

ALBERTO CERRO PALOMINO

LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL

**EL NUEVO REGIMEN JURIDICO PARA
ALCALDIAS, CONCEJOS, JUNTAS
ADMINISTRADORAS, PERSONERIAS,
CONTRALORIAS, TESORERIAS Y DEMAS
ORGANOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL.**

1a. edición

1988



BIBLIOTECA JURIDICA  **DIKE**

INDICE

	Página
PRESENTACION	1
PROLOGO	5
INTRODUCCION	9
1. PLANTEAMIENTO TEORICO	13
1.1 Nociones	
Descentralizar	13
Centralización	13
Relación Jerárquica	13
Poder de Subordinación	13
La Delegación	14
La Desconcentración	15
1.2 Descentralización	16
Personería Jurídica o Moral	16
La Relación de Tutela	17
1.3 Análisis Comparativo	18
1.4 Clasificación de la Descentralización	18
1.4.1 La Descentralización Territorial	19
1.4.2 La Descentralización Funcional	19
1.4.3 La Descentralización por Servicios	19
1.4.4 La Descentralización por Empresas	20
1.4.5 La Descentralización por Colaboración	20
2. PANORAMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA	21
2.1 La Constitución de 1886	22
2.2 El Desquiciamiento propiciado por el General Reyes ..	24
2.3 Las Reformas de 1910, 1936 y 1945	24
2.4 Surgen otras formas de Descentralización	26
2.5 La Reforma de 1968	27
2.6 El Período 1974 a 1982	33
2.7 Las últimas Reformas	35

	Página
3. LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL	
Noción	47
3.1 El Municipio	
3.1.1 Noción	49
3.1.2 Elementos esenciales de las Comunidades Locales.	50
3.1.3 Administración Local	50
3.1.4 Requisitos para que exista una verdadera Administración Local.	51
3.1.4.1 Competencia Privativa sobre los Negocios de Interés Local.	51
3.1.4.2 Autoridades designadas libremente por la Comunidad Local.	52
3.1.4.3 Autonomía Financiera	53
3.1.4.4 Autonomía Administrativa	54
3.1.4.5 Personería Jurídica	54
3.2 El Municipio Colombiano	55
3.2.1 Noción de Municipio en el Régimen Constitucional y Legal Colombiano	56
3.2.2 Creación de Municipios.	56
3.2.3 Supresión de Municipios	60
3.2.4 Segregación, Anexión y Fusión	63
3.2.5 Traslado de Cabecera.	65
3.2.6 Categorías de Municipios.	66
3.2.7 Competencia Municipal.	68
3.2.8 Competencia actual de los Municipios.	86
3.2.8.1 Cláusula General	86
3.2.8.2 Planeación.	86
3.2.8.3 Policía.	87
3.2.8.4 Urbanismo.	87
3.2.8.5 Vivienda	89
3.2.8.6 Asistencia a la Comunidad.	89
3.2.8.7 Inversiones	90
3.2.8.8 Organización Administrativa	92
3.2.8.9 Participación de la Comunidad	94
3.2.8.10 Otras.	94
Naturaleza Administrativa del Municipio.	94
El Derecho Local.	95
Contratos	96
Función de Policía	96
Planes Integrales de Desarrollo	99
Régimen de Prestaciones Sociales	103

	Página	
3.2.9	Las Autoridades Locales	100
3.2.9.1	El Concejo Municipal	106
3.2.9.1.1	Naturaleza Jurídica	106
3.2.9.1.2	Composición	107
	Elección, Requisitos, Inhabilidades	107
	Período y Secciones	108
	Investidura Automática	115
	Incompatibilidades y Prohibiciones	119
	Excepciones a las Incompatibilidades	120
	Vacante en el cargo de Concejal	121
	Quórum	121
	Adopción de Decisiones	121
	Suplentes	122
3.2.9.1.3	Atribuciones de los Concejos	122
3.2.9.1.4	Prohibiciones a los Concejos	124
3.2.9.1.5	Los Acuerdos	125
	Comisiones	127
	Sanción de los Acuerdos	128
	Publicación de los Acuerdos	129
	Objeción de los Proyectos de Acuerdo	130
	Revisión de los Acuerdos	134
	Presunción de legalidad de los Acuerdos	135
	Suspensión y nulidad de los Acuerdos	139
	Extinción de los Acuerdos	142
3.2.9.1.6	El Secretario del Concejo	143
3.2.9.2	Las Juntas Administradoras Locales	149
3.2.9.2.1	Naturaleza Jurídica y Funciones	149
	De carácter decisorio	149
	De índole consultiva o asesora	150
	Fiscalizadoras o de Vigilancia	150
3.2.9.2.2	Integración o Composición	154
3.2.9.3	El Alcalde	159
3.2.9.3.1	Elección Popular	160
	Antecedentes Históricos	160
	Trámite del Acto Legislativo No. 1 de 1986	183
3.2.9.3.2	Fecha de Elección	192
3.2.9.3.3	Calidades	193
3.2.9.3.4	Inelegibilidades e Inhabilidades	195
3.2.9.3.5	Incompatibilidades	216
3.2.9.3.6	Prohibiciones	217
	Excepciones	218

