

# **El municipio después de la Constitución de 1991**

**Alfredo Manrique Reyes**



**GOBERNACION DE CUNDINAMARCA  
SECRETARIA DE GOBIERNO**

**Abril de 1995**

# Contenido

	Pág.
<b>PRESENTACION</b> .....	19
<b>ASPECTOS GENERALES</b> .....	21
1. Antecedentes .....	22
2. El Código de Régimen Municipal (dec. 1333/86) .....	22
3. La evolución municipal en los últimos años .....	23
4. El Distrito Capital de Santafé de Bogotá .....	24
5. Los distritos especiales .....	27
6. La necesidad de un verdadero derecho municipal .....	30
7. Normas aplicables vigentes .....	31
<b>TITULO I</b>	
<b>EL MUNICIPIO COMO ENTIDAD TERRITORIAL</b> .....	33
1. La organización territorial en el Estado contemporáneo .....	36
2. Evolución del ordenamiento territorial colombiano .....	37
3. El municipio como entidad territorial .....	40
4. El proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial .....	41
5. Derechos de las entidades territoriales .....	42
6. Normas aplicables vigentes .....	43
<b>TITULO II</b>	
<b>PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS</b> .....	44
1. ¿Qué es el municipio? .....	45
2. Aproximación a la historia del municipio .....	46
3. El origen español de nuestros municipios .....	48
4. Definición sociológica de municipio .....	51
5. Distribución de competencias entre nación, departamento y municipios .....	52
6. Principios orientadores de la función administrativa .....	74
7. Aplicación de las categorías de municipios .....	77
8. Normas aplicables vigentes .....	78

	Pág.
<b>TITULO III</b>	
<b>CREACION DE MUNICIPIOS</b>	84
1. Un poco de historia .....	85
2. Municipios creados antes del 31 de diciembre de 1990 .....	86
3. Régimen vigente para la creación de municipios .....	87
4. Ordenamiento territorial y creación de municipios.....	87
5. Normas aplicables vigentes .....	91
<b>TITULO IV</b>	
<b>CONCEJOS MUNICIPALES</b>	97
1. Los cabildos coloniales .....	98
2. Crisis y desafíos de los consejos municipales .....	99
3. Composición .....	100
4. El cuociente electoral .....	100
5. Atribuciones .....	101
6. Funciones de control político .....	103
7. Normas aplicables vigentes .....	104
<b>TITULO V</b>	
<b>CONCEJALES</b>	113
1. Implicaciones de ser servidor público .....	113
2. Las tareas inaplazables de los concejales .....	114
3. Control al nepotismo .....	115
4. Causación de honorarios .....	115
5. Conflictos de intereses .....	116
6. Normas aplicables vigentes .....	117
<b>TITULO VI</b>	
<b>ACUERDOS</b>	127
1. Presentación formal de los acuerdos .....	127
2. Iniciativa popular y participación ciudadana .....	128
3. Normas aplicables vigentes .....	129
<b>TITULO VII</b>	
<b>ALCALDES</b>	133
1. Los alcaldes en la época antigua .....	133
2. Historia de la elección popular de alcaldes en Colombia .....	135
3. La elección de alcaldes en los programas de los partidos políticos colombianos .....	145
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Régimen jurídico</b>	151
1. Autoridad política y jefe de la administración municipal .....	151
2. Representante legal y autoridad de policía .....	151
3. Calidades .....	152
4. Funciones en relación con el Concejo .....	153

	<b>Pág.</b>
5. Funciones en relación con el orden público .....	154
6. Funciones en relación con la administración municipal .....	155
7. Funciones con relación a la ciudadanía .....	156
8. Normas aplicables vigentes .....	156
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Voto programático y revocatoria del mandato</b> .....	176
1. Implicaciones del voto programático .....	176
2. ¿Cómo opera la revocatoria del mandato? .....	178
3. Normas aplicables vigentes .....	179
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Orden público y policía cívica local y otras disposiciones</b> .....	182
1. Policía y democracia .....	182
2. Ideas para una posible descentralización del proceso de paz .....	185
3. Normas aplicables vigentes .....	187
<b>TITULO VIII</b>	
<b>PERSONERO MUNICIPAL</b> .....	194
1. El caos normativo sobre las personerías .....	195
2. Breve sinopsis histórica de las personerías .....	195
3. Estatuto del personero .....	197
4. Funciones como defensor del pueblo .....	198
5. El personero como agente del Ministerio Público .....	201
6. El personero como defensor de los derechos humanos .....	203
7. Las veedurías ciudadanas .....	206
8. Normas aplicables vigentes .....	215
<b>TITULO IX</b>	
<b>CONTROL FISCAL</b> .....	224
1. Principios de la función fiscalizadora .....	225
2. La lucha contra la corrupción y la función de control: de la realidad a la utopía .....	227
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Régimen jurídico del contralor</b> .....	233
1. Organización de las contralorías .....	233
2. Normas aplicables vigentes .....	233
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Contraloría municipal</b> .....	240
1. Creación de las contralorías municipales .....	240
2. Autonomía administrativa y presupuestal .....	240
3. La participación comunitaria .....	241
4. Marco legal de la participación ciudadana para el control .....	242
5. Control interno .....	244
6. Normas aplicables vigentes .....	245

