

**JORGE ENRIQUE AYALA CALDAS**

Doctor en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad del Cauca.

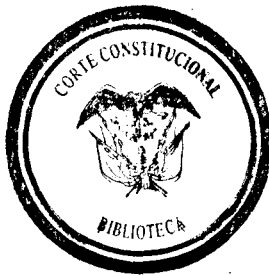
Especialista en Derecho Administrativo. Universidad Santo Tomás de Bogotá.

Especialista en Administración Pública. Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Jefe del Departamento de Derecho Público y Profesor de Derecho Universidad del Cauca. Profesor

Facultad de Derecho Universidad Cooperativa de Colombia Unidad Descentralizada de Popayán

# ELEMENTOS DE DERECHO MUNICIPAL COLOMBIANO



EDICIONES DOCTRINA Y LEY

1995

# INDICE GENERAL

PRESENTACION.....	23
INTRODUCCION.....	25

## CAPÍTULO I

### GENERALIDADES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

1. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.....	27
1.1. Definición de municipio.....	27
1.1.1. Definición constitucional.....	27
1.1.2. Definición legal.....	27
1.1.3. Definición doctrinal.....	27
1.2. Normas aplicables.....	30
1.3. Derechos de los municipios.....	31
1.4. Creación de municipios.....	31
1.4.1. Excepciones.....	35
1.5. Deslinde y amojonamiento.....	36
1.6. Modificación de límites intermunicipales.....	38
1.7. Supresión de municipios.....	39
1.8. Agregación y segregación de territorios municipales.....	39
1.9. Competencias de los municipios.....	40
1.9.1. Constitucionales.....	41
1.9.2. Legales.....	41
1.10. Prohibiciones de los municipios.....	46
1.11. Principios rectores del ejercicio de competencias municipales.....	46
1.12. Principios rectores de la Administración Municipal.....	48
1.13. Categorización de los municipios.....	49
1.14. Particularidades.....	51
1.15. La rama ejecutiva en lo municipal.....	53
1.15.1. Los organismos principales.....	53
1.15.2. Los organismos adscritos.....	53
1.15.3. Los organismos vinculados.....	54
1.15.4. El sector central.....	54
1.15.5. El sector descentralizado.....	54

## CAPÍTULO II

### EL CONCEJO MUNICIPAL

1. GENERALIDADES. ....	55
2. FUNCIONES. ....	60
2.1. Constitucionales. ....	60
2.2. Legales. ....	62
2.3. Delegación de funciones. ....	66
2.4. Elección de funcionarios. ....	66
3. PROHIBICIONES. ....	69
4. LOS CONCEJALES. ....	70
4.1. Calidades. ....	70
4.2. Inhabilidades. ....	72
4.3. Incompatibilidades. ....	75
4.4. Posesión. ....	78
4.5. Período. ....	78
4.6. Faltas. ....	78
4.6.1. Absolutas. ....	78
4.6.2. Temporales. ....	81
4.7. Reconocimiento de honorarios, transporte y seguros de vida y salud. ....	82

## CAPÍTULO III

### EL SECTOR CENTRAL DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

1. LA ALCALDIA MUNICIPAL. ....	87
2. GENERALIDADES SOBRE EL ALCALDE MUNICIPAL. ....	87
2.1. Calidades. ....	89
2.2. Inhabilidades. ....	91
2.3. Incompatibilidades. ....	94
2.4. Prohibiciones. ....	96
2.5. Faltas. ....	97

2.5.1. Faltas absolutas. ....	97
2.5.2. Faltas temporales. ....	100
2.6. Destitución. ....	101
2.7. Suspensión. ....	101
2.8. Causales especiales de suspensión y destitución. ....	102
2.9. Funciones. ....	104
2.9.1. Constitucionales. ....	104
2.9.2. Legales. ....	106
2.9.3. Delegación de funciones. ....	112
2.10. Salarios y prestaciones. ....	113