	Página
3.2.9.3.7 Faltas Absolutas y Temporales	218
Causales de Vacancia.	219
Designación de Reemplazos	222
3.2.9.3.8 Tutela sobre los Alcaldes.	223
La Destitución.	223
La Suspensión	224
3.2.9.3.9 Inscripción de la Candidatura	225
3.2.9.3.10 Nulidad de la Elección.	227
3.2.9.3.11 Impugnaciones durante los Escrutinios	231
3.2.9.3.12 Prohibición de Reelección Inmediata	232
3.2.9.3.13 El Alcalde no es Agente del Gobernador.	236
3.2.9.3.14 Tutela sobre los actos del Alcalde	240
3.2.9.3.15 La Potestad Reglamentaria	241
3.2.9.3.16 Decretos con Fuerza de Acuerdo.	246
3.2.9.3.17 Atribuciones de los Alcaldes	246
3.2.9.3.18 Las Juntas Asesoras.	250
3.2.9.3.19 Relaciones con el Concejo.	257
3.2.9.3.20 Participación de los partidos políticos en la Adminis- tración.	259
3.2.9.3.21 Remuneración del Alcalde.	261
3.2.9.4 El Tesorero	263
3.2.9.4.1 Atribuciones	267
3.2.9.4.2 La Jurisdicción Coactiva	267
Funcionario Ejecutor	268
Títulos Ejecutivos.	268
Cuantías	271
El Mandamiento de Pago.	272
Recursos	272
El Incidente de Excepciones	273
El Embargo y Secuestro de Bienes.	275
Acumulación de Títulos y Procesos.	276
La Sentencia que ordena adelantar la Ejecución	277
Liquidación del Crédito y de las Costas.	277
El Remate	277
El Precio de Adjudicación y su Pago	279
El Auto Aprobatorio del Remate	280
Repetición de la diligencia de Remate.	281
Pago antes del Remate.	281
Casos en que no procede el Remate.	281
La Jurisdicción Coactiva en las Entidades Descentra- lizadas del orden municipal	282

	Página
	Cobro de fenecimientos con Alcance proferidos por la Contraloría 286
3.2.9.4.3	Caución de Manejo 287
3.2.9.5	El Personero 287
	Elección 287
	Remoción 288
3.2.9.5.1	Requisitos o Calidades. 289
3.2.9.5.2	Atribuciones 289
	Como Defensor del Pueblo o Veedor Ciudadano. 289
	Como Agente del Ministerio Público 289
3.2.9.5.3	La Vigilancia Judicial 297
3.2.9.5.4	La Vigilancia Administrativa 297
	Carencia de Potestad Sancionadora 298
	Diferencias entre la función de Vigilancia Administrativa y la Potestad Disciplinaria 301
	El Régimen Disciplinario. 303
	La Falta Disciplinaria 303
	Naturaleza de las faltas, el procedimiento y las sanciones disciplinarias 304
3.2.9.5.5	El Personero no es Autoridad ni ejerce Jurisdicción 311
3.2.9.5.6	Necesidad de una Reforma Legal. 313
3.2.9.6	El Contralor 314
	Requisitos para creación de Contralorías Municipales 314
3.2.9.6.1	Objeto de la Vigilancia 315
3.2.9.6.2	Naturaleza de la Función Fiscalizadora 315
3.2.9.6.3	Elección 316
3.2.9.6.4	Período 317
3.2.9.6.5	Requisitos y Calidades. 317
3.2.9.6.6	Remoción 317
3.2.9.6.7	Funciones de la Contraloría 318
	El Contralor no tiene potestad reglamentaria de las leyes ni de los acuerdos. 319
	El Contralor no tiene potestad sancionatoria sobre los Empleados Municipales 324
3.2.9.6.8	Contenido del Control Fiscal. 326
	El Control de Legalidad. 329
	El Control Numérico y Contable. 331
	El Control de Gestión 333
3.2.9.6.9	Fines u objetivos del Control Fiscal. 334
3.2.9.6.10	Principios filosóficos del Control Fiscal. 334
3.2.9.6.11	Modalidades del Control Fiscal 335
	Control Previo o Preventivo. 335