	Pág.
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Régimen fiscal</b>	247
1. Normas aplicables vigentes .....	247
<b>TITULO X</b>	
<b>REGIMEN DE PERSONAL</b>	248
1. Clasificación de los empleados oficiales .....	248
2. Régimen de responsabilidad .....	249
3. Deberes de los servidores públicos .....	250
4. La carrera administrativa .....	250
5. Normas aplicables vigentes .....	251
<b>TITULO XI</b>	
<b>LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS</b>	258
1. Significado y alcances de la descentralización por servicios .....	258
2. Características de las entidades descentralizadas .....	259
3. La Constitución del 91 y la descentralización por servicios .....	259
4. Nuevas responsabilidades de las entidades territoriales como resultado de la reforma administrativa del presidente Gaviria (1992) .....	260
5. Clasificación de las entidades descentralizadas indirectas .....	276
6. Normas aplicables vigentes .....	277
<b>TITULO XII</b>	
<b>PLANEACION MUNICIPAL</b>	279
1. Características constitucionales de la planeación .....	279
2. Razón de ser de la planeación .....	280
3. El plan y la gobernabilidad del hombre sobre las situaciones .....	281
4. La planeación situacional .....	282
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Los planes de desarrollo</b>	283
1. Principales áreas de la planeación municipal .....	284
2. Propósitos de la normalidad vigente .....	284
3. Criterios para el ejercicio de la planeación municipal .....	285
4. Normas aplicables vigentes .....	286
<b>Capítulo 2</b>	
<b>El Urbanismo</b>	297
1. La administración de las ciudades: El reto del presente .....	297
2. Principales consecuencias de la metropolización .....	298
3. La reforma urbana y la planeación municipal .....	300
4. Motivos de utilidad pública o interés social para decretar la expropiación ....	300
5. Expropiación y urbanismo .....	301
6. El cuidado del espacio público .....	302
7. Plan de manejo del espacio público .....	303
8. Normas aplicables vigentes .....	304

	Pág.
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Las zonas de reserva agrícola</b>	308
1. Areas de reserva forestal .....	308
2. Régimen de sanciones por tala de bosques .....	309
3. Normas aplicables vigentes .....	309
<b>TITULO XIII</b>	
<b>LOS BIENES</b>	313
1. Utilización de los bienes del municipio .....	313
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Normas Constitucionales</b>	314
1. Garantía de los bienes y rentas de las entidades territoriales .....	314
2. Régimen de los monopolios .....	314
3. Normas aplicables vigentes .....	314
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Régimen jurídico</b>	316
1. Características generales .....	316
2. Definición y régimen de los ejidos .....	316
3. Normas aplicables vigentes .....	317
<b>TITULO XIV</b>	
<b>REGIMEN TRIBUTARIO</b>	319
1. Transferencias e impuestos locales .....	320
2. La idea del federalismo fiscal .....	320
3. El papel de las transferencias intergubernamentales .....	321
4. Principales dificultades del proceso de descentralización económica .....	322
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Normas constitucionales</b>	324
1. Autonomía fiscal de las entidades territoriales .....	324
2. Rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales .....	325
3. Otras disposiciones relacionadas con la hacienda pública .....	326
4. Facultad impositiva de los concejos .....	327
5. Normas aplicables vigentes .....	327
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Impuesto predial unificado</b>	328
1. Reglamentación del catastro nacional .....	328
2. El impuesto predial unificado .....	329
3. Fusión de impuestos .....	330
4. Base gravable .....	331
5. Declaración del impuesto predial .....	331
6. Tarifa del impuesto predial unificado .....	332

