

JAVIER HENAO HIDRÓN



ED
EDITORIAL DIKÉ

VIGILADA
MINEREDUCACIÓN
USC
UNIVERSIDAD
SANTIAGO
DE CALI
EDITORIAL

EL PODER MUNICIPAL

DECIMOCTAVA EDICIÓN
(AUMENTADA Y ACTUALIZADA)

2020

I.S.B.N 978-958-5134-22-5

I.S.B.N Digital 978-958-5134-23-2

© Editorial Diké 2020

www.editorialdike.com

© Javier Henao Hidrón 2020

jhenao2002@yahoo.com

Editorial Diké S.A.S.

Cel.: 318 291 2943 e-mail: dikesascomercial@gmail.com

Medellín - Colombia

Bogotá D.C. Librería

Calle 23 sur # 27- 41 Barrio Santander Tel.: 704 6822

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesasgerencia@gmail.com

www.libreriajuridicadike.com

San José de Costa Rica

Teléfono: 83 02 10 54 - Telefax: 22 14 25 23

e-mail: jadguzman@yahoo.com

editorialdike@hotmail.com

Caracas-Venezuela

Av. Urdaneta, esq. Ibarras, edf. Pasaje la Seguridad, P.B. Local 19, Caracas 1010 /

info@paredes.com.ve / Tels.: 58 (212) 564-15-05 / 563-55-90/06-04

RIF: J-30797099-5

Panamá

Calle Parita, Bulevar Ancón, Casa 503, Corregimiento de Ancón, Ciudad

de Panamá. Tel.: 50767814196 / borisbarrios@lawyer.com

Diseño y diagramación

Lucio F. Chunga Cheng

e-mail: cmya.disenoydiagramacion@gmail.com

Diseño de carátula

Gonzalo Henao Benfenati

Impresión

Termimpresos (taller de impresión)

Calle 72 sur número 43A 18, Caldas, Antioquia.

Cel.: 311 647 3467 - Made in Colombia.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

JAVIER HENAO HIDRÓN
EX MAGISTRADO DEL CONSEJO DE ESTADO. PROFESOR UNIVERSITARIO

EL PODER MUNICIPAL

DECIMOCTAVA EDICIÓN
(AUMENTADA Y ACTUALIZADA)

2020



Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

El Poder Municipal / Javier Henao Hidrón / 18a. edición,
actualizada.

Editorial Diké, Medellín.

Incluye bibliografía e índice de materias.

ISBN: 978-958-5134-22-5 - ISBN digital: 978-958-5134-23-2

Editorial Diké S.A.S.

Eduardo Quiceno Álvarez
Presidente Honorario del Comité Editorial

Sebastián Quintero Ocampo
Director Editorial

ÍNDICE

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	21
1. <i>Origen y evolución del municipio.....</i>	21
2. <i>El proceso de formación del ancestro español</i>	23
3. <i>La influencia romana en la vida política de España.....</i>	25
3.1. <i>La ciudad.....</i>	25
3.2. <i>La curia.....</i>	26
4. <i>La influencia musulmana en la vida política de España.....</i>	27
4.1. <i>Los poderes regionales</i>	28
4.2. <i>El Alcalde</i>	28
5. <i>La aparición de los condados</i>	29
5.1. <i>Los condados en Estados Unidos.....</i>	29
6. <i>Corporaciones deliberantes.....</i>	30
6.1. <i>Las Cortes.....</i>	31
6.2. <i>Los Concejos.....</i>	31
7. <i>El despotismo ilustrado. España participa en la independencia política de Estados Unidos.....</i>	32
8. <i>Independencia de las colonias españolas en América. Organización del gobierno municipal en la Nueva Granada.....</i>	34
9. <i>Proceso de cambio institucional</i>	37
9.1. <i>Generalidades y enumeración de los diversos cambios.</i>	37
9.2. <i>Un nuevo esfuerzo de actualización normativa</i>	46
9.2.1. <i>Ley orgánica de ordenamiento territorial, LOOT</i>	47