	Página
Control Perceptivo	338
Control Posterior.	339
La Cuenta	339
Fines u Objetivos del Examen de Cuentas.	341
Cuentadantes.	341
El Fenecimiento de Plano	342
Empleados de Manejo	342
Responsabilidad de los Empleados de Manejo.	344
Elementos de la Responsabilidad Fiscal.	344
El Proceso Administrativo de Responsabilidad Fiscal	345
Noción	345
Objetivo	345
Principios que lo rigen.	346
Partes en el Proceso.	347
Clases de Proceso.	347
Denominación de las Decisiones	347
Acumulación de Procesos	348
Nulidad	348
3.2.9.6.12 Trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal	349
El Aviso de Observaciones.	349
El Aviso Adicional de Observaciones.	350
Notificación Personal	350
Notificación por Edicto.	351
Notificación por Conducta Concluyente	351
Respuesta al Aviso de Observaciones y al Adicional	352
Decreto y Práctica de Pruebas	353
El Fenecimiento	354
Fenecimiento con Alcance	355
Fenecimiento sin Alcance	357
Notificaciones.	358
Recursos	358
El Recurso de Reposición	361
Noción	361
Requisitos.	361
Admisión.	361
Decisión	362
Notificación	362
El Recurso de Apelación	362
Noción	362
Requisitos.	363
Trámite	363
Aceptación	363

	Página
Admisión	363
Pruebas	363
Decisión del Recurso	364
Notificación	364
El Recurso de Queja	364
Noción	364
Requisitos	365
Trámite	365
Renuncia y Desistimiento de los Recursos	365
Efecto Suspensivo de los Recursos	366
Ejecutoria de las Decisiones	366
3.2.9.6.13 El Título Ejecutivo	366
Remisión del Título	367
Informes a Contabilidad	367
Archivo de Expedientes	368
3.2.9.6.14 Obligatoriedad de Control Posterior	368
3.2.10 Las Rentas Municipales	368
3.2.10.1 Los Impuestos	369
Nociones	369
Características	370
Clasificación	371
Técnica del Impuesto	372
3.2.10.1.1 Los Impuestos Municipales	373
Impuestos Municipales Vigentes	373
Prohibiciones, Exenciones, Limitaciones y Condo- naciones	374
El Impuesto Predial	378
Normas que lo regulan	378
Características	378
Elementos Principales	378
El Avalúo Catastral	380
Funciones del Concejo Municipal con relación al Impuesto Predial	384
Funciones de los Tesoreros Municipales con relación al Impuesto Predial	384
Ventajas de la Nueva Legislación sobre Catastro o Impuesto Predial	384
Recomendaciones sobre Impuesto Predial	386
Evolución del Recaudo de Impuesto Predial	388
El Impuesto de Industria y Comercio	388
Normas que lo regulan	388
Características del Tributo	388

