



Concepto Sala de Consulta C.E. 958 de 1997 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Definición de vínculos para la Norma: i=4323;

CREACION DE MUNICIPIOS - Requisitos / JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES - Existencia / ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES - Competencia creación de municipios

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#) , [Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-579 de 2001](#)

Es competencia de las asambleas departamentales, por medio de las ordenanzas, crear y suprimir municipios, con sujeción a los requisitos que señale la ley (art. 300-6 Constitución Política de 1991). La ley 136 de 1994, por la cual se dictaron normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, señala los requisitos, que deben ser concurrentes, para que la porción de un territorio pueda ser erigida en municipio. Para que un territorio sea erigido en municipio no es requisito la existencia de una Junta Administradora Local, con un año de anterioridad a su creación. Autorizada su publicación con oficio No. 188 de 17 de marzo de 1997.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

CONSEJERO PONENTE: Doctora María Elena Giraldo Gómez

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veintiocho (28) de mil novecientos noventa y siete (1997).

Radicación 958

MUNICIPIOS. Requisitos para la creación. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.

El señor Ministro del Interior, a solicitud de un diputado de la Asamblea del Departamento de Córdoba, consulta acerca de si es requisito para la creación de un municipio, la existencia un año antes de su creación, de una junta administradora local.

La solicitud de concepto al consultante, expresó textualmente:

En el seno de la Comisión de Régimen de la Honorable Asamblea de Córdoba, a raíz del estudio de un proyecto de ordenanza "por medio del cual crea un Municipio en el Departamento de Córdoba", se ha presentado la siguiente controversia jurídica:

Algunos diputados manifiestan que es requisito sinecuanum (sic) para la creación de un nuevo Municipio, la existencia de una Junta Administradora Local (JAL) un año antes de la creación y otros H. Diputados conceptúan que ese requisito no está contemplado en la ley 136 de 1994 Art. 8o. que es la disposición que regula tales requisitos (...).

Es de anotar que desde la fundación de nuestro departamento no han existido las Comunas, Corregimientos y Juntas Administradoras Locales en ninguno de sus municipios.

I. CONSIDERACIONES:

Determinar si las juntas administradoras locales deben tener existencia antes de la creación de un municipio, requiere del análisis de la Constitución Política y la ley.

A. Las juntas administradoras locales.

La Constitución Política prevé que dichas juntas deben existir en los municipios como consecuencia de la división, que hacen los concejos, en comunas y corregimientos; en el distrito capital de Santafé de Bogotá las juntas administradoras existen en las localidades, éstas que son creadas por el concejo distrital a iniciativa del alcalde.

1. Los concejos municipales podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales; habrá una junta administradora local en cada una de las comunas o corregimientos. El objeto de dicha división es el de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.

Dichas juntas son de elección popular e integradas por el número de miembros que determine la ley. Las funciones por mandato constitucional son: participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas; vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos; formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión; distribuir las partidas globales que les asigne en el presupuesto municipal; ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales (arts. 260 y 318 de la Constitución Política).

La ley señala otras funciones a dichas juntas: presentar proyectos de acuerdo al concejo municipal relacionados con el objeto de sus funciones; recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones; promover en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales; fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias y de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares; colaborar con los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: derecho de petición y acción de tutela; elaborar ternas para el nombramiento de corregidores; ejercer las funciones que le deleguen el Concejo y otras autoridades locales; rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al concejo municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible; ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la reglamentación que expida el concejo municipal; presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción; convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones; celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesión; distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio para atender las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas y garantizar la participación ciudadana (art. 131 de la ley 136 de 1994).

En el acuerdo mediante el cual se divida el territorio del municipio en comunas y corregimientos se fijará su denominación, límites y atribuciones, y se dictarán las demás normas que fueren necesarias para su organización y funcionamiento (art. 117 de la ley 136 de 1994).

Es manifiesta la intención del constituyente de 1991 respecto a que la junta administradora local es consecuencia necesaria de la división del territorio municipal en comunas y corregimientos. Los términos de la Carta Política no dejan duda; dijo de la competencia potestativa de los concejos municipales para dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales, significando por deducción, que las juntas derivan obligatoriamente de dicha división. Mientras es potestativa la competencia para la división en comunas y corregimientos de aquella corporación colegiada, hecha la división es obligatoria la junta administradora local.

Ese precepto constitucional tiene cierto parecido con el que contenía la Carta Política de 1886, en lo que atañe a que las juntas administradoras se podían crear para sectores del territorio municipal; textualmente el último inciso del artículo 196 expresaba:

Los concejos podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de las funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley.