9.2.2.	Régimen departamental.....	52
9.2.3.	Régimen Municipal	53

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO EN EL RÉGIMEN FEDERAL DE ESTADOS UNIDOS	61
1. <i>Los sistemas norteamericanos de gobierno local</i>	61
1.1. <i>Mayor-council</i>	62
1.2. <i>City manager</i>	62
1.3. <i>By Commissioners</i>	63
2. <i>La “coalición de liderazgo” en la ciudad industrial</i>	63
3. <i>Hacia un nuevo federalismo. Expresión de esta tendencia en Estados Unidos y en Colombia</i>	65

CAPÍTULO III

EL MUNICIPIO EN COLOMBIA	71
1. <i>Encrucijada municipal: las “bases” constitucionales y el estatuto de 1886</i>	71
1.1. <i>Creación de municipios</i>	73
2. <i>Concentración de poder en el ejecutivo central y decadencia del municipio</i>	81
3. <i>Perspectivas de cambio</i>	85
4. <i>EL ALCALDE</i>	91
4.1. <i>En la Constitución de 1886</i>	91
4.2. <i>Evolución</i>	92
4.3. <i>Necesidad de modernizar el cargo</i>	96
4.4. <i>La elección popular de los alcaldes</i>	98
4.5. <i>Reglamentación de la elección de alcaldes. Funciones</i>	106
4.6. <i>Inhabilidades e incompatibilidades</i>	116
4.7. <i>Categorización de municipios y asignaciones</i>	122

4.7.1.	Clasificación de los municipios por categorías.	122
4.7.2.	Incidencia práctica.	126
4.7.3.	Nueva categorización	128
4.7.4.	Régimen salarial	131
4.7.5.	Bonificación de dirección	133
4.7.6.	Bonificación de gestión territorial	134
4.8.	<i>Orden público y funciones policivas del alcalde</i>	135
4.8.1.	El alcalde y el orden público	135
4.8.2.	La Policía Nacional.....	141
5.	<i>EL CONCEJO</i>	143
5.1.	<i>Antecedentes históricos</i>	143
5.2.	<i>Organización y funcionamiento</i>	143
5.2.1.	Número de integrantes.....	143
5.2.2.	Elección y período.	144
5.2.3.	Faltas absolutas y temporales	146
5.2.4.	Sesiones.....	148
5.2.5.	Quórum y mayorías.....	150
5.2.6.	Votaciones	151
5.2.7.	Bancadas	152
5.2.8.	Moción de censura.....	156
5.2.9.	Comisiones.....	157
5.3.	<i>Concejales</i>	158
5.3.1.	Requisitos. Inhabilidades. Incompatibilidades.....	158
5.3.2.	Honorarios.....	161
5.3.3.	Seguros de vida y de salud	163
5.3.4.	Iniciativa legislativa	165
5.3.5.	Capacitación	167
5.4.	<i>Elección de funcionarios</i>	168
5.4.1.	Personero y contralor	168
5.4.2.	Secretario	171
5.4.3.	Acción de repetición	173

5.4.4.	Mesa directiva	174
5.4.5.	Presidente.....	175
5.5.	<i>Acuerdos</i>	176
5.5.1.	Iniciativa. Procedimiento.....	176
5.5.2.	Revisión de los acuerdos por el gobernador	180
5.5.3.	Acción de nulidad	181
5.5.4.	Otros medios de control.....	182
5.6.	<i>Concejos distritales</i>	183
5.6.1.	Bogotá, D.E.....	183
5.6.2.	Nuevos D.E.	186
5.6.3.	Bogotá, D.C.....	186
5.7.	<i>Planeación</i>	188
5.7.1.	Concepto	188
5.7.2.	Plan de desarrollo municipal.....	189
5.7.3.	Plan de ordenamiento territorial	193
5.7.4.	Plusvalía.....	196
5.7.5.	Comité de integración	199
5.7.6.	Revisión del plan	200
5.8.	<i>Presupuesto</i>	201
5.8.1.	Generalidades.....	201
5.8.2.	Preparación del presupuesto	203
5.8.3.	Transferencias.....	205
5.8.4.	Valores máximos de gastos.....	207
5.8.5.	Marco fiscal	209
5.8.6.	Vigencias futuras	210
5.8.7.	Capacitación	212
6.	<i>LOS PERSONEROS</i>	213
6.1.	<i>Competencias</i>	213
6.2.	<i>Elección</i>	216
6.3.	<i>Funciones de ley</i>	217
6.4.	<i>Asignación</i>	218