## CAPÍTULO IV

### EL SECTOR DESCENTRALIZADO MUNICIPAL

1. INTRODUCCION. ....	115
2. LOS ORGANISMOS ADSCRITOS. ....	117
2.1. Los establecimientos públicos. ....	117
2.1.1. Concepto e importancia. ....	117
2.1.2. Particularidades. ....	118
2.1.3. Organización Administrativa. ....	121
2.1.3.1. Junta o Consejo Directivo. ....	121
2.1.3.2. Gerente, Presidente o Director. ....	122
2.1.4. Funciones. ....	122
2.1.4.1. De los Establecimientos Públicos. ....	122
2.1.4.2. De las Juntas o Consejos Directivos. ....	122
2.1.4.3. De los Gerentes, Directores o Presidentes. ....	123
3. LOS ORGANISMOS VINCULADOS. ....	124
3.1. Las empresas industriales y comerciales. ....	124
3.1.1. Definición. ....	124
3.1.2. Particularidades. ....	125
3.1.3. Organización Administrativa. ....	127
3.1.4. Funciones. ....	127
3.1.4.1. De la Junta Directiva. ....	127
3.1.4.2. Del Gerente, Director o Presidente. ....	128
3.2. Las Sociedades de Economía Mixta. ....	128

3.2.1. Definición. ....	128
3.2.2. Particularidades. ....	129
3.2.3. Organización Administrativa. ....	131
3.2.4. Funciones. ....	132
3.3. Los entes universitarios autónomos. ....	132
3.3.1. Particularidades. ....	132
4. LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS O DE SEGUNDO GRADO. ....	133
4.1. Introducción. ....	133
4.2. Clases. ....	134
4.2.1. Sociedades de economía mixta. ....	135
4.2.2. Sociedades entre entidades públicas. ....	135
4.2.3. Asociaciones o corporaciones de participación mixta. ....	135
4.2.4. Asociaciones entre entidades públicas. ....	136
4.2.5. Corporaciones o Fundaciones de participación mixta. ....	136
4.2.6. Instituciones de utilidad común o Fundaciones de capital público. ....	136

## CAPÍTULO V

### LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

1. INTRODUCCION. ....	137
2. PRINCIPALES ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES. ....	138
2.1. Los actos de los Concejos Municipales. ....	138
2.2. Los actos de los Alcaldes. ....	145
2.3. Los actos de los Secretarios y Jefes de Departamento Administrativo. ....	146
2.4. Los actos de las Juntas Administradoras Locales. ....	146
2.5. Los actos de los Corregidores. ....	146

## CAPÍTULO VI

### LOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

1.	CONTROL POLITICO. ....	147
2.	CONTROL JURISDICCIONAL. ....	148
3.	CONTROL FISCAL. ....	148
4.	CONTROL ADMINISTRATIVO. ....	154
	4.1. Control jerárquico. ....	155
	4.2. Control de tutela administrativa o gubernamental. ....	155
5.	CONTROL PRESUPUESTAL. ....	157
6.	CONTROL DEL MINISTERIO PUBLICO. ....	157
7.	CONTROL SOBRE LA PLANEACION. ....	165
8.	CONTROL INTERNO. ....	165

## CAPÍTULO VII

### LA FUNCION PUBLICA EN EL NIVEL MUNICIPAL

1.	GENERALIDADES. ....	167
	1.1. Noción. ....	167
	1.2. Organos responsables de la función pública municipal. ....	167
	1.2.1. Congreso Nacional. ....	167
	1.2.2. El Presidente de la República. ....	169
	1.2.3. La rama judicial. ....	169
	1.2.4. El Departamento Administrativo de la Función Pública. ....	169
	1.2.5. La Comisión Nacional del Servicio Civil. ....	169
	1.2.6. Las Comisiones Seccionales del Servicio Civil. ....	171
	1.2.7. Las Comisiones de Personal. ....	172
2.	LAS MODALIDADES DE VINCULACION CON LA ADMINISTRACION MUNICIPAL. ....	172
	2.1. La relación legal, estatutaria y reglamentaria. ....	173

