



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
LATINOAMERICANA - UNAUCLA**

**EL PROBLEMA DE LOS EMPALMES JURÍDICOS A NIVEL DE LAS ALCALDÍAS**

Presenta:

**DANIEL FELIPE CASTAÑO TABARES**

**JULIANA RAMIREZ CARMONA**

**ASESOR ACADÉMICO:**

**JOSE FERNANDO VALENCIA GRAJALES**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA**

**DEPARTAMENTO DE PREGRADO**

**PROGRAMA DE DERECHO**

**MEDELLÍN, ANTIOQUIA, COLOMBIA**

**2016**

## **Dedicatoria**

Muchas gracias a todos los que nos acompañaron en este proceso de formación, al asesor, y en especial a José Castaño por aportarnos tanto a nosotros como persona y profesionales; gracias a ellos hoy podemos alcanzar una de nuestras metas trazadas en la vida.

## INTRODUCCIÓN

La presente Monografía, tiene como finalidad, abordar el análisis de uno de los temas relacionados con el derecho administrativo que, -tras la gran avalancha de las transformaciones introducidas, unas, para bien y otras, para mal (según los resultados específicos alcanzados por las mismas) por la llegada y desarrollo de las normas y principios contenidos en la Constitución Nacional de 1991 y las múltiples leyes que la desarrollan-, no ha logrado revestir, dentro de la sociedad, la importancia que en sí mismo tiene para la legalidad, la realización de los principios y en especial, de los fines esenciales del Estado mismo, en cada una de sus diferentes divisiones territoriales administrativas, de cara al aseguramiento y vigencia de un orden social no sólo justo, sino además, próspero e igualitario para todos sus miembros, cual es, el llamado Empalme entre las administraciones municipales que se suceden en cada período de gobierno.

Se aspira demostrar, en primer lugar, cómo la normatividad traída por el legislador en torno al tema del empalme, a pesar de erigirse como completa y suficiente para delimitar la naturaleza y desarrollo legal de dicho trámite, luce casi inocua en cuanto a la falta de voluntad, de una parte, de los agentes directamente comprometidos en el empalme, el equipo de trabajo conformado y designado por el gobernante municipal – todos, adscritos al partido político que detentó y el que detentará el gobierno municipal en el período para el cual fue elegido- que, influenciados por sus tendencias y aspiraciones partidistas-políticas, poco o nada les interesa el bien común y la adecuada marcha del Estado y de sus entes territoriales, en materia del manejo probo y ajustado –al cual está obligado su mandatario municipal- de los recursos y patrimonios con que se contó y con los que se contará, en el plan de gobierno y de desarrollo, en cada período de mandato, y de otra, la desatención y la falta de ética y de compromiso legal y

ciudadano que denotan los entes de control, que por su naturaleza y función legal, están llamados a realizar la vigilancia permanente y efectiva de los empalmes, a fin de asegurar su legalidad, verificar la conducta de los agentes implicados en el mismo y las gestiones y resultados obtenidos, por la administración saliente y finalmente, el proceso de empalme se enrarece, al estar matizado por el gran nivel de desinterés que conlleva a la escasa o nula participación efectiva de la ciudadanía del común desatendiendo los derechos y deberes que, en dicha materia, les confiere la Constitución Nacional y la ley y la innegable confrontación con sus intereses encontrados y parcializados que revisten en estos casos, las ONGs y las Veedurías Ciudadanas, -cuando participan- que en muchos de los casos, denotan su favoritismo o rechazo por uno u otro grupo, de los que entregan o adquirirán, el poder o gobierno municipal..

En segundo lugar, este trabajo tratará de hacer notar cómo, la problemática que gira en torno a los procesos de empalmes entre las administraciones locales, específicamente, repercute en la proliferación de grandes males sociales y económicos, como el olvido, la pobreza, la miseria, y el atraso a todo nivel que afrontan la inmensa mayoría de los municipios del país y, muy desafortunadamente, hay que reconocerlo, afianzan la corrupción y sus consecuencias funestas, como ese cáncer terminal que ataca las entrañas de la estructura de la república y sus recursos y patrimonio, trastocando la supervivencia y prestigio de sus instituciones democráticas y legales, más representativas.

Todo lo que nos permite plantear, a manera de colofón, que también el interés que define este trabajo de grado, se centra en crear consciencia entre los diversos agentes del Estado comprometidos en este proceso de empalme entre administraciones locales, llámense

gobernantes y su equipo político y de trabajo, llámense funcionarios adscritos a los entes de control del Estado o, llámense ciudadanos pertenecientes a la municipalidad o territorio local, del que se trate, u organizados en ONGs o Veedurías ciudadanas; urgiendo en todos ellos, en la necesidad de unir esfuerzos, con compromiso de patria, con plena responsabilidad y honestidad, para que se dé un proceso transparente y legal en los empalmes entre las administraciones municipales que se turnan el gobierno local, para asegurar el manejo y control del ejercicio del poder como un servicio a la sociedad, determinado por unos principios y lineamientos claros y bien definidos de lo que será el adecuado y racional empleo de los recursos públicos con los que se contará, en cada periodo de gobierno en la municipalidad

Para sustentar propositiva, argumentativa y legalmente lo que nos planteamos en este trabajo de grado, desarrollaremos la temática a tratar, en tres capítulos, a saber:

El Capítulo uno se titula: Marco jurídico del proceso de empalme entre administraciones municipales, en él, se realizará el compendio de los preceptos legales que, desde la Constitución Nacional hasta las Circulares y Resoluciones, y demás, existen y tienen plena vigencia y aplicación en el tema de los empalmes.

Se realizará esta etapa de la investigación mediante la referencia a la jurisprudencia constitucional que, enmarca la importancia, exigencia y necesidad de la vigilancia y control a través de los entes creados para tal función y fin, concretados a los procesos de empalme entre las administraciones municipales, y se realizará una crítica reflexiva del por qué no se cumple con dicha función y obligación al desatender la aplicación de dicha normativa, principalmente por la prevalencia que se le da a intereses partidistas y particulares de gremios económicos,

sociales y políticos que debilitan el sentir mismo del Estado Social y Democrático de Derecho, enmarcados en el preámbulo y en los primeros artículos de la Constitución Nacional, deteriorando el orden social, la legalidad, la justicia y el bien común, entre otros muchos principios que inspiran nuestra organización política.

Se determinará cuál es y cuál debe ser la función que cumple la ciudadanía del común u organizada, por intermedio de las ONGs y las veedurías ciudadanas, al darse el proceso de empalme entre administraciones municipales, saliente y entrante, así como, de manera crítica se enfatizará en los aspectos negativos y positivos que caracterizan dicha participación, aludiendo, además, a las preceptivas constitucionales y legales que enmarcan dicha función, como a los mecanismos de participación ciudadana y, en especial, el artículo 95 de la C.N

El segundo capítulo, se titula: Generalidades específicas sobre el proceso de empalme, concretándose en la definición y explicitación de la naturaleza y características fundamentales del tema objeto del trabajo, cual es, el proceso de empalme entre las administraciones municipales, entrantes y salientes, en cada período legal.

En ambos capítulos, se precisará del tipo de investigación documental, al realizar el recuento, la lectura y análisis de las normas de la Constitución Nacional y el texto de las Leyes, decretos, circulares y demás, que contengan la normatividad atinente a la obligatoriedad del proceso de empalme de que trata este trabajo de grado.

El tercer capítulo se denomina: Experiencias, Reflexiones y recomendaciones, surgidas del Trabajo de Campo, tras participación activa y directa del asesor de esta monografía, en el proceso de empalme entre las administraciones saliente y entrante, del municipio de Ituango – Antioquia.

En este capítulo, iniciando con un referente teórico, se recogen las vivencias y conocimientos que adquirió, de manera directa y presencial, el asesor de nuestra monografía, al pertenecer y haber conformado el equipo de trabajo de la administración que actualmente detenta el poder político-administrativo en dicha municipalidad, en el proceso de empalme con la anterior administración, en concreto, realizado entre los meses de noviembre, diciembre de 2015 y, enero de 2016; participación que se dio y que sirve para plasmar en la práctica, las reflexiones que arrojó dicho trabajo de campo, a manera de propuesta crítica de cómo mejorar dicho procedimiento de empalme, de cara al futuro y hacia la efectivización de la normatividad y finalidad que inspira tal proceso, en nuestro medio. Es por esto que, la temática tratada en este capítulo, será incorporada mediante el trabajo de campo ya mencionado, con aplicación del método empírico-experimental.

