

---

---

ALFREDO MANRIQUE REYES

EL MUNICIPIO COLOMBIANO  
DESPUES DE LA CONSTITUCION  
DE 1991

4ª edición actualizada y aumentada

1998

CONSEJO DE ESTADO  
BIBLIOTECA

BIBLIOTECA JURIDICA



## CONTENIDO GENERAL

Presentación: Democracia, descentralización y poder.....	21
<b>Aspectos generales</b> .....	<b>35</b>
1. Antecedentes.....	36
2. El Código de Régimen Municipal (decreto 1333/86).....	36
3. La evolución municipal en los últimos años.....	38
4. El distrito capital de Santafé de Bogotá.....	39
4.1. El ordenamiento constitucional de 1991 .....	41
5. Los distritos especiales .....	43
6. La necesidad de un verdadero derecho municipal .....	45
7. Normas aplicables vigentes .....	45
<b>Título I. EL MUNICIPIO COMO ENTIDAD TERRITORIAL</b> .....	<b>47</b>
1. La organización territorial en el Estado contemporáneo .....	51
2. Evolución del ordenamiento territorial colombiano .....	52
2.1. La división territorial en la época colonial.....	52
2.2. La división territorial en la etapa republicana .....	53
3. El municipio como entidad territorial.....	57
4. El ordenamiento territorial.....	57
5. Derechos de las entidades territoriales .....	59
6. Normas aplicables vigentes .....	60
<b>Título II. PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS</b> .....	<b>61</b>
1. ¿Qué es el municipio?.....	62
2. Aproximación a la historia del municipio .....	63
3. El origen español de nuestros municipios .....	66
3.1. El derecho castellano, el derecho indiano y el municipio colonial ...	68
4. Definición sociológica del municipio.....	71
5. Distribución de competencias entre Nación, departamento y municipio... ..	72
5.1. Competencias del sector educativo .....	72
5.2. Competencias del sector salud .....	75
5.3. Competencias del sector vivienda.....	82
5.4. Competencias sector agua potable y saneamiento básico .....	84

5.5. Competencias del sector agrario .....	86
5.6. Competencias sector medio ambiente .....	89
5.7. Competencias sector vías y transporte .....	92
5.8. Competencias sector energía.....	94
5.9. Competencias sector comunicaciones .....	95
6. Principios orientadores de la función administrativa.....	96
7. Aplicación de las categorías de municipios .....	101
8. Normas aplicables vigentes .....	103
<b>Título III. CREACIÓN DE MUNICIPIOS.....</b>	<b>109</b>
1. Un poco de historia.....	110
2. Municipios creados antes del 31 de diciembre de 1990 .....	111
3. Régimen vigente para la creación de municipios .....	112
4. Ordenamiento territorial y creación de municipios .....	113
4.1. Alcances del ordenamiento territorial .....	115
4.2. Estrategias ordenadoras.....	116
5. Normas aplicables vigentes .....	117
<b>Título IV. CONCEJOS MUNICIPALES.....</b>	<b>125</b>
1. Los cabildos coloniales.....	125
1.1. Funciones del cabildo.....	126
1.2. Los tipos del cabildo .....	127
2. Crisis y desafíos de los concejos municipales .....	127
3. Composición.....	128
4. El cuociente electoral.....	129
5. Atribuciones .....	130
6. Funciones del control político .....	133
7. Normas aplicables vigentes .....	135
<b>Título V. CONCEJALES.....</b>	<b>145</b>
1. Implicaciones de ser servidor público .....	145
2. Las tareas inaplazables de los concejales .....	146
3. Control al nepotismo .....	147
4. Causación de honorarios.....	148
5. Conflictos de intereses.....	150
6. Normas aplicables vigentes .....	150
<b>Título VI. ACUERDOS.....</b>	<b>163</b>
1. Presentación formal de los acuerdos.....	163
2. Iniciativa popular y participación ciudadana .....	164
3. Normas aplicables vigentes .....	165
<b>Título VII. ALCALDES.....</b>	<b>171</b>
1. Los alcaldes en la época antigua.....	171