2.2.	La relación contractual laboral. ....	174
2.3.	Vinculación sin carácter de empleado. ....	175
2.3.1.	Los contratistas de la Administración Municipal. ....	175
2.3.2.	Los miembros de las Juntas o Consejos Directivos. ....	176
2.3.3.	Los auxiliares de la Administración Municipal. ....	176
2.3.4.	Los supernumerarios. ....	176
2.3.5.	Los miembros de los Concejos Municipales. ....	176
2.3.6.	Los particulares que prestan funciones públicas. ....	177
3.	EL CONCEPTO DE EMPLEO. ....	177
3.1.	Competencia para la conformación de las plantas de personal. ....	177
3.2.	Clasificación de los empleos municipales. ....	177
3.2.1.	Según la naturaleza de sus funciones y los requisitos exigidos. ....	177
3.2.2.	Según la forma como deben ser provistos. ....	179
4.	EL SALARIO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL. ....	179
4.1.	Competencia para la determinación del salario. ....	179
4.2.	Protección al salario. ....	180
5.	LA JORNADA DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL. ....	180
5.1.	La jornada ordinaria o corriente. ....	181
5.2.	La jornada ordinaria nocturna. ....	181
5.3.	Las jornadas mixtas. ....	181
5.4.	Los dominicales y los festivos. ....	181
5.4.1.	Trabajo habitual en dominicales y festivos. ....	182
5.4.2.	Trabajo ocasional en dominicales y festivos. ....	182
5.5.	Las horas extras. ....	183
6.	EL REGIMEN DE INGRESO A LA ADMINISTRACION MUNICIPAL. ....	184
6.1.	Requisitos genéricos. ....	184
6.2.	Requisitos específicos. ....	185
6.3.	Competencia para la provisión de empleos. ....	185
7.	LAS VACANCIAS. ....	186
7.1.	Las vacancias definitivas. ....	186
7.2.	Las vacancias temporales. ....	187

8. DISTINTAS MODALIDADES DE PROVISION,	188
8.1. Nombramientos.	188
8.1.1. Nombramientos ordinarios.	188
8.1.2. Nombramientos en período de prueba.	188
8.1.3. Nombramientos provisionales.	189
8.2. Los movimientos de personal.	189
8.2.1. El traslado.	189
8.2.2. El ascenso.	190
8.2.3. El encargo.	190
8.2.4. El reintegro.	190
9. LA POSESION.	191
10. LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS.	191
10.1. En Servicio Activo.	191
10.2. Las licencias.	192
10.2.1. La licencia remunerada.	192
10.2.1.1. La licencia por enfermedad común o no profesional.	192
10.2.1.2. La licencia por enfermedad profesional o por accidente de trabajo.	193
10.2.1.3. La licencia por maternidad.	193
10.2.1.4. La licencia por aborto.	194
10.2.1.5. La licencia por eventos deportivos.	194
10.2.2. La licencia no remunerada, ordinaria o por solicitud propia.	194
10.3. El permiso.	195
10.4. La comisión.	195
10.4.1. La comisión de servicio.	196
10.4.2. La comisión de estudio.	197
10.4.3. La comisión para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción.	198
10.4.4. La comisión para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas.	199
10.5. El encargo.	199
10.6. Servicio militar.	199
10.7. Vacaciones.	199