	<b>Pág.</b>
7. Límites del impuesto .....	332
8. Destinación del impuesto .....	333
9. Ajuste anual de la base .....	333
10. Impuesto predial en municipios con población indígena .....	333
11. Normas aplicables vigentes .....	334
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Porcentaje del impuesto unificado</b>	<b>341</b>
1. Objeto de las corporaciones autónomas regionales .....	341
2. Funciones de las corporaciones autónomas regionales .....	342
3. Las corporaciones autónomas regionales y el uso del suelo .....	345
4. Advertencia a los alcaldes .....	345
5. Normas aplicables vigentes .....	346
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Impuestos de Industria y Comercio y de avisos y tableros</b>	<b>347</b>
1. Objeto .....	348
2. Régimen legal .....	348
3. Comportamiento y principales inconvenientes del tributo .....	349
4. El impuesto de avisos y tableros .....	350
5. El sector financiero y el impuesto de industria y comercio .....	350
6. Normas aplicables vigentes .....	351
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Impuesto de circulación y tránsito</b>	<b>357</b>
1. Características del tributo .....	357
2. Revisado para la movilización del vehículo .....	357
3. Normas aplicables vigentes .....	358
<b>Capítulo 6</b>	
<b>Impuesto a espectáculos públicos</b>	<b>359</b>
1. Objeto del tributo .....	359
2. Normas aplicables vigentes .....	360
<b>Capítulo 7</b>	
<b>Impuestos a las ventas por el sistema de clubes</b>	<b>360</b>
1. Régimen legal .....	360
2. Normas aplicables vigentes .....	361
<b>Capítulo 8</b>	
<b>Impuesto de degüello de ganado menor</b>	<b>361</b>
1. Degüello de ganado mayor y menor .....	361
2. Normas aplicables vigentes .....	361

	Pág.
<b>Capítulo 9</b>	
<b>Impuesto a los juegos de azar</b>	362
1. ¿Qué se entiende por impuestos de casinos? .....	362
2. Impuestos de rifas y similares .....	363
3. Apuestas mutuas "o chance" .....	364
4. Normas aplicables vigentes .....	364
<b>Capítulo 10</b>	
<b>Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra, e impuesto de delineación</b>	366
1. Normas aplicables vigentes .....	366
<b>Capítulo 11</b>	
<b>Sobretasa con destino al fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y financiamiento de proyectos de transporte masivo.</b>	367
1. Normas aplicables vigentes .....	367
<b>Capítulo 12</b>	
<b>Impuesto al sector eléctrico</b>	368
1. Normas aplicables vigentes .....	368
<b>Capítulo 13</b>	
<b>Estampilla "pro-electrificación rural"</b>	369
1. Normas aplicables vigentes .....	369
<b>Capítulo 14</b>	
<b>Contribuciones</b>	369
1. Definiciones previas .....	370
2. Orígenes y fundamentos de la contribución de valorización .....	370
3. Ventajas de la valorización .....	371
4. Criterios para fijar la contribución de valorización .....	371
5. Facultades de los concejos y de las oficinas de valorización .....	372
6. Determinación de la zona de influencia para el cobro de la valorización .....	373
7. Contribución de desarrollo municipal .....	373
8. Normas aplicables vigentes .....	374
<b>Capítulo 15</b>	
<b>Tasas, impuestos y derechos</b>	381
1. Normas aplicables vigentes .....	381
<b>Capítulo 16</b>	
<b>Otras disposiciones</b>	381
1. Prohibición de gravar la producción agraria y ganadera .....	381
2. Prohibición de gravar el tránsito de mercancías .....	382
3. Normas aplicables vigentes .....	383

	Pág.
<b>TITULO XV</b>	
<b>EL PRESUPUESTO</b>	<b>385</b>
1. ¿Qué es el presupuesto? .....	385
2. Presupuesto y desarrollo .....	385
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Normas constitucionales</b>	<b>386</b>
1. Un poco de historia .....	386
2. Principios constitucionales del presupuesto .....	387
3. Algunas características del presupuesto .....	389
4. Gasto público social .....	389
5. Intervención estatal y desarrollo social .....	389
6. Las regalías .....	391
7. Normas aplicables vigentes .....	393
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Aspectos generales</b>	<b>396</b>
1. Principios del sistema presupuestal .....	396
2. Estructura de los ingresos municipales .....	398
3. Estructura del gasto municipal .....	400
4. Determinación de los gastos de inversión .....	400
5. Adopción del presupuesto .....	401
6. Normas aplicables vigentes .....	402
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Fondos especiales</b>	<b>403</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	403
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Situado fiscal para distritos</b>	<b>406</b>
1. Antecedentes .....	406
2. Importancia del situado fiscal .....	407
3. La destinación del situado fiscal .....	407
4. La descentralización fiscal en el plan de desarrollo "El salto social" .....	408
5. Normas aplicables vigentes .....	409
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Participación en los ingresos corrientes de la nación</b>	<b>411</b>
1. ¿Qué son los ingresos corrientes? .....	412
2. Transferencias y regalías para gasto territorial (1990-1998) .....	412
3. Criterios de distribución .....	413
4. Reglas de asignación de la participación .....	413
5. ¿Cuáles son las actividades en las cuales se pueden invertir las participaciones? .....	414
6. El lio de los gastos de funcionamiento .....	415