	Página
Elementos	389
Funciones del Concejo con respecto al Impuesto de Industria y Comercio	390
Atribuciones del Tesorero Municipal con respecto al Impuesto de Industria Y Comercio	391
Obligaciones de los Sujetos Pasivos del Impuesto de Industria y Comercio	392
Derechos de los Sujetos Pasivos del Impuesto de Industria y Comercio.	393
Ventajas de la Nueva Legislación sobre Impuesto de Industria y Comercio	393
Recomendaciones	394
Evolución del Recaudo del Impuesto de Industria y Comercio	395
Impuesto de Industria y Comercio al Sector Financiero	396
Normas que lo regulan.	396
Características.	396
Elementos.	396
El Impuesto de Avisos y Tableros	399
Normas que lo regulan.	399
Características.	399
Elementos.	399
Evolución del Recaudo	400
El Impuesto de Circulación y Tránsito	400
Normas que lo regulan.	400
Características.	400
Elementos.	400
Atribuciones del Concejo acerca del Impuesto de Circulación y Tránsito.	401
Atribuciones del Tesorero acerca del Impuesto de Circulación y Tránsito.	402
Ventajas de la Nueva Legislación.	403
Recomendaciones	403
El Impuesto de Parques y Arborización.	404
Normas que lo regulan.	404
Características.	404
Elementos.	404
El Impuesto de Espectáculos Públicos.	405
Normas que lo regulan.	405
Características.	405
Elementos.	405

	Página
El Impuesto a las Ventas por el sistema de Clubes.	406
Normas que lo regulan.	406
Características.	406
Elementos.	406
El Impuesto de Casinos.	407
Normas que lo regulan.	407
Características.	407
Elementos.	407
El Impuesto sobre los Juegos Permitidos.	408
Normas que lo regulan.	408
Características.	408
Elementos.	408
El Impuesto sobre Boletas de Apuestas de Rifas y Premios de las mismas	408
Normas que lo regulan.	408
Características.	408
Elementos.	409
El Impuesto sobre Apuestas Mutuas	409
Normas que lo regulan.	409
Características.	409
Elementos.	409
El Impuesto de Degüello de Ganado Menor.	410
Normas que lo regulan.	410
Características.	410
Elementos.	410
El Impuesto de Previsión Social.	411
Normas que lo regulan.	411
Características.	411
Elementos.	411
Los Impuestos de Extracción de Materiales, Delineación y Ocupación de Vías	413
Características.	413
Elementos.	413
La Estampilla Pro-Electrificación Rural.	413
Normas que la regulan.	413
La facultad impositiva de los Concejos Municipales.	414
3.2.10.2 La Contribución de Mejoras o de Valorización	416
Noción	416
Características.	416
Régimen Legal.	417
Noción Legal.	417
Liquidación de la Contribución.	417

	Página
Intereses Moratorios	418
Bienes no Gravables.	418
Registro de Gravamen	418
Cobro por Jurisdicción Coactiva	419
Valorización por Obras Nacionales y Departamen- tales.	419
3.2.10.3 Las Tasas.	420
Noción	420
Características.	421
Clasificación de las necesidades del Hombre	421
Según el Principio de Exclusión.	421
Según su Origen.	423
Clasificación de las Tasas.	423
Tasas Comunes o Voluntarias	423
Características.	424
Especies de Tasas Comunes.	424
Regulación de la Tasa Voluntaria	424
Tasas Especiales u Obligatorias	425
Características.	425
La Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos	426
Atribución del Concejo para determinar las Tasas de Servicios Públicos o fijar el órgano que las regule	428
3.2.10.4 Las Regalías	432
Noción	432
Normas Reguladoras	432
Regalías por la explotación de Esmeraldas	432
Regalías por la explotación de platino.	433
Regalías por la explotación de Hidrocarburos.	434
Regalías por la explotación de Oro	435
Regalías por la explotación de otros Minerales	436
Regalías por la ejecución de obras públicas para generación y transmisión de energía eléctrica, acue- ducto, riegos y regulación de ríos y caudales.	436
3.2.10.5 Las Rentas Contractuales	438
Noción	438
3.2.10.6 Las Transferencias.	438
Noción	438
La participación municipal en los recaudos del IVA.	439
Ventajas de la Ley 12 de 1986	439
Impacto de la Ley 12 de 1986 en las finanzas nacio- nales	441

	Página
	442
	443
	444
3.2.10.7	444
	444
	445
	445
	445
	447
	447
3.2.11	447
	451
	451
	451
	452
	452
	454
	454
	455
	455
	455
	456
	456
	458
	459
	459
	461
	461
	461
	461
	462
	462
	462
	463
	464
	464
	465