10.8. Suspendido por sanción. ....	201
<b>11. CAUSALES DE RETIRO DE LA FUNCION PUBLICA. ....</b>	<b>202</b>
11.1. La declaratoria de insubsistencia del nombramiento. ....	203
11.2. La renuncia, regularmente aceptada. ....	204
11.3. La supresión del empleo. ....	206
11.4. Por derecho a pensión de jubilación. ....	206
11.5. El retiro por motivo de invalidez absoluta. ....	207
11.6. El retiro forzoso por edad. ....	207
11.7. El abandono del cargo. ....	207
11.8. La destitución. ....	208
11.9. La revocatoria del nombramiento. ....	209
11.10. La muerte. ....	209
<b>12. PRESTACIONES SOCIALES. ....</b>	<b>210</b>
12.1. Las prestaciones sociales asistenciales. ....	212
12.2. Las prestaciones sociales económicas. ....	212
12.2.1. Vacaciones. ....	213
12.2.1.1 Normas aplicables ....	213
12.2.2. La prima de navidad. ....	213
12.2.2.1. Normas aplicables ....	213
12.2.3. La pensión vitalicia de jubilación. ....	213
12.2.3.1. La sustitución pensional. ....	216
12.2.4. La pensión de invalidez. ....	218
12.2.5. El seguro por muerte. ....	219
12.2.5.1. Normas aplicables. ....	219
12.2.6. La indemnización por incapacidad. ....	220
12.2.6.1. Normas aplicables. ....	220
12.2.7. El auxilio de cesantía. ....	220
12.2.7.1. Normas aplicables. ....	220
12.2.8. El auxilio funerario. ....	221
12.2.9. El auxilio por maternidad. ....	221
<b>13. LA CARRERA ADMINISTRATIVA. ....</b>	<b>221</b>
13.1. Concepto. ....	221
13.2. El proceso de selección o concurso. ....	223
13.2.1. La convocatoria. ....	224
13.2.2. El reclutamiento y las inscripciones. ....	226
13.2.3. Las pruebas o instrumentos de selección. ....	226

13.2.4. La lista de elegibles. ....	228
13.2.5. El período de prueba. ....	229
13.2.6. El ingreso a la Carrera o el escalafonamiento. ....	229
13.3. La promoción en la Carrera administrativa. ....	229
13.4. Calificación de servicios. ....	229
13.5. El retiro de la carrera. ....	231
<b>14. EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS MUNICIPALES. ....</b>	<b>232</b>
14.1. Definición de falta disciplinaria. ....	233
14.2. Los deberes de los funcionarios públicos. ....	233
14.3. Las prohibiciones de los funcionarios públicos. ....	234
14.4. Las incompatibilidades de los funcionarios públicos municipales. ....	236
14.4.1. Las incompatibilidades de gestión. ....	236
14.4.2. Las incompatibilidades de nombramiento. ....	236
14.4.3. Las incompatibilidades por uso de licencia. ....	237
14.4.4. Las incompatibilidades para contratar. ....	237
14.4.5. Las incompatibilidades para percibir más de una (1) asignación del Tesoro Público. ....	237
14.4.6. Las incompatibilidades para ejercer ciertos cargos en las universidades públicas. ....	238
14.5. Los derechos de los empleados públicos. ....	238
14.6. La acción disciplinaria. ....	239
14.6.1. Definición. ....	239
14.6.2. Modalidades de iniciación. ....	239
14.6.3. Efectos. ....	240
14.6.4. Prescripción. ....	240
14.7. El proceso disciplinario. ....	240
14.7.1. Definición. ....	240
14.7.2. Naturaleza. ....	240
14.7.3. Principios. ....	240
14.7.4. Etapas. ....	241
14.7.4.1. Diligencias preliminares. ....	241
14.7.4.2. Investigación disciplinaria. ....	241
14.7.4.3. Calificación de las faltas, sus atenuantes y agravantes. ....	246
14.7.4.4. Las sanciones. ....	247