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	3
JUSTIFICACIÓN .....	10
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	12
2. OBJETIVOS .....	23
2.1. GENERAL .....	23
2.2. ESPECÍFICOS .....	24
3. MARCO TEÓRICO.....	25
Capítulo 2.....	44
Generalidades específicas sobre el proceso de empalme.....	44
Título 1. Definición y características del proceso de empalme .....	44
1.1 ¿Qué se entiende por el proceso de empalme? .....	44
1.2 ¿Para qué sirve el empalme?.....	45
1.3 Características.....	49
1.4 ¿Cuál es su objetivo principal? .....	51
TITULO 2. Actores, responsabilidades y condiciones para el proceso .....	51
de empalme.....	51
2.1 ¿Qué actores participan en el empalme y qué función desempeñan?.....	51
2.2 Responsabilidades de los participantes.....	53
2.3 Condiciones para hacer el empalme.....	57
Capítulo 3.....	58
Experiencias, Reflexiones y recomendaciones, surgidas del Trabajo de Campo, tras participación activa y directa del asesor de esta monografía, en el proceso de empalme entre las administraciones saliente y entrante, del municipio de Ituango – Antioquia.....	58
3.1 El referente teórico del empalme entre administraciones municipales:.....	59
3.2.1. LA CIUDADANÍA.....	63
3.2.2. LOS ENTES DE CONTROL .....	63
3.2.3. LOS FUNCIONARIOS .....	63
3.2.4. LOS COOPERANTES INTERNACIONALES .....	64
3.2.5. ASPECTOS QUE SE DEBEN TOMAR EN CUENTA PARA SUPERAR LAS DIFICULTADES EN UN EMPALME .....	64
3.2.6. CON QUE ACTITUD DEBE PARTICIPAR EL ALCALDE SALIENTE.....	66
3.2.8. ESTRUCTURACIÓN OPERATIVA DEL EMPALME .....	68
3.2.9 EL EQUIPO DEL ALCALDE ENTRANTE DEBE SOLICITAR ANTE TODO LO QUE SE DETERMINA COMO IMPORTANTE PARA EL MUNICIPIO.....	72

3.2.9.1. EN LA GESTIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.....	72
3.2.9.2. EN CUANTO A LA GESTIÓN FINANCIERA.....	73
3.2.9.3 .EN CUANTO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA.....	74
3.2.9.4. EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN JURÍDICA.....	75
3.2.9.5. EN RELACIÓN CON LAS ENTIDADES DE CONTROL .....	75
3.2.10. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA EN EI EMPALME 76	
3.2.10.1. PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL .....	76
3.2.10.1.2. Plan o esquema de ordenamiento territorial.....	76
3.2.10.1.3. Instrumento de gestión y financiación del desarrollo urbano .....	78
3.2.10.1.4. Información sectorial .....	79
3.2.10.1.5. Información poblacional .....	79
3.2.10.1.6. Identificación, estructuración, ejecución y seguimiento a los proyectos.....	81
3.2.10.1.7. Instrumentos y mecanismos de gestión.....	84
3.2.10.1.8. Participación ciudadana .....	86
3.2.10.1.9. Información fiscal y financiera.....	88
Plan anual mensualizado de caja, PAC.....	91
3.2.10.1.10. Información presupuestal tributaria .....	92
3.2.10.1.11. Estructura dela área financiera.....	93
3.2.10.1.12. Información contable .....	93
3.2.10.1.13. Recursos humanos .....	96
Información sobre archivo municipal .....	98
3.2.10.1.14. Recursos físicos y administrativos.....	99
3.2.10.1.15. Acta de informe de gestión .....	100
3.2.10.1.16. Papel de los ciudadanos en el empalme.....	102
4. CONCLUSIONES .....	105
BIBLIOGRAFÍA .....	109
Referencia Bibliográfica: .....	109

## JUSTIFICACIÓN

De cara al cumplimiento de los fines de nuestro Estado, propuestos para la comunidad en general, estatuidos en la Constitución Nacional, y de acuerdo con el ejercicio de la función pública que prescribe a los servidores públicos y particulares que cumplen dicha función, se hace indispensable una orientación normativa y adecuada sobre la temática de los procesos de empalme entre las administraciones municipales, en cada período de gobierno, para que se asuma con suficiente responsabilidad el desarrollo de los mismos, de acuerdo con las necesidades y el significado e importancia que cada municipio tiene para sus habitantes y para la región y el Estado, donde cobran especial relevancia, los municipios que en la actualidad se vinculan al proceso de PAZ, que se está finiquitando entre el gobierno nacional y las FARC; importancia y responsabilidad en su gestión y realización que de no darse, ha conllevado a que, se entregue de manera irregular la información, en cada proceso de empalme, lo que ha impedido y truncado el progreso y desarrollo a todo nivel, del respectivo municipio.

Y es que tal proceso, en nuestro medio, reviste muchas críticas, como quienes participan en los empalmes, por lo general miran ese proceso como el cumplimiento de unos requisitos legales a medias y sin una visión de futuro.

Creen que lo más importante en un momento dado es salir de la responsabilidad inmediata y todo lo hacen a medias, es decir cumplen con los protocolos y los formatos, poniendo de presente la mitad o menos, de la información y evidencias, y muchas veces, sin los instrumentos legalmente establecidos y aprobados para recogerla y archivarla, suficiente y legalmente, pero,

de alguna manera, creen cumplir así, con dicho proceso y función, lo que dista de una verdadera función analítica y más empírica, al respecto.

No es posible entonces evitar pensar en que se requiere realizar un análisis a profundidad sobre el desarrollo del PLAN DE TRABAJO, planificado y ejecutado durante la vigencia del gobierno del alcalde saliente y como eso no ocurre, se trata de cumplir, de alguna manera, con los protocolos exigidos para la realización del proceso de empalme, con la administración entrante, tratando de cubrir responsabilidades y escondiendo las verdaderas causas de los procedimientos irregulares en la gestión administrativa y de las inversiones innecesarias, ejecutadas en cada período de administración municipal.

Po eso es tan necesario que los nuevos profesionales en las distintas áreas del conocimiento y en especial, de aquellas relacionadas con el derecho administrativo o público, tengan muy claro todo lo relacionado con el ejercicio de la política administrativa, porque existe una gran diferencia entre la teoría y la práctica al momento de entender, el verdadero sentido y la importancia de un empalme, entre administraciones que se suceden en el ejercicio del gobierno municipal, serio, completo, suficiente y organizado, de acuerdo con lo estipulado al respecto en la Constitución y en la Ley.

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Cuando se hace referencia a un proceso administrativo de empalme entre las administraciones municipales saliente y entrante, en cada período de ejercicio del poder o de gobierno, no puede pasarse por alto el inevitable malentendido que crece en la opinión pública de que, todos los protagonistas comprometidos en el mismo parecen ser personas que se dirigen a una contienda política y cada quien esgrime sus mejores armas y más, cuando los alcaldes saliente y entrante pertenecen a partidos políticos disímiles, apareciendo los resentimientos y las formas de pensar diferentes en cada uno de los equipos de trabajo al momento del empalme. Eso no debiera ser de esa forma, todo lo contrario. Cada quien, tanto el burgomaestre que sale como el que entra a ejercer la administración local y el poder, deberían pensar en el municipio y no en los interés particulares, pero eso solo será posible en la medida en que se pusiera de presente el hecho de que la democracia tiene un sentido de acuerdo y de diálogo y no de controversia y de resentimiento.

Los procesos de empalme realmente en los pequeños municipios distan mucho de ser una respuesta positiva en favor de la administración entrante, sino pertenecen al mismo grupo político y en ese sentido, se debe dar la importancia requerida por los grupos y las entidades de control a las irregularidades que aparecen, de tal forma que verdaderamente se siente un precedente en tanto a que, al perseguir y castigar la inmoralidad y delitos en tal sentido, se perciba y asuma que el control, la vigilancia pública y ciudadana a tales procesos, son una realidad y no una pantomima.

Los equipos de trabajo que se forman para los empalmes, poseen cualidades muchas veces diferentes y formas de pensar igualmente distintas y en el empalme lo que se busca por lo

general, son los errores del equipo que sale para poner en evidencia su falta de manejo en los proyectos, planes y programas y, en ese aspecto, si el equipo que entra, es conocedor del tema, lo más seguro es que encuentra fácilmente los defectos y las inconsistencias del que sale y en un momento dado lo puede colocar en una situación difícil, sino cumple reamente con lo propuesto en el Plan de Desarrollo.

De todas maneras, la búsqueda de los hallazgos, se convierte en un proceso pormenorizado de parte del equipo de gobierno entrante -,y un deber de los órganos de control que participen en los mismos-, pues con ello lo que se pretende es dejar en evidencia el hecho de que los errores que aparezcan, al igual que los incumplimientos, no hacen parte de la gestión futura y en ese sentido, lo que no se descubra de antemano, en el futuro, aparecería como responsabilidad del alcalde entrante.

