sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se</p>
--	--

	<p>archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse dos (2) años después.</p> <p>➤ 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.</p> <p>➤ 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.”</p>
--	--

Con los cambios resaltados en el anterior cuadro y su entrada en vigencia, se modifica una norma generando consigo un cambio normativo, razón suficiente para que consideremos que exista una consecuencia legal por la expedición de esta norma.

3.2. Consecuencia Económica

Esta consecuencia se produce, porque la municipalidad por excelencia se constituye no solo en un instrumento eficaz para combatir problemas estructurales, sino que además es un instrumento para combatir la pobreza y el atraso regional, esta nos permite por ejemplo que nuestros campesinos no tengan que emigrar hacia las grandes ciudades abandonando la actividad

productiva del campo el cual constituye una de las grandes fortalezas económicas del país y con la entrada en vigencia de la ley 1551 de 2012, pocas van a ser las comunidades que cumplirán los requisitos para municipalizarse lo que implica una gran pérdida económica para las pequeñas poblaciones.

3.3 Consecuencia Política

Esta última consecuencia se da, porque los pueblos seguirán viéndose obligados a votar por las maquinarias políticas que durante mucho tiempo han tenido sometida a nuestras regiones y que no permiten que los menos favorecidos manejen sus propios recursos en la búsqueda de un mejor futuro.

4. CÓMO SE AFECTAN LOS PROCESOS DE MUNICIPALIZACIÓN CON LA LEY 1551 DE 2012

En lo que tiene que ver con la creación de nuevos Municipios; esta nueva normatividad sin duda alguna dejará sin esperanzas a numerosos corregimientos y centros poblados que pretendían erigirse en entes territoriales, en la medida que les puso más difícil las cosas al aumentar el número de la población necesaria para tal efecto. A partir de la nueva legislación, los siguientes son los requisitos para erigirse como Municipio: 1) Contar al menos con 25.000 habitantes y 2) Garantizar ingresos corrientes por el orden de los 12.000 salarios mínimos mensuales vigentes.

Esto significa que en los años venideros pocos serán los procesos de municipalidad o de creación de nuevos Municipios que se inicien en el país, esto si se tiene en cuenta, que los exagerados requisitos son difíciles, por no decir que imposibles de cumplir.

Una cosa si es verídica, muchos corregimientos de Colombia se quedaron con las ganas y el deseo de convertirse en municipio, razón por la cual se tendrán que resignar porque por ahora esto es casi que imposible, por lo menos hasta que cumplan los nuevos requisitos.

Lo anterior se ve materializado en el Departamento de Sucre, en donde dos importantes corregimientos que pretendían segregarse, como lo son el corregimiento de Libertad en el

Municipio de San Onofre, y el de Santiago Apóstol en el Municipio de San Benito Abad, tuvieron que suspender sus procesos de Municipalidad por no cumplir con los nuevos requisitos exigidos por la ley para tal fin.

CONCLUSIÓN

En conclusión, con todo este cambio, pensaríamos no sería mejor que en Colombia se creen más municipios y así los dineros puedan ser utilizados para la solución de las necesidades apremiantes de cada lugar, aumentando o reestructurando los organismos de control para vigilancia de estos recursos, mas no disminuirlos o cuartarles la posibilidad de que las comunidades más pequeñas se expandan en la búsqueda del progreso, y así apartarse de los abusos de los más altos dirigentes y en ocasiones a las vicisitudes de la naturaleza, y por lo tanto tener la posibilidad de administrar sus propios recursos y disponer de ellos para suplir las insuficiencias que estando atados a otro municipio no podrían hacerlo.

La municipalización lo que busca, es que de manera autónoma y directa los municipios atiendan las solicitudes de sus ciudadanos, aportando con ello la consecución de los fines constitucionales, con esta propuesta se puede lograr una verdadera descentralización en donde sectores como el de salud, educación, agua potable y saneamiento básico etc. serán los más beneficiados.

Por tal motivo, solo podemos decir, que el tiempo será el único que nos diga si el congreso colombiano en su afán de legislar sin tener en cuenta la voluntad de quienes representan y las necesidades de las poblaciones de donde muchos de estos parlamentarios son nativos, y de igual manera haciendo caso omiso a las grandes luchas que hicieron nuestros antepasados para poder proporcionar libertades a nuestros pueblos, entendida esta para lo que concierne a este tema, en la autonomía para que utilicemos nuestros recursos en las necesidades más imperiosas, nuevamente se equivoca al cambiar los requisitos para la creación de nuevos municipios en Colombia, o si por el contrario este será uno de los pocos aciertos legislativos con lo que recordaremos al actual Congreso de la República de Colombia, con el que pueda decirse que estos cambios contribuyeron al fortalecimiento de la organización territorial de los municipios en

Colombia, considerados como el núcleo fundamental de la división político administrativa del Estado.

Esperemos entonces si la ley 1551 de 2012, en verdad será el camino para la modernización de nuestros pueblos, o el obstáculo para el verdadero cambio de las comunidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castro, J. (2008). *Constitución Política de Colombia* (2a. ed.). Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.

Código Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011 (2012) (26a. ed.). Bogotá, D.C., Colombia.: Legis.

Diccionario Jurídico Colombiano, Tomo II. Editorial Jurídica Nacional.

Gómez Sierra, F. (2012). *Constitución Política de Colombia. (3ª. Ed)* Bogotá, D.C., Colombia: Editorial Leyer.

Fernández, J. (2005). *Una Nueva Concepción del Municipio Colombiano*. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Javeriana.

Manríquez Reyes, A., (2011). *La Descentralización Como Instrumento De Fortalecimiento Del Estado De Derecho*. Bogotá, D.C., Colombia: IEMP Ediciones.

Ministerio del Interior, República de Colombia, (2012). Régimen Municipal, Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios.” Bogotá, D.C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Régimen Municipal, Ley 136 de 1994. Recuperado de www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/

Younes Moreno, D. (2009). *Las Reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá, D.C., Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.