6.5. <i>Función disciplinaria</i>	219
6.6. <i>Reelección</i>	219
6.7. <i>Veedor del tesoro público</i>	221
7. <i>LOS TESOREROS</i>	222
7.1. <i>Elección por los concejos</i>	222
7.2. <i>Designación por el alcalde</i>	222
7.3. <i>Funciones</i>	224
7.4. <i>Jurisdicción coactiva</i>	225
8. <i>LOS CONTRALORES</i>	227
8.1. <i>Vigilancia de la gestión fiscal</i>	227
8.2. <i>En la Constitución de 1991</i>	228
8.3. <i>Creación y organización</i>	231
8.4. <i>Posesión</i>	232
8.5. <i>Proceso de responsabilidad fiscal</i>	233
8.6. <i>Auditorías</i>	235
A. <i>Veedores ciudadanos</i>	236
B. <i>Organizaciones comunitarias</i>	239
C. <i>Sociedades de Mejoras Públicas</i>	243
9. <i>ENTIDADES DESCENTRALIZADAS</i>	244
9.1. <i>Surgimiento</i>	244
9.2. <i>En los municipios</i>	245
9.3. <i>Representante legal</i>	245
9.4. <i>Prestación de servicios públicos domiciliarios</i>	247
9.5. <i>Noción ampliada</i>	249
10. <i>DESCENTRALIZACIÓN FISCAL</i>	250
10.1. <i>Generalidades</i>	250
10.2. <i>Cesión de recursos nacionales</i>	251
10.2.1. <i>Cesión de un porcentaje del IVA</i>	251

10.2.2.	Nueva distribución por la Constitución de 1991	253
10.2.3.	Sistema General de Participaciones.....	254
10.3.	<i>Impuesto predial</i>	258
10.4.	<i>Impuesto de industria y comercio (y el complementario de avisos y tableros)</i>	264
10.4.1.	Impuesto de industria y comercio	264
10.4.2.	Impuesto de avisos y tableros.....	269
10.4.3.	Sistema preferencial.	270
10.5.	<i>Impuesto sobre vehículos automotores</i>	270
10.6.	<i>Contribución de valorización</i>	273
10.7.	<i>Otros impuestos municipales</i>	276
10.7.1.	Listado complementario	276
10.8.	<i>Aspectos adicionales que merecen explicación</i>	280
10.8.1.	Alumbrado público	280
10.8.2.	Generación de energía eléctrica	282
10.8.3.	Autorizaciones a los municipios.....	283
10.8.4.	Preceptos básicos.....	284
10.9.	<i>Protección a los bienes y rentas de los municipios</i>	285
10.10.	<i>Instrumentos financieros para la reforma urbana</i>	287
10.10.1.	Impuesto de estratificación socioeconómica.....	288
10.10.2.	Contribución de desarrollo municipal	292
10.11.	<i>Régimen de exenciones</i>	294
10.12.	<i>Empresas micro, pequeñas y medianas</i>	296
11.	DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	297
11.1.	<i>Introducción</i>	297
11.2.	<i>Recursos para la salud</i>	301
11.2.1.	Empresas Sociales del Estado, ESE.....	304
11.3.	<i>Vivienda de interés social</i>	308
11.4.	<i>Fondo de Fomento y Desarrollo del Deporte</i>	312
11.5.	<i>Distrito capital de Bogotá</i>	312