2. El concejo distrital de Santafé de Bogotá a iniciativa del alcalde y con base en las normas generales que establezca la ley, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. Las autoridades locales tendrán a su cargo, la gestión de los asuntos propios de su territorio; en cada una de las localidades habrá una junta (arts. 322 y 323 de la Constitución Política).

B. La creación de municipios.

Es competencia de las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, crear y suprimir municipios, con sujeción a los requisitos que señale la ley (art. 300-6 Constitución Política de 1991).

La ley 136 de 1994, por la cual se dictaron normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, señala los requisitos, que deben ser concurrentes, para que la porción de un territorio pueda ser erigida en municipio; éstos son:

- . Que haya identidad del área del municipio propuesto, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales.
- . Que la población del área no sea inferior a siete mil habitantes; que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar quede cada uno con una población no inferior a aquella.
- . Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos ordinarios anuales equivalentes a la suma resultante de multiplicar por quinientos el valor del salario mínimo legal mensual vigente; en este cálculo no se incluirá la participación en los ingresos corrientes de la Nación.
- . Que el organismo departamental de planeación conceptúe favorablemente, previo a la presentación del proyecto de ordenanza sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad física, sus posibilidades económicas, su infraestructura y su identificación como área de desarrollo; el concepto también deberá, pronunciarse favorablemente en relación con la conveniencia de la iniciativa para el municipio o municipios de los cuales se segrega el nuevo; en todo caso con la creación de un nuevo municipio no podrá sustraerse más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega.

El proyecto de ordenanza, para creación de un nuevo municipio, puede ser presentado por iniciativa del gobernador, de los miembros de la asamblea departamental o de los ciudadanos. En este último caso, el gobernador está obligado a presentar el proyecto cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando dicho proyecto fuere presentado por iniciativa del gobernador o de los miembros de la asamblea departamental, una vez se expida la ordenanza que apruebe la creación del nuevo municipio, ésta debe ser sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio; este mecanismo de participación política deberá realizarse en un plazo máximo de tres 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 tres años después.

Para la creación de municipios en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el concepto de la oficina departamental de planeación no tendrá carácter obligatorio.

La ley excepciona en la creación de un municipio, del cumplimiento de los requisitos anteriores, cuando previo a la presentación del proyecto de ordenanza, el Presidente de la República considere su creación como de conveniencia nacional, por tratarse de una zona de frontera o de colonización o por razones de defensa nacional siempre y cuando no se trate de territorios indígenas (arts. 8o. y 9o. de la ley 136 de 1994; se modificó el inc. 3o. del art. 8o. por el art. 2o. de la ley 177 del mismo año).

C. Los requisitos legales para creación de municipios antes de la expedición de la ley 136 de 1994.

El Código de Régimen Municipal contenido en el decreto ley 1.333 de 1986 indicaba entre otros, que durante el año anterior a la creación del municipio, en el territorio de éste, haya funcionado una junta administradora local, organizada en los términos de dicho Código (art. 14 regla 7a., inc. 1).

Por medio de la ley 136 de 1994 se hizo nueva previsión normativa, en lo que concierne con dichos requisitos, derogando tácitamente el artículo 14 del decreto ley 1.333 de 1986.

La derogación de la ley material implica de suyo dejarla

parcialmente sin efecto a través de otra norma legal, ésta es causa extrínseca de la cesación de efectos de la ley antigua.

La derogación puede ser, expresa cuando la ley nueva así lo señala y tácita cuando la nueva norma no se concilia con la antigua (ésta resulta incompatible) prevaleciendo la nueva (lex posterior derogat priori); o cuando la ley nueva regula íntegramente la materia.

Dando aplicación a las reglas sobre la ley posterior (ley 153 de 1887 arts. 2o. y 3o.), se observa que la ley 136 de 1994 prevalece sobre la anterior de la misma naturaleza, pues reguló íntegramente la materia de creación de municipios en los artículos 8o. y 9o.

Dicha prevalencia implica la derogación tácita del artículo 14 del decreto ley 1.333 de 1986, dentro del cual en la regla séptima se exigía, para erigir un territorio en municipio, que durante el año anterior a su creación haya funcionado una junta administradora local.

Para que un territorio sea erigido en municipio no es requisito la existencia de una junta administradora local, con un año de anterioridad a su creación.

Transcríbese al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ

Presidente

JAVIER HENAO HIDRÓN CESAR HOYOS SALAZAR

Ausente con excusa

Elizabeth Castro Reyes

Secretaria

Fecha y hora de creación: 2026-06-09 18:00:51