2. Historia de la elección popular de alcaldes en Colombia .....	174
2.1. Constituciones de 1810 a 1945.....	175
2.2. Frente Nacional (proyectos presentados en el Congreso de la República) .....	179
3. La elección popular de alcaldes en los programas de los partidos políticos colombianos.....	187
3.1. Liberalismo .....	188
3.2. El partido conservador .....	192
<b>Capítulo 1. Régimen jurídico.....</b>	<b>196</b>
1. Autoridad política y jefe de la administración municipal.....	196
2. Representante legal y autoridad de policía .....	197
3. Calidades del alcalde .....	198
4. Funciones en relación con el Concejo .....	199
4.1. Proyecto del plan de desarrollo .....	200
4.2. Proyecto de presupuesto.....	200
4.3. Reglamentación de los actos del consejo .....	200
4.4. Presentación de informes anuales de gestión .....	201
5. Funciones en relación con el orden público .....	201
6. Funciones en relación con la administración municipal.....	202
7. Funciones en relación con la ciudadanía .....	203
8. Normas aplicables vigentes .....	204
<b>Capítulo 2. Voto programático y revocatoria del mandato.....</b>	<b>226</b>
1. Implicaciones del voto programático.....	227
2. ¿Cómo opera la revocatoria del mandato? .....	229
3. Normas aplicables vigentes .....	230
<b>Capítulo 3. Orden público interno, policía cívica municipal y otras disposiciones .....</b>	<b>234</b>
1. Policía y democracia.....	234
2. Ideas para una posible descentralización del proceso de paz .....	239
3. Normas aplicables vigentes .....	241
<b>Título VIII. PERSONERO MUNICIPAL.....</b>	<b>249</b>
1. El caos normativo sobre las personerías .....	250
2. Breve sinopsis histórica de las personerías.....	250
3. Estatuto del personero .....	253
3.1. Origen del nombramiento y período .....	253
3.2. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades .....	253
3.3. Faltas absolutas y temporales del personero .....	254
4. Funciones como defensor del pueblo .....	254
4.1. Atribuciones .....	255
5. El personero como agente del ministerio público.....	258
5.1. Procuraduría delegada para personerías .....	260

6. El personero como defensor de los derechos humanos .....	261
6.1. ¿Qué son los derechos humanos.....	262
6.2. Funciones del personero.....	264
6.3. Los comités municipales de defensa, protección y promoción de los derechos humanos .....	265
7. Control social de la gestión pública y participación ciudadana .....	265
8. Normas aplicables vigentes.....	274
<b>Título IX. CONTROL FISCAL.....</b>	<b>285</b>
1. Principios de la función fiscalizadora.....	286
2. La lucha contra la corrupción y la función de control: de la realidad a la utopía.....	288
<b>Capítulo 1. Régimen jurídico del contralor.....</b>	<b>297</b>
1. Organización de contralorías .....	297
2. Normas aplicables vigentes .....	298
<b>Capítulo 2. Contraloría municipal.....</b>	<b>304</b>
1. Creación de las contralorías municipales .....	304
2. Autonomía administrativa y presupuestal .....	305
3. La participación comunitaria .....	306
4. Marco legal de la participación ciudadana para el control .....	307
5. El control interno .....	310
6. Normas aplicables vigentes .....	312
<b>Capítulo 3. Régimen fiscal.....</b>	<b>316</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	317
<b>Título X. RÉGIMEN DE PERSONAL.....</b>	<b>319</b>
1. Clasificación de los empleados oficiales .....	319
2. Régimen de responsabilidad.....	320
3. Deberes de los servidores públicos.....	321
4. La carrera administrativa .....	322
5. Normas aplicables vigentes .....	323
<b>Título XI. LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.....</b>	<b>333</b>
1. Significado y alcances de la descentralización por servicios.....	333
2. Características de las entidades descentralizadas .....	334
3. La Constitución del 91 y la descentralización por servicios.....	334
4. Nuevas responsabilidades de las entidades territoriales como resultado de la reforma administrativa del Presidente Gaviria (1992).....	336
5. Clasificación de las entidades descentralizadas indirectas .....	359
6. Normas aplicables vigentes .....	360