<i>11.6. Distritos especiales</i>	315
11.6.1. Estatuto político, administrativo y fiscal de los distritos especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta	318
11.6.2. Intento fallido de creación de distritos especiales	323
11.6.3. Nuevo régimen para los distritos especiales.....	324
<i>11.7. Comisarías de familia y casas de justicia</i>	329
11.7.1. Comisarías de Familia.....	329
11.7.2. Casas de Justicia.....	332
<i>11.8. Contador municipal</i>	333
<i>11.9. Curadores urbanos</i>	335
<i>11.10. Infancia y adolescencia</i>	338
11.10.1. Código del 2006	338
11.10.1.1. Modificaciones a la ley 1098 de 2006	339
11.10.2. Consejo de Política Social	340
11.10.3. Comité Interinstitucional Consultivo.....	341
11.10.4. Prescripción de la acción penal	342
11.10.5. Observatorio de Política de la Familia.	342
11.10.6. Política nacional de apoyo	343
11.10.7. Día Nacional de la Familia.....	343
11.10.8. Medidas para garantizar la seguridad ciudadana en relación con los niños y adolescentes	343
<i>11.11. Economía creativa o ley naranja</i>	345
<i>12. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES</i>	346
12.1. Origen.....	346
12.2. Funcionamiento en comunas y corregimientos.....	347
12.3. Composición	348
12.4. Requisitos	348
12.5. Posesión.....	349
12.6. Prohibiciones y facultades.....	349
12.7. Corregimientos intendentales y comisariales	350

12.8. Funciones.....	351
12.9. Beneficios	353
12.10.Las JAL en el Distrito Capital.....	354
13. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.....	355
13.1. Generalidades.....	355
13.2. Principios constitucionales	358
13.3. Carrera administrativa.....	360
13.4. Empleos de libre nombramiento y remoción.....	364
13.5. Unidades de personal	365
13.6. Comisión de personal	365
13.7. Situaciones administrativas	368
13.7.1. Licencias.....	368
13.7.2. Permisos	370
13.7.3. Comisiones.....	371
13.7.4. Viáticos	371
13.7.5. Encargos	374
13.7.6. Prima técnica	375
13.7.7. Prima de servicios	377
13.7.8. El caso de secuestro	378
13.7.9. Prohibiciones en aplicación del principio de austeridad oficial.....	381
14. ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.....	382
14.1. Ley 1ª de 1975.....	382
14.2. Órganos de administración.....	383
14.3. Estímulos	383
14.4. Regulación vigente	384
14.5. Constitución de una federación.....	386
15. ÁREAS METROPOLITANAS.....	387
15.1. En el régimen anterior a la Carta Política de 1991.....	387

15.2. En la Constitución de 1991	390
15.3. Conversión en distrito metropolitano.....	393
15.4. Nuevas prescripciones	394
15.5. Nuevo régimen: la ley 1625 de 2013.....	395
15.6. Conglomerados urbanos.....	399
16. CONSULTAS POPULARES	401
16.1. En el acto legislativo 01 de 1986	401
16.2. En la Constitución de 1991	402
16.3. En la ley 134 de 1994.....	404
17. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA MINERA.....	405
17.1. Código de minas.....	405
17.1.1. Prospección.....	407
17.1.2. Barequeo.....	407
17.1.3. Servidumbres.....	408
17.1.4. Amparo administrativo	408
17.2. Contraprestaciones económicas.....	409
17.2.1. Clases.....	410
17.2.2. Esmeraldas.....	410
17.2.3. Hidrocarburos	411
17.2.4. Oro, plata, platino	412
17.2.5. Níquel.....	412
17.2.6. Hierro	412
17.2.7. Sal.....	413
17.2.8. Carbón	414
17.2.9. Destinación	415
17.3. Fondo Nacional de Regalías.....	416
17.4. Nuevo marco constitucional.....	419
17.5. Interpretación de la Corte Constitucional.....	425
18. RÉGIMEN DISCIPLINARIO	426
18.1. Hacia la unificación.....	426