Por eso es tan importante seguir todas las recomendaciones y llenar los protocolos como se solicita por parte de las entidades de control, que están llamados a estar atentos de la forma cómo se da cumplimiento a todo lo que tiene que ver con el empalme, pero en ocasiones los hallazgos, son demasiado complejos y deben ser tomados en cuenta con análisis profundo y pormenorizado de cada uno de los hechos, para poder entender sus orígenes y sus efectos y, en ese aspecto, se deben elaborar documentos explicativos lo suficientemente amplios como para que las entidades encargadas del control, logren visualizar en cada caso la problemática existente y adoptar las decisiones que a nivel legal, en el marco fiscal, penal y disciplinario, correspondan.

En este aspecto, hay casos en los cuales, los equipos de trabajo deben consultar ante las mismas entidades de control para saber de qué forma se procede en un momento específico y

cuales son realmente las consecuencias de los procedimientos irregulares, detectados en los procesos de empalme entre administraciones locales.

Es lamentable tener que reconocer que, por la falta de control y de los mecanismos efectivos para evitarla, la corrupción campea y, en la mayoría de los casos el problema radica en que las administraciones salientes, por fuera de la ley, firman contratos hasta faltando un día para entregar el poder y pretenden hacer válidos los anticipos a los contratistas porque en esos anticipos en muchas ocasiones van incluidas las comisiones de quienes participaron en dicha contratación y le corresponde al alcalde entrante salir a detener de forma legal el pago de esos anticipos valiéndose de la ayuda de las entidades de control.

Es de gran importancia tomar en cuenta todo lo que tiene que ver con el sistema de estructuración del empalme y la función que cumplen en los mismos, las entidades de control y la misma ciudadanía, porque, es aquí donde se hacen necesarios los apoyos y las evidencias de cada una de las actividades que se realizan y la forma como las mismas se ponen de presente.

La estructuración del proceso de empalme se comporta como el manejo de un equipo de alto rendimiento y en ese sentido cada equipo debe tener un líder lo suficientemente preparado para salir adelante en el peor de los momentos y trazar las estrategias que sean necesarias para obtener los mejores resultados. Los equipos de empalme deben cumplir con:

Una adecuada estructuración según las áreas de trabajo, una unidad de acción conjunta, un proceso de producción del conocimiento amplio y suficiente sobre cada tema, una forma adecuada de comunicación entre los distintos miembros del equipo, unas fuentes de información, confiables, verificables y representativas, una forma adecuada de redactar lo que se piensa, es decir un redactor y, la capacidad de apreciar los documentos con el mismo nivel de claridad de acuerdo con cada una de las áreas de trabajo.

Tener el conocimiento apropiado para entender la forma cómo los entes de control requieren de la información y de qué manera se puede consignar de forma sintética en los formatos disponibles para ello. Este es uno de los procesos más complicados porque los formatos los hacen en la capital del país y la verdad de los municipios es muy diferente, pero se debe hacer de esa manera, para acatar la ley. Y por eso es necesario estructurar el empalme paso por paso y de acuerdo con la realidad que presenta el municipio de que se trate.

Cuando se hace referencia a la necesidad de realizar un empalme entre dos administraciones en los municipios que no tienen una categoría muy alta y los municipios que si la tienen, se presentan una serie de circunstancias anómalas, que rodean y enrarecen la realización del empalme por parte de los funcionarios- equipos de trabajo de las dos administraciones que son muy complejas y que tienen que ver en lo fundamental con:

1. el plan de desarrollo de la administración saliente. Debido a que en términos generales en los municipios de menor categoría, la mayoría de las veces, el Plan de Desarrollo, no se cumplió a cabalidad y quedaron muchos aspectos considerados en el mismo sin ser tomados en cuenta. Además en buena parte de ellos es difícil disponer de los indicadores adecuados para apreciar el impacto y el progreso de lo que se está realizando y no es por lo general visualizada la relación costo - beneficio de la inversión realizada y muchas actividades y acciones se quedan sin ser realizadas. Tampoco los planes de desarrollo cuentan con los controles y el seguimiento a su ejecución y menos aún, con los planes de calidad que permiten conocer el estado de las obras que se realizan y de los servicios que se prestan.

2. Otro de los aspectos que se deben tener en cuenta son relacionados directamente con los compromisos políticos del alcalde saliente con quienes supuestamente son sus amigos políticos y, a los cuales “les debe favores”, empeñando hasta su alma, y los ha tenido siempre percibiendo recursos de acuerdo con los contratos entregados en un momento determinado.

3. la entrega de información, este es uno de los aspectos más complejos en la medida en que los archivos de los computadores nunca aparecen y el caso concreto en que se logre abrir el archivo, lo que se manifiesta es que al mismo le dio un virus y se perdió la información. En las secretarías de salud, cuando las EPS y las Alcaldías manejan los recursos de la salud de manera irregular, las bases de datos de los afiliados, no aparecen porque en ocasiones unos mil afiliados muertos por ejemplo siguen cobrando como si fueran atendidos por la EPS.

Hay deficiencias en la toma de información para el empalme y eso dificulta definitivamente lo que se relaciona con el manejo de la confiabilidad en la información y en ese aspecto, ha sido difícil poner en concreto aspectos tales como: la población cubierta o beneficiada, la presencia de indicadores acertados para poder comparar los avances en las realizaciones y la confiabilidad de la información, porque en muchos casos, los contratistas a las personas las presionan y las hacen firmar recibidos por lo que no les han entregado.

Es necesario que en los diferentes municipios se establezcan sistemas confiables de bases de datos para poder determinar si la información es confiable verificable y representativa y en consecuencia, se puede tomar como acertada para los empalmes en el momento que se requiera.

La capacidad de entregar información adecuadamente depende de la forma cómo se planifique dicha entrega y la posibilidad de que de antemano, la información se encuentre debidamente organizada, hecho que por lo regular no ocurre.

La presencia del equipo de empalme de la administración entrante en los municipios, en muchas ocasiones asusta a quienes están entregando porque esos equipos por lo regular los constituyen personas especializadas que provienen de centros educativos acreditados en los procesos de investigación y cuando aparecen en las reuniones, exigiendo que se cumpla con las normas establecidas, para muchas personas, son incómodas y en consecuencia, es poco probable que se integren al proceso de entrega de la información de una forma adecuada.

Por lo general en la entrega de la información en el proceso de empalme predomina el sentido de la defensa de los intereses de la administración saliente y no la colaboración con la comunidad y la administración entrante y esto ha perjudicado seriamente el manejo administrativo posterior, de los municipios

4. la visualización y seguimiento de los contratos. En muchas ocasiones por no decir que casi siempre, la comunidad no se da cuenta de qué tipo de contratos se firman en la alcaldía, con qué perfil de contratista y por qué el contrato quedó abandonado y lo más grave porque se perdieron varios miles de millones de pesos en las obras que eran significativas para la población y ni siquiera en el empalme aparece la justificación del abandono de los contratos. En los municipios más violentos, la justificación se hace con base en las amenazas, que en muchas ocasiones son prefabricadas y mentirosas y es por eso que no se dan a conocer los datos reales de los sistemas de contratación y de las inversiones que se realizan.

5. En términos generales los alcaldes al momento de entregar la información no lo hacen teniendo en cuenta los apoyos que son necesarios para demostrar la verdad de los hechos y por ese motivo, no aparecen consolidados los apoyos pertinentes como es el caso de las citas bibliográficas, documentales, analíticas, de los cuadros, de las fotos, etc. y se han encontrado documentos copiados de forma total de otros municipios, sin la referencia adecuada.

En buena medida son pocas las condiciones y estrategias para encontrar los apoyos de las realizaciones y en ese sentido es muy difícil hacer evidente la realidad en cuanto a las acciones de quienes hicieron posibles las obras o los servicios, en un momento determinado.

6. El miedo a los entes de control y a la opinión pública, un aspecto importante y que es muy común en los empalmes, es poder llegar a un acuerdo entre el alcalde saliente y el entrante para como se dice comúnmente, “hacerse pasito”, es decir negociar la forma de que gran parte de lo descubierto en el empalme no se diga y simplemente, todo quede callado.

7. Otro aspecto lo constituye, las presiones indebidas de LOS CONTRATISTAS, estos presionan desde diferentes frentes para dar a entender al nuevo mandatario que no debe buscar muchos inconvenientes, si quiere seguir trabajando con ellos y conservar las comisiones o mejor el dinero indebido que se pagaba al alcalde saliente.

8. La presión política de quienes han perdido el poder, los denominados “desheredados del poder”, es un elemento demasiado complejo de resolver en lo que tiene ver con el manejo de la información porque no se entrega sino la que es permitida por el alcalde saliente.