## CAPÍTULO VIII

### LA CONTRATACION EN LA ORBITA MUNICIPAL

1.	INTRODUCCION. ....	249
2.	APLICACION DEL ESTATUTO. ....	251
3.	FINES DE LA CONTRATACION ESTATAL. ....	252
4.	DERECHOS Y DEBERES. ....	252
	4.1. De las entidades estatales. ....	252
	4.2. De los contratistas. ....	254
5.	CAPACIDAD CONTRACTUAL. ....	255
	5.1. Inhabilidades. ....	256
	5.2. Incompatibilidades. ....	257
6.	COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. ....	259
7.	NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. ....	260
8.	CLAUSULAS O ESTIPULACIONES EXCEPCIONALES AL DERECHO COMUN. ....	261
	8.1. La interpretación unilateral. ....	261
	8.2. La modificación unilateral. ....	262
	8.3. La terminación unilateral. ....	262
	8.4. La caducidad. ....	263
	8.5. La reversión. ....	266
	8.6. La reciprocidad. ....	266
	8.7. El tratamiento y preferencia de las ofertas nacionales. ....	267
9.	EL REGISTRO DE PROPONENTES. ....	268
10.	LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACION ESTATAL. ....	271
	10.1. El principio de transparencia. ....	271
	10.2. El principio de economía. ....	274
	10.3. El principio de responsabilidad. ....	278
11.	LA SELECCION OBJETIVA. ....	279

---

12. DE LA FORMA DEL CONTRATO ESTATAL.....	283
12.1. Perfeccionamiento de los contratos.....	285
13. LOS CONTRATOS ESTATALES.....	285
13.1. El contrato de obra.....	286
13.2. El contrato de consultoría.....	286
13.3. El contrato de prestación de servicios.....	286
13.4. El contrato de concesión.....	286
13.5. Los contratos de encargos fiduciarios y fiducia pública.....	287
14. LA URGENCIA MANIFIESTA.....	287
15. LA NULIDAD DE LOS CONTRATOS ESTATALES.....	288
15.1. La nulidad absoluta.....	288
15.2. La nulidad relativa.....	289
15.3. La nulidad parcial.....	289
16. LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.....	290
16.1. La responsabilidad de las entidades estatales.....	290
16.2. La responsabilidad de los servidores públicos.....	290
16.3. La responsabilidad de los contratistas.....	290
16.4. La responsabilidad de los consultores, interventores y asesores.....	291
16.5. La acción de repetición.....	291
16.6. La prescripción de las acciones de responsabilidad contractual.....	291
16.7. Las sanciones a contratistas, servidores públicos y consultores, interventores y asesores externos.....	291
17. LA LIQUIDACION DE LOS CONTRATOS.....	292
18. EL CONTROL DE LA GESTION CONTRACTUAL.....	293
18.1. Por el Ministerio Público.....	293
18.2. Por la Fiscalía General de la Nación.....	293
18.3. Por las autoridades que ejercen control fiscal.....	293
18.4. Por las autoridades que ejercen el control interno.....	293
18.5. Por la participación ciudadana.....	294
19. LA SOLUCION DE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.....	294
19.1. La cláusula compromisoria.....	294

## CAPÍTULO IX

### LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES

1.	LA ADMINISTRACION DISTRITAL .....	295
1.1.	Generalidades .....	295
1.2.	Normas aplicables .....	296
1.3.	Concepto doctrinal .....	297
1.4.	Competencias .....	297
1.4.1.	Constitucionales .....	297
1.4.2.	Legales .....	297
1.5.	Organización administrativa .....	297
1.5.1.	El Concejo Distrital .....	298
1.5.1.1.	Los Concejales .....	298
1.5.2.	El Alcalde Mayor .....	302
1.5.3.	Las localidades .....	304
1.6.	Funciones .....	305
1.6.1.	Del Concejo Distrital .....	305
1.6.2.	Del Alcalde Mayor .....	308
2.	LA ADMINISTRACION PROVINCIAL .....	311
2.1.	Concepto constitucional .....	311
2.2.	Concepto doctrinal .....	311
2.3.	Creación .....	311
2.4.	Normas constitucionales aplicables .....	311
2.5.	Recursos .....	312
2.6.	Organización administrativa .....	312
3.	LA ADMINISTRACION METROPOLITANA .....	312
3.1.	Concepto constitucional .....	312
3.2.	Concepto legal .....	312
3.3.	Concepto doctrinal .....	313
3.4.	Funciones .....	314
3.4.1.	Constitucionales .....	314
3.4.2.	Legales .....	314
3.5.	Creación .....	314
3.6.	Organización administrativa .....	316
3.7.	Funciones .....	318