	<b>Pág.</b>
7. Los instrumentos de cofinanciación .....	417
8. Normas aplicables vigentes .....	419
 <b>TITULO XVI</b>	
<b>LOS CONTRATOS</b>	<b>431</b>
 <b>Capítulo 1</b>	
<b>Contratación general</b>	<b>431</b>
1. Clases de contrato .....	432
2. Principios generales .....	433
3. Forma de contratación .....	434
4. Cláusulas excepcionales de la contratación .....	434
5. Derechos y deberes de las entidades estatales .....	435
6. Derechos y deberes de los contratistas .....	436
7. Controles del proceso contractual .....	436
8. Garantías .....	437
9. Normas aplicables vigentes .....	438
 <b>Capítulo 2</b>	
<b>Sancciones a contratistas</b>	<b>438</b>
1. Solución de controversias .....	438
2. Normas aplicables vigentes .....	439
 <b>Capítulo 3</b>	
<b>Contratos para impulsar programas y actividades de interés público</b>	<b>443</b>
1. Articulado y concordancias .....	443
 <b>Capítulo 4</b>	
<b>Disposiciones varias</b>	<b>449</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	449
 <b>TITULO XVII</b>	
<b>PARTICIPACION COMUNITARIA</b>	<b>451</b>
1. Significado y contenido de la participación ciudadana .....	451
2. Participación e igualdad .....	452
3. Participación, organización popular y cultura .....	453
4. Participación, legitimidad y modernización .....	453
5. Participación y democratización .....	454
6. Las formas más comunes de participación .....	455
7. Participación y municipio .....	456
8. El camino hacia la democracia participativa en Colombia .....	456
9. La necesidad de flexibilizar los mecanismos de participación ciudadana ....	458
10. Normas aplicables vigentes .....	459

	<b>Pág.</b>
<b>TITULO XVIII</b>	
<b>LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS</b>	<b>462</b>
1. Razón de ser de las comunas y corregimientos .....	462
2. La descentralización al interior de las grandes ciudades .....	463
3. Los objetivos de la descentralización de las ciudades .....	463
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Régimen jurídico de las comunas y corregimientos</b>	<b>464</b>
1. Los desarrollos normativos de la década pasada .....	464
2. Las disposiciones de 1994 .....	464
3. Mejor administración de los corregimientos .....	465
4. Las juntas administradoras locales en el Distrito Capital .....	465
5. Normas aplicables vigentes .....	466
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Las inspecciones de policía</b>	<b>472</b>
1. El municipio y el proceso de descongestión de la justicia .....	472
2. Las tareas del municipio .....	473
3. Orden público interno y policía cívica local .....	474
4. Normas aplicables vigentes .....	477
<b>TITULO XIX</b>	
<b>AREAS METROPOLITANAS</b>	<b>479</b>
1. La metropolización en América Latina .....	479
2. Caracterización del área metropolitana .....	480
3. Areas metropolitanas a nivel internacional .....	481
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Normas constitucionales</b>	<b>482</b>
1. Antecedentes .....	482
2. Normas aplicables vigentes .....	483
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Objeto, naturaleza, sede y funciones</b>	<b>483</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	483
<b>Capítulo 3</b>	
<b>La constitución de áreas metropolitanas y de su relación con los municipios integrantes</b>	<b>484</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	484
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Los órganos de administración y de dirección</b>	<b>486</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	486

	<b>Pág.</b>
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Patrimonio y rentas</b>	492
1. Normas aplicables vigentes .....	492
<b>Capítulo 6</b>	
<b>Actos y contratos</b>	493
1. Normas aplicables vigentes .....	493
<b>Capítulo 7</b>	
<b>Disposiciones generales</b>	493
1. Normas aplicables vigentes .....	493
<b>TITULO XX</b>	
<b>ASOCIACION DE MUNICIPIOS</b>	495
1. Antecedentes legales y noción general .....	495
2. Normas aplicables vigentes .....	496
<b>TITULO XXI</b>	
<b>DISPOSICIONES VARIAS</b>	498
1. Normas aplicables vigentes .....	498
<b>INDICE ALFABETICO DE LAS NORMAS APLICABLES VIGENTES .....</b>	<b>503</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>521</b>