Lo que la ley no ha logrado establecer claramente es la forma como actúan los funcionarios de las administraciones que pierden con las elecciones el poder en los municipios.

Esos funcionarios, en el momento que pierden políticamente el poder, aparecen como si estuvieran por fuera de la legalidad y poco o nada les importa el proceso de empalme.

**9.** Los funcionarios que salen poco les importa entregar una información adecuada y suficiente así lo determine la ley. En muchos casos prefieren no entregar la información que hacerlo de manera irregular, porque se cubren unos funcionarios con otros y en ese sentido, le queda más difícil a los entes de control ejercer la vigilancia y encontrar las personas que son los verdaderos responsables o culpables.

Las autoridades de control debieran cobrar multas a esos funcionarios que no tienen respeto por el desarrollo del empalme porque las investigaciones en la mayoría de los casos se demoran mucho tiempo y los funcionarios que salen, por lo regular después, no los ubican de manera adecuada para poder determinar por qué motivo entregaron la información sin respetar los tiempos y las condiciones para hacerlo.

**10.** Como no existe un control adecuado sobre la forma de establecer las reuniones para la entrega de la información, se presentan serias discrepancias en relación con los procesos de trabajo acordados entre los diferentes equipos.

**11.** La falta de planeación impide, hacerle el verdadero seguimiento requerido al PLAN DE DESARROLLO de la administración anterior, que por lo general no se completó de manera adecuada en su ejecución y en ese sentido, queda en evidencia la incapacidad para demostrar el verdadero impacto logrado con las obras y los servicios.

**12.** En muchas ocasiones, lo más significativo del proceso de empalme son los debates sobre los que se sustenta la importancia de la metodología del uso de los instrumentos para recoger la información y en ese proceso participan los llamados cooperantes internacionales que son personas, que vienen buscando contratos en los municipios y que tienen definidas, unas tendencias ideológicas propias a los intereses de cada bloque de poder ya sea este norteamericano o europeo, manejan diferentes formas de pensar y de usar los recursos, creen que poseen la verdad absoluta y en sus exposiciones, en la mayoría de los casos, las hacen sin tener en cuenta la realidad de cada municipio.

Los cooperantes internacionales no tienen otra función que buscar contratos en la nueva administración ya que en realidad su ayuda es insignificante y se mantienen en una lucha frontal entre los cooperante de Estados Unidos y los de Europa de una manera tan vulgar que en realidad los mismos municipios se dan cuenta de los salarios que les pagan desde el exterior y entonces, sus aportes al empalme son mínimos, no deberían intervenir en el proceso de empalme, porque poco aportan en cuanto a conocimiento, la metodología y el procedimiento del desarrollo del empalme y más bien se convierten en un problema, porque solo defienden sus tendencias ideológicas y políticas y ese es un grave problema para el proceso de empalme.

Cuando no se les toma en cuenta su participación por la forma irregular como colocan sus argumentaciones sobre la realidad de los hechos y de la información, amenazan a quienes hacen parte de las mesas de trabajo de la administración entrante con no prestar el apoyo económico, por lo regular quienes utilizan este método de presión son las entidades que tienen cooperantes de los Estados Unidos a quienes sus jefes les ordenan de antemano que tanto el empalme como el PLAN DE DESARROLLO debe estar bajo su control.

La lucha entre los cooperantes con filosofía europea y los de los Estados Unidos es bastante intensa y por ejemplo desde Medellín, unos y otros manipulan la información, determinan con los alcaldes de los municipios la forma de bloquear las reuniones con los funcionarios o presentan supuestamente una plataforma donde los recursos para los refrigerios y los almuerzos de las mesas de trabajo son más abundantes y mejor el almuerzo, estrategias pueriles, que se utilizan, pero que, en nuestro medio, desafortunadamente, dan resultado.

Uno de los hechos más complejos es la forma como cada uno de los bloques de los cooperantes trata de ganarse la amistad de los funcionarios que están realizando el empalme y cuando estos funcionarios, a los que ellos creen ignorantes, no les aceptan sus recomendaciones poco ajustadas a la realidad de los municipios, hacen público su enojo y además, supuestamente manifiestan su superioridad en torno al conocimiento que han impartido, así este sea mínimo.

En términos generales los llamados cooperantes para los municipios que tienen conflictos sociales y políticos, más que una ayuda son un problema para el proceso de empalme, porque la

comunidad no ve con buenos ojos la presencia de estas personas en tanto que poco o nada conocen de la realidad de los municipios.

En otras ocasiones y durante el empalme a los municipios llegan una serie de personas y de entidades, que toman en ocasiones de sorpresa supuestamente a la administración entrante, realizando trabajos de levantamiento de información sin tomar en consideración el permiso o la autorización de la administración entrante, sino que se apoderan de los espacios y de las personas de manera irregular.

Mandan a funcionarios supuestamente de entidades internacionales a que realicen encuestas, presuntamente para entidades nacionales y si se lee la letra menuda del instructivo de la encuesta, parece que es para una universidad internacional.

Hay en este momento una incertidumbre en torno al papel que pueden cumplir los cooperantes en el manejo del proceso negociador de la PAZ en Colombia, porque las comunidades rurales no creen en sus buenas intenciones en torno a la paz debido a la ideología que manejan y que han hecho pública en todo el proceso de empalme tratando de orientar en tal sentido, a las personas que supuestamente pueden quedar en la nueva administración.

En ese sentido entonces, hay que tomar atenta nota de cuáles son las intenciones de los cooperantes y hasta donde su papel no es una vulgar intervención en política, de manera camuflada.

**13.** De igual manera se ha podido demostrar que las personas que han recibido los servicios y las obras realizadas por las administraciones anteriores, fueron burlados en muchos casos en su buena fe y se aprovecharon del desconocimiento en torno a la responsabilidad de los contratistas en cuanto a la calidad de las obras y de los servicios entregados y en ese caso la mayoría de los recibidos firmados por los beneficiarios en relación con la satisfacción del usuario, no corresponden a la verdad de los hechos.

Por eso eran tan importantes todos los apoyos en el momento del empalme debido a que se debía conocer la verdad de forma concreta y teniendo en cuenta el cumplimiento con el PLAN DE DESARROLLO de la alcaldía saliente.

**14.** Es evidente que los empalmes tienen que dar respuestas a las plataformas políticas de las administraciones y en ese caso, es necesario ampliar los espacios del debate, sobre cómo cada movimiento político que logra una alcaldía, en un momento dado, debe poner en claro cuál es la plataforma ideológica de ese movimiento y no engañar a las personas, dado que la comunidad votó por un programa de gobierno por el que debe responderse.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. GENERAL**

- Determinar si en efecto, en nuestro medio, se cumple con todos los parámetros legales y pasos requeridos y definidos, para la realización del empalme entre administraciones municipales que se suceden en el tiempo y en el gobierno local, y si el mismo, es ajustado a la realidad y dentro de unas condiciones apropiadas para alcanzar el mayor conocimiento de la verdad de lo ocurrido, en la gestión de la administración saliente.

## **2.2. ESPECÍFICOS**

- Identificar el marco normativo existente en nuestro ordenamiento jurídico en relación con el proceso de empalme – Informe de Gestión, prescrito u ordenado para los funcionarios públicos... Entre los diferentes estamentos administrativos que detentan dicha autoridad, en cada periodo de gobierno.
- Establecer en qué condiciones y bajo qué criterios deben consolidarse los protocolos legales establecidos para lograr entregar la mejor información en los procesos de empalme entre administraciones municipales.
- Identificar la función constitucional y legal que están llamados a cumplir los entes de control en el desarrollo y vigilancia de dichos empalmes.

- Determinar cuál es el papel que deben asumir los ciudadanos en el proceso de empalme entre administraciones municipales, entrantes y salientes, en cada período de gobierno.
- Establecer con base en la experiencia de campo, cuáles pueden ser los procesos de mejoramiento de los empalmes realizados entre las administraciones municipales.

### **3. MARCO TEÓRICO**

Según lo expresa Uvalle (1999), el Estado es un conjunto de instituciones que articulan lo privado, lo público y lo social en cuatro esferas que son indispensables para conseguir el desarrollo de la sociedad, de ahí que, nuestra organización político-administrativa nos permite concebirnos como un Estado social de derecho, democrático, pluralista y por sobretodo, fundado en la solidaridad de las personas que lo integramos, entre otras dimensiones más, tal cual se consigna de manera expresa en parte del artículo 1º de la Carta Fundamental.