<b>Título XII. PLANEACIÓN MUNICIPAL.....</b>	<b>363</b>
1. Características constitucionales de la planeación .....	363
2. Razón de ser de la planeación.....	364
3. El plan y la gobernabilidad del hombre sobre las situaciones .....	366
4. La planeación situacional .....	367
<b>Capítulo 1. Los planes de desarrollo.....</b>	<b>369</b>
1. Principales áreas de la planeación municipal .....	370
2. Propósitos de la normatividad vigente.....	370
3. Criterios para el ejercicio de la planeación municipal.....	371
4. Normas aplicables vigentes .....	373
<b>Capítulo 2. La ley de desarrollo territorial.....</b>	<b>379</b>
1. Objetivos generales de la ley .....	379
2. Competencias en el ordenamiento territorial .....	380
3. Acción urbanística .....	382
4. Plan de desarrollo y plan de ordenamiento territorial .....	382
5. Tipos de plan .....	383
6. Normas urbanísticas .....	383
7. Normas aplicables vigentes .....	384
<b>Capítulo 3. Del urbanismo.....</b>	<b>394</b>
1. La administración de las ciudades: el reto del presente.....	395
2. Principales consecuencias de la metropolización .....	396
3. Balance urbano y necesidad de planificación y gestión estatal .....	399
4. Una nueva forma de pensar la ciudad .....	399
5. Expropiación y urbanismo.....	401
6. El cuidado del espacio público .....	403
7. Plan de manejo del espacio público, según la ley 388 de 1997.....	404
7.1. Componentes de los planes de ordenamiento territorial.....	405
7.2. Contenido del componente general del plan de ordenamiento.....	405
8. Normas aplicables vigentes .....	407
<b>Capítulo 4. De las zonas de reserva agrícola.....</b>	<b>413</b>
1. Áreas de reserva forestal.....	414
2. Régimen de sanciones por tala de bosques.....	414
3. Normas aplicables vigentes .....	415
<b>Capítulo 5. El espacio público.....</b>	<b>418</b>
1. ¿Qué es el espacio público?.....	418
2. Normas aplicables vigentes .....	419
<b>Título XIII. DE LOS BIENES.....</b>	<b>427</b>
1. Utilización de los bienes del municipio.....	427

<b>Capítulo 1. Normas constitucionales.....</b>	<b>428</b>
1. Garantía de los bienes y rentas de las entidades territoriales.....	428
2. Régimen de los monopolios .....	428
3. Normas aplicables vigentes .....	429
<b>Capítulo 2. Régimen jurídico.....</b>	<b>430</b>
1. Características generales.....	430
2. Definición y régimen de los ejidos .....	431
3. Normas aplicables vigentes .....	432
<b>Título XIV. RÉGIMEN TRIBUTARIO.....</b>	<b>435</b>
1. Transferencias e impuestos locales.....	436
2. La idea del federalismo fiscal.....	437
3. El papel de las transferencias intergubernamentales .....	438
4. Principales dificultades del proceso de descentralización económica.....	439
<b>Capítulo 1. Normas constitucionales.....</b>	<b>441</b>
1. Autonomía fiscal de las entidades territoriales.....	442
2. Rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales .....	443
3. Otras disposiciones relacionadas con la hacienda pública.....	445
4. Facultad impositiva de los concejos .....	446
5. Normas aplicables vigentes .....	446
<b>Capítulo 2. Impuesto predial unificado.....</b>	<b>447</b>
1. Reglamentación del catastro nacional .....	447
2. El impuesto predial unificado.....	449
3. Base gravable.....	450
4. Declaración del impuesto predial. ....	450
5. Tarifa del impuesto predial unificado. ....	451
6. Límites del impuesto .....	452
7. Destinación del impuesto.....	452
8. Ajuste anual de la base .....	453
9. Impuesto predial en municipios con población indígena.....	453
10. Normas aplicables vigentes .....	453
<b>Capítulo 3. Porcentaje del impuesto predial unificado.....</b>	<b>462</b>
1. Objeto de las corporaciones autónomas regionales .....	463
2. Funciones de las corporaciones autónomas regionales.....	463
3. Las corporaciones autónomas regionales y el uso del suelo.....	467
4. Advertencia a los alcaldes. ....	468
5. Normas aplicables vigentes .....	468