3.7.1. De la Junta Metropolitana. ....	318
3.7.2. Del Alcalde Metropolitano. ....	320
3.7.3. Del Gerente. ....	321
<b>4. LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS. ....</b>	<b>322</b>
4.1. Concepto legal. ....	322
4.2. Funciones. ....	322
4.3. Conformación y funcionamiento. ....	323
4.4. Organización administrativa. ....	323

## **CAPÍTULO X**

### **LAS ENTIDADES INFRAMUNICIPALES**

<b>1. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. ....</b>	<b>325</b>
1.1. Calidades. ....	327
1.2. Faltas. ....	328
1.2.1. Absolutas. ....	328
1.3. Inhabilidades. ....	328
1.4. Incompatibilidades. ....	328
1.5. Funciones. ....	330
1.5.1. Constitucionales. ....	330
1.5.2. Legales. ....	331
1.6. Los corregimientos. ....	332

## **CAPÍTULO XI**

### **MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL MUNICIPIO**

<b>1. GENERALIDADES. ....</b>	<b>335</b>
<b>2. LA PARTICIPACION EN EL AMBITO POLITICO MUNICIPAL. ....</b>	<b>336</b>
2.1. La iniciativa popular normativa. ....	336
2.2. El referendo municipal. ....	343
2.3. La consulta popular municipal. ....	347

2.4. La revocatoria del mandato a los Alcaldes. ....	349
2.5. El cabildo abierto. ....	353
3. PARTICIPACION ADMINISTRATIVA EN EL AMBITO MUNICIPAL. ....	355
3.1. Participación en la formulación de los Planes de desarrollo. ....	355
3.2. Participación en la prestación y control de los servicios públicos. ....	357
4. PARTICIPACION EN EL CONTROL DE LA GESTION MUNICIPAL. ....	359

## CAPÍTULO XII

### EL DERECHO PUBLICO ECONOMICO EN EL MUNICIPIO

1. CONCEPTO. ....	361
2. LA PLANEACION MUNICIPAL. ....	361
3. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL. ....	370
4. LOS SERVICIOS PUBLICOS. ....	374
4.1. Normas constitucionales aplicables. ....	377
5. DISTRIBUCION DE RECURSOS. ....	377
5.1. Participación de los municipios y territorios indígenas en los ingresos corrientes de la Nación. ....	377
6. REGIMEN TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS. ....	378
6.1. Introducción. ....	378
6.2. Impuestos municipales. ....	381
6.2.1. Impuesto predial unificado. ....	381
6.2.2. Impuestos de industria y comercio y de avisos y tableros. ....	391
6.2.3. Impuesto de circulación y tránsito. ....	398
6.2.4. Impuesto a espectáculos públicos. ....	400
6.2.5. Impuesto a las ventas por el sistema de clubes. ....	401
6.2.6. Impuesto de degüello de ganado menor. ....	401

---

6.2.7.	Impuestos a los juegos de azar.....	402
6.2.8.	Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra, e impuesto de delineación.....	404
6.2.9.	Sobretasa con destino al Fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y financiamiento de proyectos de transporte masivo.....	405
6.2.10.	Impuesto al sector eléctrico.....	405
6.2.11.	Estampilla “Pro-Electrificación Rural”.....	406
6.3.	Contribuciones municipales.....	406
6.3.1.	Contribución de valorización.....	407
6.3.2.	Contribución de desarrollo municipal.....	409
6.3.3.	Contribución especial.....	412
6.4.	Tasas municipales.....	413
6.4.1.	Tasas.....	414
6.4.2.	Peajes.....	414
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>		<b>417</b>