Tal concepción de Estado social, está inspirada en la idea de organización humana, civilizada, estructurada, que preconizan las diferentes corrientes de pensamiento político de corte liberal surgidas en la edad moderna y contemporánea que privilegian los derechos individuales por encima de los colectivos, pero con mayor énfasis, enraizada, en las doctrinas de tipo social, alentadas en las teorías sociológicas de grandes pensadores de la talla de Juan

Jacobo Rousseau, Emile Durkheim, y León Duguit, entre muchos otros, que tienden a entronizar en el principio de la solidaridad, la base de la formación, estructura y basamento de la sociedad; por esto, es el mismo Duguit (1926), quien señala que todo se transforma, por consiguiente, también el derecho obedece a una evolución, cuyo sentido está determinado por el postulado de la maximización de la solidaridad entre los hombres, solidaridad, a la vez que es un hecho, es un motivo de la conducta individual y social, y es un criterio de la justicia del Derecho.

Y, la vertiente legal, justa o de derecho que caracteriza nuestra organización política-social-Estado, tiene su génesis en las fuentes del positivismo jurídico y especialmente en el iusnaturalismo filosófico que ha influenciado la determinación y creación de las instituciones legales que inspiran y convergen en nuestro orden jurídico. Lo que, en suma, lleva a que el Estado Social y democrático de Derecho del que estamos imbuidos, se inspire en la pretensión de acabar con las desigualdades sociales y económicas, tanto del individuo, como de los grupos poblacionales o de la misma sociedad, en su conjunto.

La democracia representativa, el pluralismo y la participación política, como elementos estructurales de la organización social, permiten establecer diversas posturas ideológicas, posiciones o conductas de pensamiento y de acción, en los ciudadanos que, bien definidas permiten, de una parte, la conformación de grupos o partidos políticos, con sus adeptos o partidarios bien activos y militantes o, de otra parte, posibilitan la presentación de individuos que, aunque no se orientan por las corrientes políticas ni mucho menos militan en ellas, se rigen por sus propias convicciones de vida que, en suma, también representan posturas políticas, pero no, partidistas.

Para el primer grupo de ciudadanos con militancia política, su vida activa en este sentido está caracterizada por las preferencias políticas que ostenten, las que, según Front (2001), tienen siempre una doble dimensión: extensión e intensidad. Mientras la democracia representativa se organiza en base a la extensión de las preferencias, la introducción de muchos otros mecanismos participativos trata de recoger la intensidad de las preferencias, aunque con ello su puede correr el riesgo de adoptar las decisiones que cuentan con menor respaldo social (extensión). Y en este fragor político, surge el manejo del poder que, es en definitiva, lo que persiguen las organizaciones políticas estructuradas en forma de partidos políticos, para suceder en el manejo de la dirección del Estado y de su administración.

Y es en este contexto donde, emerge la importancia de la administración pública como instrumento para realizar los fines del Estado, cobrando relevancia lo expresado por Guerrero (1997), la administración pública constituye la actividad organizadora del Estado, que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen. Además afirma que los Estados más poderosos del mundo son los mejor administrados y son poderosos porque han sido capaces de alimentar y educar la población, brindarle salud y lo necesario para vivir de forma civilizada.

Con esto, el proceso de empalme entre las administraciones municipales al suceder en cada período de gobierno, representa una de las estrategias con las cuales el Estado quiere desplegar una forma de administración, de tipo gerencial, efectiva, transparente, participativa, hacia el logro de sus fines, brindándole la posibilidad a los diferentes actores sociales

comprometidos en dicho proceso, la oportunidad de hacerse partícipes y responsables de la propia administración pública estatal, a nivel municipal.

#### Capítulo 1. Marco jurídico del proceso de empalme entre administraciones municipales

Dicho proceso tiene su lineamiento normativo, erigido desde la Constitución Política de Colombia, Capítulo V. DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. Principios de la función pública, tal y como reza el siguiente precepto legal:

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Como el tema ha tenido su evolución en el tiempo, aunque no muy extensa en comparación con lo que debería ser su desarrollo histórico y la importancia que el mismo, reviste, ha recibido ya, despliegue jurisprudencial, como en la sentencia 557/2009, en el aparte 5.4.10, en la que se planteó:

(...)

“En relación con la amplitud de la vigilancia fiscal la Sala reitera su procedencia respecto de entidades o personas privadas que administren bienes o recursos públicos...”.

Y, a fin, con los principios de la función pública que ejercen los servidores del Estado, se tiene que, la Sentencia C-826/13, consignó con respecto a la creación e implementación de

sistema de control de calidad en las entidades estatales- Exequibilidad de los artículos 1° y 2° de la Ley 872 de 2003-, lo siguiente:

La Corte concluye que los artículos 1 y 2 de la Ley 782 de 2003 son exequibles por los cargos analizados en este proceso de constitucionalidad, ya que: (i) Es necesario diferenciar entre el Control Interno, Control Disciplinario, Control Fiscal y Sistema de Gestión de Calidad, ya que el sistema de Control Interno busca la vigilancia y control interno en las entidades públicas respecto del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, así como la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones. Entretanto, el Control Fiscal busca la protección del patrimonio de la Nación, es un control externo, posterior y selectivo, y se fundamenta en los artículos 119, 267 a 274 de la CP, la Ley 42 de 1993 y el Decreto Ley 1474 de 2011. Por su parte, el Sistema de Gestión de Calidad creado por la Ley 87 de 1993, se fundamenta en el artículo 209 Superior y busca el mejoramiento de la administración pública en términos de la calidad en el servicio y la satisfacción de las necesidades de los usuarios indica. Por tanto, este Tribunal no evidencia ninguna vulneración de los artículos 209, 267, 268, 269 y 272 Superiores de la CP, ya que las normas demandadas –arts. 1 y 2 de la Ley 782 de 2003- que crean el Sistema de Gestión de Calidad y designan las entidades obligadas de implementarlo, se soportan constitucionalmente en el artículo 209 Superior, que consagra los principios orientadores de la administración pública, tales como los principios de igualdad, eficacia, celeridad, imparcialidad y moralidad. Adicionalmente esta herramienta encuentra fundamento en los artículos 2°, 78, 67 inciso 5°, 256-4, 254, 267, 268-2, 277, 343 y 365, ya que la calidad del servicio y la satisfacción de los usuarios tiene que ver directamente con las finalidades del Estado Social de Derecho y el goce

efectivo de los derechos de los ciudadanos, a través de herramientas de gestión de calidad creadas y diseñadas por el Legislador, y el Constituyente introdujo el control de gestión y de resultados, con el fin que la prestación de los servicios a cargo del Estado y el rendimiento fiscal no escapen al control del ordenamiento jurídico y con ello se logre la satisfacción del usuario y se garantice con ello los derechos constitucionales de los ciudadanos y de la comunidad en general. (ii) Existe una íntima relación o complementariedad entre el Sistema de Gestión de la Calidad y el Control Interno, y entre estos y el Control Fiscal, manteniendo sin embargo cada uno su naturaleza y finalidades constitucionales y legales. (iii) Encuentra esta Corporación que el Legislador tenía plena y amplia libertad de configuración en materia de regulación de herramientas para el mejoramiento de la administración pública, en desarrollo de la cláusula general de competencia de conformidad con el artículo 150 CP, para desarrollar y regular los postulados constitucionales que se refieren a los valores y principios con el fin de mejorar la calidad del servicio y la satisfacción de los usuarios de la administración pública, generando una herramienta de gestión de calidad, encaminada a evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades obligadas. (iv) De otra parte, el objetivo de esta herramienta de Gestión de Calidad es adoptar el Sistema Internacional de Calidad ISO 9000 en las entidades estatales, para el mejoramiento de las condiciones de eficiencia, eficacia y efectividad en temas de calidad que se le ofrecen a los usuarios, lo cual se encuentra en armonía con las exigencias a nivel internacional en la materia, plasmadas en la “La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana, El Salvador, en octubre de 2008, así como con los propósitos constitucionales de integración latinoamericana. (v) Finalmente el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, No 11001-03-

06-000-2004-01606-01 del 18 de noviembre de 2004, se encuentra en total sintonía con la presente postura de esta Corporación al encontrar pleno fundamento constitucional al Sistema de Control de Calidad creado por la Ley 782 de 2003, especialmente sus artículos 1º y 2º sobre la creación del mismo y la designación de las entidades obligadas a implementarlo, y al concluir que antes que suplantar o contradecir el sistema de Control Interno, el Control Disciplinario o el Control Fiscal, estas herramientas son complementarias.

Y continúa la sentencia refiriéndose en concreto, a la administración y gestión pública y a sus principios constitucionales orientadores, tales como: Principio de eficacia-Principio de eficiencia, Principio de celeridad, Principio de moralidad y, a l control Interno y Disciplinario Interno, enfatizando en su concreción y definición legal.