	Página
Ejecución Presupuestal	466
Los planes mensuales de gastos	467
Requisitos para la validez de los pagos.	469
Créditos adicionales.	469
Traslados presupuestales	471
Reservas presupuestales.	472
De las obligaciones causadas en el período anterior.	472
Reservas certificadas	472
Prelación del gasto.	473
Prelación de pagos.	473
Evaluación Presupuestal	473
Registro de Ejecución	473
Control Fiscal del Presupuesto	473
3.2.12 La Actividad de la Administración Municipal	474
Naturaleza Jurídica	474
Las Funciones Estatales.	475
Criterios para distinguirlas.	476
El criterio orgánico	476
El criterio formal.	477
El criterio jerárquico	478
Formas de Actividad de la Administración	478
Principios orientadores de la Actividad Administrativa	480
3.2.12.1 Los Contratos	482
Noción	482
Estatutos Contractuales.	482
Clasificación de los Contratos	482
Capacidad para Contratar	486
Inhabilidades.	487
Incompatibilidades	489
Sanciones por Contravención a las normas sobre Incapacidades, Inhabilidades e Incompatibilidades	490
Consentimiento, Objeto y Causa	490
Terminación, Modificación e Interpretación Unilaterales	491
Cláusulas Obligatorias	494
La Caducidad	494
Sujeción a las Apropriaciones Presupuestales	496
Garantías.	496
Multas	497
Cláusula Penal Pecuniaria	498
Sujeción a la Ley Colombiana y Renuencia a reclamación diplomática.	498
Definición de los Contratos.	498

	Página
	498
	499
	499
	500
	501
	502
	502
	503
	503
	503
	504
	504
	505
	506
	507
	507
3.2.13	508
	509
	509
	509
	510
	511
	512
	513
	513
	513
	515
	519
	521
	522
	524
	525
	527
	528
3.2.14	528
3.2.14.1	529
3.2.14.2	532
3.2.14.3	535
3.2.14.4	536
	538

	Página	
3.2.14.5	Los Procesos de Policía	541
	La Ocupación de Hecho	542
	Perturbación de la posesión o a la Mera Tenencia	544
	Contravenciones comunes relativas a Obras.	546
	Demolición de Obras por amenaza de Ruina	547
	Amparo a la Industria Hotelera.	548
	Protección al Domicilio y sitios privados.	550
	La Especulación y el Acaparamiento.	551
	Competencia privativa de la Jurisdicción Penal	553
	Competencia de las Autoridades de Policía.	553
	Contravenciones de Tránsito	555
	Contravenciones Especiales.	557
	Restitución de Bienes de Uso Público	558
3.2.14.6	Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia de Policía	560
3.2.15	La Planeación	561
	Noción	561
	Cobertura	561
	Requisitos	561
	Etapas	562
	Fundamento Constitucional	562
	Fundamento Legal	563
	Definición	563
	Bases para su Elaboración	563
	Instrumentos.	563
3.2.16	Entidades Descentralizadas	566
3.2.16.1	Establecimientos Públicos	567
3.2.16.2	Empresas Industriales y Comerciales	568
3.2.16.3	Las Sociedades de Economía Mixta.	569
3.2.16.4	Entidades Descentralizadas Indirectas	570
	Asociación de Entidades Públicas	571
	Asociación de Participación Mixta.	571
	Sociedades de Capital Público	572
	Sociedades de Capital Mixto	573
	Fundaciones de Patrimonio Público	574
	Fundaciones de Patrimonio Mixto.	574
3.2.16.5	Normas Comunes a las Entidades Descentralizadas	575
3.2.17	Formas de Organización de los Municipios	581
3.2.17.1	Asociación de Municipios	582
	Noción	582
	Objeto	582
	Facultades.	582

	Página
	585
	586
	587
	588
	589
	589
	590
	590
3.2.17.2	590
	591
	591
	592
	592
	593
	596
	597
	598
	599
	599
	599
	599
	600
3.2.18	602
3.2.18.1	603
	604
	605
	605
	606
3.2.18.2	606
3.2.19	607
3.2.20	608
	608
	609
	611

	Página
Objeto de los Convenios	605
Sanciones	606
3.2.18.2 La Consulta Popular	606
3.2.19 El Distrito Especial de Bogotá	607
3.2.20 La Responsabilidad de la Administración	608
Clases de Responsabilidad	608
Consagración legal de las dos Responsabilidades ..	609
Fuentes de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración	611