<b>Capítulo 4. Impuestos de industria y comercio y de avisos y tableros .....</b>	<b>470</b>
1. Objeto.....	470
2. Régimen legal.....	471
3. Comportamiento y principales inconvenientes del tributo .....	473
4. El impuesto de avisos y tableros.....	474
5. El sector financiero y el impuesto de industria y comercio.....	475
6. Normas aplicables vigentes .....	475
<b>Capítulo 5. Impuesto de circulación y tránsito.....</b>	<b>482</b>
1. Características del tributo.....	482
2. Revisado para movilización de vehículos.....	483
3. Normas aplicables vigentes .....	483
<b>Capítulo 6. Impuesto a espectáculos públicos.....</b>	<b>485</b>
1. Objeto del tributo.....	485
2. Normas aplicables vigentes .....	486
<b>Capítulo 7. Impuesto a las ventas por el sistema de clubes.....</b>	<b>486</b>
1. Régimen legal.....	486
2. Normas aplicables vigentes .....	486
<b>Capítulo 8. Impuesto de degüello de ganado menor.....</b>	<b>487</b>
1. Degüello de ganado mayor y menor.....	487
2. Normas aplicables vigentes .....	487
<b>Capítulo 9. Impuesto a los juegos de azar.....</b>	<b>488</b>
1. ¿Qué se entiende por impuesto de casinos?.....	488
2. Impuesto de rifas y similares .....	489
3. Apuestas mutuas “o chance” .....	490
4. Normas aplicables vigentes.....	490
<b>Capítulo 10. Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra, e impuesto de delineación .....</b>	<b>492</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	493
<b>Capítulo 11. Sobretasa con destino al fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y financiamiento de proyectos de transporte masivo .....</b>	<b>494</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	494

<b>Capítulo 12. Impuesto al sector eléctrico.....</b>	<b>494</b>
1. Normas aplicables vigentes.....	495
<b>Capítulo 13. Estampilla pro electrificación rural.....</b>	<b>496</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	496
<b>Capítulo 14. Contribuciones.....</b>	<b>496</b>
1. Definiciones previas .....	496
2. Orígenes y fundamentos de la contribución de valorización .....	497
3. Ventajas de la valorización.....	498
4. Criterios para fijar la contribución de valorización .....	499
5. Facultades de los concejos y de las oficinas de valorización.....	500
6. Determinación de la zona de influencia para el cobro de la valorización..	501
7. Contribución de desarrollo municipal .....	502
8. Normas aplicables vigentes .....	503
<b>Capítulo 15. Tasas, impuestos y derechos.....</b>	<b>512</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	512
1. Tasas e impuestos por utilización del espacio público .....	512
2. Peajes.....	512
<b>Capítulo 16. Otras disposiciones.....</b>	<b>513</b>
1. Prohibición de gravar la producción agrícola y ganadera.....	513
2. Prohibición de gravar el tránsito de mercancías .....	514
3. Normas aplicables vigentes .....	515
<b>Título XV. EL PRESUPUESTO.....</b>	<b>519</b>
1. ¿Qué es el presupuesto? .....	519
2. Presupuesto y desarrollo .....	519
<b>Capítulo 1. Normas constitucionales.....</b>	<b>520</b>
1. Un poco de historia.....	520
2. Principios constitucionales del presupuesto .....	521
3. Algunas características del presupuesto .....	522
4. Gasto público social.....	524
5. Intervención estatal y desarrollo social.....	524
6. Las regalías.....	526
7. Normas aplicables vigentes .....	530

<b>Capítulo 2. Aspectos generales.....</b>	<b>537</b>
1. Principios del sistema presupuestal .....	537
2. Estructura de los ingresos municipales (cuadro) .....	539
3. Estructura del gasto administrativo municipal (cuadro) .....	541
4. Determinación de los gastos de inversión .....	542
5. Adopción del presupuesto .....	543
6. Normas aplicables vigentes .....	544
<b>Capítulo 3. Fondos especiales.....</b>	<b>551</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	551
<b>Capítulo 4. Situado fiscal para distritos.....</b>	<b>554</b>
1. Antecedentes.....	554
2. Importancia del situado fiscal.....	555
3. La destinación del situado fiscal.....	556
4. Normas aplicables vigentes .....	557
<b>Capítulo 5. Participación en los ingresos corrientes de la Nación .....</b>	<b>560</b>
1. ¿Qué son los ingresos corrientes? .....	560
2. El acto legislativo N° 1 de 1995 .....	561
3. Alcances del nuevo articulado .....	562
4. La necesidad de las transferencias.....	563
5. ¿Cuáles son las actividades en las cuales se pueden invertir las participaciones?.....	564
6. Transferencias y esfuerzo fiscal municipal.....	565
7. Los instrumentos de cofinanciación .....	567
8. Normas aplicables vigentes .....	569
<b>Capítulo 6. Régimen de endeudamiento territorial.....</b>	<b>583</b>
1. ¿Qué es la capacidad de pago? .....	583
2. Normas aplicables vigentes .....	584
<b>Título XVI. DE LOS CONTRATOS.....</b>	<b>587</b>
<b>Capítulo 1. Contratación general.....</b>	<b>587</b>
1. Clases de contrato.....	588
2. Principios generales.....	589
3. Forma de contratación .....	590
4. Cláusulas excepcionales de la contratación .....	591