Aparte destacado merece lo manifestado en la sentencia traída, con respecto a la Procuraduría General De La Nación Y Función Administrativa, la cual está sujeta a principios de orden constitucional, al servicio de intereses generales:

La Procuraduría General de la Nación es un organismo de control, independiente y autónomo, de carácter administrativo, por lo tanto está sujeta a los principios de orden constitucional que rigen la función administrativa, este organismo está al servicio de los intereses generales, por tal motivo se estableció que los controles realizados en cabeza de los funcionarios públicos, de conformidad con el artículo 209 superior se enmarquen dentro de los imperativos de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad “mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”

Y sobre el control disciplinario reza: control disciplinario de la administración pública se ejerce en dos niveles

Concluye en este último punto la corte que el derecho disciplinario tiene dos formas de expresarse, a través del control interno de las entidades del Estado, y a través del control externo que ejerce la Procuraduría General de la Nación, de manera que es parte de la forma jurídica como se ejerce el control del servicio público.

***Destaca la providencia que, el control fiscal de la contraloría general de la república y contralorías regionales-Función pública:***

El Control Fiscal por su parte es responsabilidad de la Contraloría General de la República y de las contralorías de las entidades territoriales según está estipulado en los artículos 267 a 274 de la Constitución Política. Ésta es una función pública en la cual los entes designados para ejercerla vigilan la gestión fiscal de los servidores públicos, al igual que la de los particulares que manejen o administren fondos o bienes de la Nación. Esta vigilancia fiscal incluye de conformidad con el artículo 267 CP un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Igualmente, es de señalar que el control fiscal se ha de realizar en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. En el artículo 119 de la Carta se consagra que “La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la

gestión fiscal y el control de resultado de la administración”, y en el artículo 117 CP se señala que la Contraloría General de la República es uno de los órganos de control de la Nación. Por tanto, es claro para la Corte que este es un control específico dado a la Contraloría, el cual, se reitera, es el de la vigilancia y control de la gestión fiscal y de resultados de la Administración Pública y de los particulares que manejen recursos públicos de la Nación.

Y como la función pública está reglada en la constitución, también, se tienen normas sancionatorias frente a las irregularidades en que incurran los servidores públicos en su despliegue, a saber, la Sentencia C-030/12, sobre el CODIGO DISCIPLINARIO UNICO, plantea que, las exigencias en deberes del servidor público en el servicio y en el trato no vulneran los principios de tipicidad, legalidad y debido proceso disciplinario, tal y como se manifestó en dicha providencia:

Los numerales 2 y 6 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único, consagran para todos los servidores públicos: un deber general afirmativo relativo al cumplimiento del servicio que le haya sido encomendado con las exigencias de diligencia, eficiencia e imparcialidad; un deber general negativo referido a la abstención de cualquier clase de acto u omisión que origine la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial o el abuso indebido del cargo o de las funciones encomendadas, y una obligación de carácter general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud en las relaciones interpersonales por razón del servicio público que le haya sido encomendado, deberes y obligaciones que constituyen un desarrollo de las normas constitucionales que son el fundamento de la

responsabilidad disciplinaria, sobre los que la Corte encuentra que las expresiones demandadas son fiel desarrollo de mandatos constitucionales y son deberes y obligaciones generales y básicos que están consagrados en la Carta Política o constituyen un desarrollo de postulados de la administración pública y de la responsabilidad disciplinaria; que se encuentran en plena armonía con las finalidades constitucionales propias del derecho disciplinario; que no vulneran en sentido alguno los principios de tipicidad y legalidad rectores del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, y que no es cierto que estas expresiones constituyan tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados respecto de los cuales el operador disciplinario no pueda llevar a cabo una remisión normativa o realizar una interpretación sistemática.

(...)

El artículo 48 de la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único determina las faltas gravísimas, y en su numeral 45 prevé como falta gravísima el ejercer actividades o recibir beneficios de “negocios incompatibles con el buen nombre y prestigio de la institución” a la que pertenece el servidor público, precisando la Corte que si bien la figura de los tipos disciplinarios en blanco o abiertos, o los conceptos indeterminados, en materia disciplinaria son admisibles constitucionalmente, siempre y cuando exista la posibilidad de realizar una remisión normativa, una interpretación sistemática o una determinación del alcance normativo del precepto disciplinario, de manera que el tipo se complemente a partir de otras disposiciones cuya violación o incumplimiento configura la falta disciplinaria de que se trate. En el caso específico de las expresiones acusadas cumplen parcialmente con los presupuestos básicos de la conducta típica disciplinaria en razón a la vaguedad e indeterminación de algunas de las expresiones demandadas, que no permiten determinar con claridad y exactitud la falta disciplinaria gravísima a sancionar, a través de las técnicas de remisión normativa o de interpretación

sistemática propias de los tipos disciplinarios en blanco o abiertos, o mediante la determinación del alcance normativo de los conceptos jurídicos indeterminados. Es así como dada la textura abierta o en blanco de las expresiones relativas a ejercer actividades o recibir beneficios de “negocios incompatibles con ... la institución” a la que pertenece el servidor público, encuentra la Sala que el alcance normativo de estas expresiones si bien es constitucional, debe necesariamente delimitarse en su aplicación a partir de la remisión normativa, la interpretación sistemática o la determinación con fundamento en la Constitución, la ley o el reglamento, con lo que se garantizan los principios de tipicidad y legalidad, por lo que se declarará su exequibilidad; no así con las expresiones “el buen nombre y prestigio de” la institución, contenidas igualmente en el numeral 45 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que no se encuentran en armonía con los principios de tipicidad y legalidad en materia disciplinaria y afectan garantías fundamentales del debido proceso del sujeto disciplinado, ya que constituyen expresiones vagas y ambiguas e indeterminadas, respecto de las cuales no es posible llevar a cabo la labor de remisión normativa, de interpretación sistemática o de determinación del alcance normativo de las mismas, lo que conduce a su inexecuibilidad.

A continuación, se muestra el marco legislativo que regula el proceso de empalme, recuperado de:

[https://issuu.com/almadigital/docs/orientaciones\\_para\\_un\\_empalme\\_exito\\_0932392be3e36a](https://issuu.com/almadigital/docs/orientaciones_para_un_empalme_exito_0932392be3e36a):

- i. Ley 1757 de 2015 En el Título IV fija los elementos y lineamientos para la “Rendición de cuentas de la rama ejecutiva”.
- ii. Ley 1712 de 2014 Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

- iii. Ley 1551 de 2012 Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- iv. Ley 1474 de 2011 “Estatuto Anticorrupción”. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- v. Ley 1450 de 2010 Establece que los alcaldes y gobernadores, antes del 15 de diciembre del último año de su respectivo período de gobierno, entregarán a los nuevos mandatarios la información necesaria para efectos de la formulación del nuevo Plan de desarrollo y la presentación de los informes que requieran las entidades competentes.
- vi. Ley 1151 de 2007 Por medio de la cual se dicta el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010.
- vii. Ley 1098 de 2006 Por medio del cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia.
- viii. Ley 951 de 2005 Por la cual se crea el acta de informe de gestión y se fijan las normas generales para la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos del Estado colombiano.
- ix. Ley 594 de 2000 Establece las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado.
- x. Ley 152 de 1994 Artículo 39, numeral 2: Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las

personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan de desarrollo.

- xi. Decreto 019 de 2012 Artículo 230. Se fijan las funciones, competencias o responsabilidades de las Oficinas de Control Interno y de los Jefes de Control Interno o quienes hagan sus veces.
- xii. Decreto 2693 de 2012 Emitido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamentan parcialmente las Leyes 1341 de 2009 y 1450 de 2011, y se dictan otras disposiciones.
- xiii. Resolución conjunta 018 de la Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, septiembre de 2015 Cumplimiento de las Leyes 951 de 2005, 1151 de 2007 y 1551 de 2012 – procesos de empalmes entre mandatarios entrantes y salientes.
- xiv. Resolución Orgánica 7350 de 2013 Por la cual se modifica la Resolución Orgánica No 6289 del 8 de marzo del 2011 que "Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República".
- xv. Resolución Orgánica 5674 de 2005 Emitida por la Contraloría General de la República, reglamenta la metodología para elaborar el Acta de Informes de Gestión, entendida como el conjunto de información administrativa, legal y financiera que debe acompañar un proceso de empalme. Modifica parcialmente la Resolución.