18.2. Principios rectores.....	427
18.3. Ejercicio de la potestad disciplinaria.....	428
18.4. Control disciplinario interno.....	429
18.5. Acción disciplinaria.....	430
18.6. Sujetos procesales.....	430
18.7. Faltas disciplinarias.....	431
18.8. Procedimiento ordinario.....	432
18.9. Procedimiento verbal.....	432
18.10. Procedimientos especiales.....	433
18.11. Revocatoria directa.....	435
18.12. Nueva codificación.....	435
19. CONTRATOS.....	436
19.1. Antecedentes.....	436
19.2. Ley 80 de 1993.....	436
19.3. Reglamentación.....	438
19.4. Contratación municipal.....	439
19.5. Ley 1150 de 2007.....	441
19.6. Modalidades de selección.....	444
19.6.1. Licitación pública.....	445
19.6.2. Selección abreviada.....	446
19.6.2.1. Bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes y de común utilización. Subasta inversa.....	448
19.6.2.2. Menor cuantía.....	449
19.6.3. Mínima cuantía.....	450
19.6.4. Concurso de méritos.....	453
19.6.5. Contratación directa.....	455
19.7. Inhabilidades para contratar.....	457
19.7.1. Actos de corrupción.....	457
19.7.2. Financiación de campañas políticas.....	457

19.7.3. Prohibición a exservidores públicos	458
19.8. Competencia para contratar	458
19.9. Otros aspectos.....	459
19.10. Celebración de convenios y acuerdos por los municipios.....	462
19.11. Contrato Plan.....	463
19.12. Importancia de la contratación e irregularidades más frecuentes	464
19.13. Decreto 1510 de 2013	466
19.14. Ley 1882 de 2018 (enero 15).....	468
20. ENAJENACIÓN DE BIENES MUNICIPALES	473
21. SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	476
21.1. Ley 87 de 1993.....	476
21.2. Control interno en vez de control previo externo	477
21.3. Organización.....	478
21.4. Designación del auditor interno.....	479
22. DESARROLLO RURAL.....	479
22.1. Unidades Municipales de Asistencia Técnica agropecuaria, Umata	479
22.2. Subsidio familiar campesino	483
22.3. Mujeres rurales	484
22.4. Sociedades agrarias de transformación, SAT	485
23. TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO MUNICIPAL	488
23.1. Generalidades	488
23.2. Metro de Medellín	494
23.3. TransMilenio.....	499
23.4. Extensión de TransMilenio a otras ciudades.....	506
23.5. Componente de recuperación.....	506
23.6. Principales ferrocarriles metropolitanos en el mundo.....	507

24. <i>MUNICIPIOS DE FRONTERA</i>	508
25. <i>FONDOS DE PENSIONES</i>	511
25.1. <i>Servicios sociales complementarios</i>	516
25.1.1. Beneficios Económicos Periódicos, BEPS.....	516
25.1.2. Programa de Protección al Adulto Mayor.....	517
26. <i>FONDOS DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, FONSET</i>	518
27. <i>MEDIOS DE CONTROL EN EL RÉGIMEN ELECTORAL</i>	520
27.1. <i>Acciones públicas</i>	520
27.2. <i>Acción electoral</i>	522
27.3. <i>Competencia de las autoridades judiciales</i>	524
28. <i>JUECES DE PAZ</i>	526
28.1. <i>Organización y funcionamiento</i>	526
28.2. <i>Un nuevo marco regulatorio para los jueces de paz</i>	528
28.3. <i>Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)</i>	531
29. <i>REGIONES Y PROVINCIAS</i>	532
29.1. <i>Concepto</i>	532
29.2. <i>Regiones</i>	533
29.3. <i>Provincias</i>	539
30. <i>ORGANIZACIÓN MUNICIPALISTA</i>	541
31. <i>ESTAMOS INMERSOS EN LATINOAMÉRICA</i>	549
NOTAS.....	559
SUPLEMENTO.....	567
CONSTITUCIÓN POLÍTICA (DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL MUNICIPIO)	567
Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (con las modificaciones introducidas por las leyes 617 de 2000 y 1551 de 2012)	609

DECRETO 314 DE 2020	712
Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los gobernadores, alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.....	712
DECRETO 1390 DE 2008	717
Por el cual se dictan disposiciones en materia prestacional para los alcaldes	717
DECRETO 1390 DE 2013	718
Por el cual se dictan disposiciones en materia prestacional para los alcaldes	718
BIBLIOGRAFÍA.....	721