5. Derechos y deberes de las entidades estatales .....	592
6. Derechos y deberes de los contratistas .....	592
7. Controles del proceso contractual.....	593
8. Garantías.....	594
9. Normas aplicables vigentes .....	595
<b>Capítulo 2. Sanciones a contratistas.....</b>	<b>596</b>
1. Solución de controversias contractuales .....	596
2. Normas aplicables vigentes .....	597
<b>Capítulo 3. Contratos para impulsar programas y actividades de interés público .....</b>	<b>601</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	601
<b>Capítulo 4. Disposiciones varias.....</b>	<b>608</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	608
<b>Título XVII. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.....</b>	<b>611</b>
1. Significado y contenido de la participación ciudadana .....	611
2. Participación e igualdad.....	612
3. Participación, organización popular y cultura .....	613
4. Participación, legitimidad y modernización .....	614
5. Participación y democratización.....	615
6. Las formas más comunes de participación .....	616
7. Participación y municipio .....	617
8. El camino hacia la democracia participativa en Colombia.....	618
9. La necesidad de flexibilizar los mecanismos de participación ciudadana.....	621
10. Normas aplicables vigentes .....	622
<b>Título XVIII. LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS.....</b>	<b>633</b>
1. Razón de ser de las comunas y corregimientos .....	633
2. La descentralización al interior de las grandes ciudades .....	634
3. Los objetivos de la descentralización de las ciudades .....	634
<b>Capítulo 1. Régimen jurídico de las comunas y corregimientos.....</b>	<b>635</b>
1. Los desarrollos normativos de la década pasada .....	636
2. Las disposiciones de 1994 .....	636
3. Mejor administración de los corregimientos .....	637

4. Las juntas administradoras locales en el distrito capital .....	637
5. Normas aplicables vigentes .....	638
<b>Capítulo 2. Las inspecciones de policía.....</b>	<b>645</b>
1. El municipio y el proceso de descongestión de la justicia.....	645
2. Las tareas del municipio .....	648
3. Orden público interno y policía cívica local .....	649
3.1. Informes sobre orden público.....	650
3.2. Jerarquía en las disposiciones sobre orden público en el territorio nacional .....	650
3.3. Colaboración cívica en asuntos de policía administrativa.....	651
3.4. Servicios especiales de la policía nacional en los municipios.....	653
4. Normas aplicables vigentes .....	653
<b>Título XIX. ÁREAS METROPOLITANAS.....</b>	<b>655</b>
1. La metropolización en América Latina .....	655
2. Caracterización del área metropolitana .....	656
3. Áreas metropolitanas a nivel internacional.....	657
<b>Capítulo 1. Normas constitucionales.....</b>	<b>659</b>
1. Antecedentes.....	659
2. Normas aplicables vigentes .....	660
<b>Capítulo 2. Objeto, naturaleza, sede y funciones.....</b>	<b>660</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	660
<b>Capítulo 3. La constitución de las áreas metropolitanas y su relación con los municipios integrantes .....</b>	<b>661</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	661
<b>Capítulo 4. Los organismos de administración y dirección.....</b>	<b>663</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	663
<b>Capítulo 5. Patrimonio y rentas.....</b>	<b>670</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	670
<b>Capítulo 6. Actos y contratos.....</b>	<b>671</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	671

<b>Capítulo 7. Disposiciones generales.....</b>	<b>672</b>
1. Normas aplicables vigentes .....	672
<b>Título XX. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS.....</b>	<b>673</b>
1. Antecedentes legales y noción general .....	673
2. Normas aplicables vigentes .....	674
<b>Título XXI. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.....</b>	<b>677</b>
1. Instrumentos de lucha contra la corrupción administrativa .....	677
2. Entidades de apoyo al proceso descentralizador.....	695
3. La maraña normativa como obstáculo de la democracia .....	697
4. Las pretendidas normas antitrámites .....	703
5. Normas varias.....	716
Índice alfabético de normas aplicables vigentes.....	721
Relación de actos legislativos, decretos y leyes .....	739
Bibliografía.....	745