- xvi. Resolución Orgánica 5544 de 2003 Emitida por la Contraloría General de la República, reglamenta la rendición de cuentas, la revisión y unificación de la información que se presenta a Contraloría General de la República.
- xvii. Circular Externa 002 de 2015 Emitida por el Archivo General de la Nación. Por medio del cual se establecen lineamientos para el proceso de entrega de archivos, en cualquier soporte, con ocasión del cambio de administración de las entidades territoriales.
- xviii. Circular 035 de 2011 Emitida por la Procuraduría General de la Nación, presenta los contenidos mínimos que debe contener el proceso de empalme e informe de gestión.
- xix. Circular 006 de 2011 Emitida por el Archivo General de la Nación. Por medio del cual, y con base en los parámetros legales y con ocasión del cambio de administración, se establecen lineamientos de entrega de los archivos físicos y electrónicos de las entidades territoriales.
- xx. Circular 052 de 2003 Emitida por la Contaduría General de la Nación. Por medio de la cual se brindan instrucciones para el suministro de la información financiera, económica y social cuando se produzcan cambios de representante legal en los Entes públicos de los niveles nacional y territorial de los sectores central y descentralizado.
- xxi. Auto 383 de 2010 Emitido por la Corte Constitucional. Ordena a los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales priorizadas, que finalizan su período de funciones en el año 2011 que en el informe final sobre su gestión, se incluya un capítulo relacionado con la situación del desplazamiento forzado.

- xxii. Instructivo 12 del 2000 Emitido por la Contaduría General de la Nación. Establece el procedimiento para la entrega de la información financiera, económica y social, de los bienes, derechos y obligaciones de los entes públicos, por parte de los representantes legales salientes a los elegidos o nombrados, de que trata la Carta Circular No. 022 de 30 mayo de 2000.

Al respecto de la normatividad reseñada, cabe cuestionarse, ¿Qué papel han cumplido los órganos de control en los procesos de empalme?

“La Constitución Política establece en el artículo 267 que es función de la Contraloría General de la República, ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, vigilancia que comprende el control financiero, de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.

No solo la Ley 951 de 2005, también la Constitución y la Ley 42 de 1993 en el artículo 2º ordenan a los particulares que manejan fondos y bienes del Estado a rendir información sobre el manejo de dichos recursos, con el fin de proteger el patrimonio público, la transparencia en el manejo, y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia en la administración en el cumplimiento en los fines del Estado.”

Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República. Actas de informe de gestión 2014EE0146479.

En el decreto Ley 267 de 2000 por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. Y específicamente en

su artículo 3 expresa lo siguiente: “Artículo 3. Objetivos. Son objetivos de la Contraloría General de la República, ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación; evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente; generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública; establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal; procurar el resarcimiento del patrimonio público.”

Además la Contraloría de manera conjunta con la Procuraduría realizaron la circular 018 del 3 de septiembre de 2015:

A través de la Circular Conjunta No. 018 de 2015, recordaron a los funcionarios citados que deben cumplir con la obligación legal de presentar un informe (Acta de Informe de Gestión) a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones, de los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones.

El Contralor General de la República y el Procurador General de la Nación exhortaron a todos los servidores públicos de las administraciones entrantes y salientes para adoptar y ejecutar cuidadosa, diligente y verazmente las directrices (circulares, instructivos y formatos) emanadas del Departamento Nacional de Planeación DNP, conjuntamente con el Departamento Administrativo de la Función Pública, para el desarrollo del proceso de empalme, el cual debe ser de plena observancia y aplicación por parte de los gobernadores, alcaldes distritales, metropolitanos y municipales.

Para efecto del empalme, en el informe de gestión debe consignarse información como la siguiente:

- Organización clara y detallada de toda la información contractual de la gobernación, alcaldía distrital, metropolitana o municipal, respectivamente, incluyendo vigencias futuras,
- Informar clara y detalladamente qué contratos finalizan en el período de transición anotando los servicios que afectan.
- Relación clara y detallada de las obligaciones (pasivos) y estado de la deuda de la gobernación o municipio.
- Relación de procesos vigentes de responsabilidad fiscal, disciplinaria y de aquellos procesos judiciales y/o administrativos en los que la Gobernación o municipio sea parte.
- Relación de proyectos financiados directa o conjuntamente con entidades nacionales, departamentos u otros municipios, detallando su estado actual.
- Información en capítulo especial sobre la gestión de la entidad territorial en materia de prevención, protección, atención y asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

### ***Informe obligatorio y para conocimiento de la ciudadanía***

La Circular conjunta del Contralor General de la República y el Procurador General de la Nación recuerda que el informe de gestión de cada administración saliente, deberá ponerse a disposición de la ciudadanía a través de la página web de la respectiva entidad territorial antes del 1º de diciembre de 2015.

Por tratarse de una obligación dispuesta en la Ley 951 de 2005 y consecuentemente de obligatorio cumplimiento, la omisión de este informe de gestión implica ser objeto de la acción disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

Es menester expresar que, a pesar de lucir esta normatividad tan completa y bien pensada, para organizar y regular el proceso de empalme, en nuestro medio, desafortunadamente, por todos los contrastes e intereses que se manejan en la política que más parece una politiquería, no existe la conciencia plena de obediencia y acatamiento a las mismas, porque, se ha instaurado como costumbre en esta sociedad, el “hacerle trampa a la Ley” y más, en materia del manejo de los recursos y patrimonio públicos que, a toda costa, se busca “sacar tajada” – como se dice en el lenguaje coloquial- de la oportunidad y más aún, cuando se ejercen funciones públicas que facilitan dichas prácticas, como lo es, el proceso de empalme entre administraciones, donde los faltantes y hallazgos, pululan.

Y se presentan muchas fallas en el ejercicio del control y vigilancia ejercido a través de los entes de control establecidos para el asunto, por la prevalencia que se le da a las prácticas amañadas y poco claras, cuando se trata de cumplir dicha función, por parte de quienes la tienen a su cargo, todo esto, por desatender la aplicación de dicha normativa y darle prioridad y prevalencia a intereses partidistas y particulares de gremios económicos, sociales y políticos que debilitan el ser y propósito mismo del Estado Social y Democrático de Derecho, y con esto, deteriorando el orden social, la legalidad, la justicia y el bien común, entre otros muchos principios que inspiran nuestra organización política.

Tal cual, se puede predicar de la ciudadanía del común, que se abstiene de participar en dichos procesos por ignorancia o desmotivación, o simplemente actúan como “convidados de piedra” atestando con simples movimientos de cabeza o murmullos, lo que se plasma, decide y archiva, en materia de lo tratado en los procesos de empalme, inhibiéndose así de cumplir la Ley y la propia constitución, concretamente lo normado por esta en su artículo 95, en cuanto a los deberes y obligaciones, de índole social, cívicos y políticos y de efectivizar en su favor, los diversos mecanismos de participación ciudadana traídos por el artículo 103, de la misma Carta Magna.

Esto debe cambiar, y por exigencia misma de la norma constitucional, la comunidad debe organizarse en asociaciones que le permita hacer las veedurías ciudadanas, como medio de control social y vigilancia de la gestión pública, apropiándose de su función y labor crítica y legal y por sobretodo, fiscalizadora del manejo que se le da a los recursos y patrimonios públicos por parte de los funcionarios que representan a cada administración.

## **Capítulo 2.**

### **Generalidades específicas sobre el proceso de empalme.**

#### **Título 1. Definición y características del proceso de empalme.**

A continuación se abordará el tema objeto del presente trabajo de grado, con la conceptualización detallada de los principales aspectos desarrollados en el mismo, para lo cual fue recuperada tal información de los siguientes fuentes: enlace <https://es.scribd.com/document/73305440/Recomendaciones-para-los-procesos-de-empalme-de-los-mandatarios-territoriales> y, (Departamento Nacional de Planeación. 2011 – 2012: 7- Dirección Nacional de Planeación Empalmes efectivos Instructivo para el proceso de empalme de los mandatarios territoriales 2015 – 2016):

#### **1.1 ¿Qué se entiende por el proceso de empalme?**

De acuerdo a la pregunta, se pueden tener varias acepciones.

- Es el proceso o acción pública formal, por medio de la cual el mandatario municipal saliente le entrega la administración de la entidad territorial al mandatario entrante.
- Es la premisa pública y formal, por medio de la cual mandatario saliente le entrega al entrante la administración de la entidad territorial.

- Es la estrategia pública empleada del mandatario saliente, para entregarle al mandatario entrante la administración del ente territorial.
- Es el procedimiento público y formal que permite la transición de una administración a otra.
- Es el proceso de gestión por medio del cual se da cuenta del estado de la entidad territorial en relación con sus recursos administrativos, financieros, humanos y tecnológicos, como también de sus asuntos en materia de desarrollo económico, social, político, cultural, ambiental, de ordenamiento territorial, seguridad y convivencia ciudadana, orden público, entre otros.
- Se puede tomar como un momento de diálogo, interacción y comunicación entre los equipos de gobierno entrante y saliente, con el fin de conocer de manera formal y oportuna el estado de la entidad territorial y de su administración.
- El empalme, finalmente se considera como un proceso de preparación para el cambio de gobierno desde la proclamación del candidato electo hasta la firma del acta de informe de gestión en la que se da cuenta de los recursos administrativos, financieros y humanos con los que se gobernará.

## **1.2 ¿Para qué sirve el empalme?**

*Al mandatario saliente.*

- Informar a la nueva administración sobre el estado en que se encuentra la entidad territorial y hacer recomendaciones de gestión basadas en su experiencia.
- Dar a conocer las políticas, programas o proyectos que considera deben continuar una vez finalizado su mandato y que son fundamentales en el mediano y largo plazo.
- Rendir cuentas a los diferentes actores (sociedad civil, cuerpos colegiados, organismos de control, entre otros).
- Tener sistematizadas las lecciones aprendidas y buenas prácticas, las cuales servirán de insumo para futuras aspiraciones electorales.
- Contar con un mayor voto de confianza por parte de la comunidad, la cual reconoce en estos actos un esfuerzo por mostrar los resultados de la gestión.
- Contar con información organizada ante cualquier requerimiento posterior de los organismos de control.

***Al mandatario entrante.***

- Conocer en detalle la situación de la entidad territorial y de la Administración en los aspectos de desarrollo y gestión.

- Reflexionar sobre los temas estratégicos y normativos teniendo en cuenta los diferentes grupos poblacionales con un énfasis particular en quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad por razones de sexo, edad, etnia, ubicación geográfica, pobreza, pobreza extrema y condiciones de discapacidad o desplazamiento.

- Identificar las apuestas de desarrollo, programas o proyectos exitosos y convenientes, que son armónicos con su programa de gobierno y cuya continuidad podría generarle victorias tempranas a su administración.

- Tomar como referencia las lecciones aprendidas para la implementación de nuevas políticas, programas o proyectos.

- Contar con información específica y actualizada y más elementos para iniciar la formulación del plan de desarrollo.

- Identificar posibles indicadores y líneas de base y plantearse nuevas metas a partir de su programa de gobierno.

- Orientar la integración del POT y sus acciones previstas con la propuesta de desarrollo para el municipio.

- Evaluar los recursos e instrumentos disponibles y la capacidad de la administración territorial.

- Generar espacios de diálogo y reflexión que retroalimenten los procesos de gestión pública a partir de la experiencia del mandatario saliente.

- Conocer los mandatos legales de su competencia y los procesos administrativos y judiciales que se encuentran vigentes y planificar los compromisos legales que tenga la entidad territorial.

- Identificar los aliados estratégicos y los espacios de participación social que pueden complementar la capacidad de la administración local para abordar los problemas y necesidades de la población y del territorio.

- Conocer la situación financiera de la entidad territorial: activos, pasivos y patrimonio, e ingresos y gastos.

### ***A la ciudadanía.***

- Conocer los resultados de la gestión del gobierno saliente la línea de base para hacerle control social a la nueva administración y consolidar procesos de participación en la gestión.

- Prevenir rupturas en la gestión pública que frenen el desarrollo del territorio.

- Incrementar su confianza en la institucionalidad pública.
- Contar con información que facilite el ejercicio de control social en el nuevo periodo de gobierno.
- Conocer algunos aspectos de la gestión de la administración saliente y elaborar propuestas para la continuidad de aspectos positivos o correctivos, según sea el caso.
- Lograr una mayor y mejor participación en los asuntos públicos.

***A los órganos de control.***

- Contar con información clara, veraz y oportuna para realizar las labores de control político, fiscal, etc.
- Sustentar las investigaciones que se deriven del ejercicio de sus competencias

**1.3 Características.**

- La entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos del Estado es un proceso obligatorio tanto para los nuevos mandatarios como para los mandatarios salientes.

- Es un proceso formal y acordado entre los equipos entrante y saliente, donde se definen tiempos, productos y responsables.
- Es de obligatorio cumplimiento, conforme con lo establecido en el marco legal tanto para el equipo saliente como para el entrante.
- Es de interés público porque se convierte en uno de los insumos para adelantar los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Es un proceso público y formal que emite la administración de una entidad territorial.
- Una premisa de procedimiento pública y administrativa, para presentar unos resultados de una gestión administrativa.
- Estrategia de gestión empleada por el mandatario saliente para presentar su gestión pública de su administración.
- Es un espacio de diálogo dado entre dos entidades territoriales administrativas, entrantes y salientes.
- Es un proceso en el cual se efectúa una rendición de cuentas administrativa.
- Es una acción pública administrativa.
- Reflexión sobre los temas estratégicos.
- Es la oportunidad para pensar en las iniciativas de desarrollo.
- Evaluar los logros obtenidos.
- Identifica los obstáculos que se presentaron en el desarrollo de la gestión.
- Aportan al diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas más efectivas.

#### **1.4 ¿Cuál es su objetivo principal?**

- Lograr la transición armoniosa entre la administración que termina su periodo y el nuevo gobernante y su equipo de trabajo, con el fin de evitar traumatismos en los procesos de gestión que repercuten en el desarrollo sostenible del territorio.

## **TITULO 2. Actores, responsabilidades y condiciones para el proceso de empalme.**

#### **2.1 ¿Qué actores participan en el empalme y qué función desempeñan?**

- *El mandatario saliente.*

Se entiende como el responsable de entregar la administración y los balances de su gestión.

- *El mandatario electo.*

Es el responsable de guiar los destinos de la alcaldía, durante los próximos cuatro años y de orientar el desarrollo del territorio conforma al mandato ciudadano.

- ***La ciudadanía.***

Es el actor principal de la gestión pública, que debe tener acceso a los informes resultantes del proceso de empalme.

- ***Los funcionarios.***

Son los servidores públicos y soporte de la memoria institucional, responsables de organizar y entregar la información a cargo de su competencia.

- ***Los órganos de control***

Son los responsables del proceso de auditar, de vigilancia y control fiscal

***Nota:*** La ciudadanía es representada en éste proceso por organizaciones de la sociedad civil, así como instancias de participación municipal como el Concejo Territorial de Planeación, las Juntas de Acción Comunal, las Acciones de Mujeres, de jóvenes, incluso, las ONGs y las veedurías ciudadanas, entre otras.

## **2.2 Responsabilidades de los participantes.**

### *Del gobernante saliente y sus funcionarios.*

- Proponer una agenda de trabajo. Que tenga como referente la visión y retos de desarrollo, liderados por el alcalde y organizar un equipo responsable del proceso.
- Elaborar y organizar documentos, informes, bases de datos, entre otros., que permitan conocer el estado de la entidad territorial de la administración
- Entregar la Administración. Documentar el proceso de empalme que se adelanta con el nuevo dirigente y su equipo, así como prestar acompañamiento.
- Brindar orientaciones y recomendaciones. Que sean pertinentes a la nueva administración para el buen desarrollo de la gestión pública
- Garantizar las condiciones logísticas. Para llevar a un buen término el proceso de empalme.
- Elaborar el informe de gestión, incluyendo una evaluación de los temas estratégicos locales (es preciso considerar en este los dirigentes grupos poblacionales) con sus respectivos documentos soporte, luego debe entregarse al equipo entrante y a los órganos de control; también hay que socializarlo con las comunidades y el Consejo Territorial de Planeación.

- Elaborar el documento de evaluación y de gestión del POT (para el caso de los municipios). Donde se presente el balance de la ejecución, especificando los temas que se deben fortalecer y aquellos que deben ajustarse para garantizar una adecuada planeación físico-territorial del municipio.

- Presentar el estado de los procesos de gestión, donde se evidencie una rendición de cuentas de los resultados obtenidos.

#### ***Del gobernante Entrante y sus asesores***

- Conformar un equipo de trabajo con personas idóneas y conocedoras de la situación de los habitantes del territorio, de los diferentes sectores y áreas temáticas de interés para la nueva administración.

- Acordar con el alcalde o gobernador saliente del plan de trabajo sobre los aspectos estratégicos de la entidad territorial y de la Administración que quiere conocer e informarse.

- Preparar los formatos que se requieran sobre información insumo para el plan de desarrollo.

- Recibir, aprender y asumir los procesos que se adelantan en la Administración y, de ser necesario, ajustarlos de acuerdo con las prioridades, recursos, competencias y la normatividad vigente.

- Recibir el informe de gestión, revisarlo, analizarlo y verificar que la información allí consignada se encuentre libre de irregularidades.

***Administración Saliente:***

- Designa vocero de empalme e informa al mandatario electo.
- Prepara y organiza con anticipación la información para el empalme.
- Coordina las reuniones definidas con el equipo entrante.
- Garantiza las condiciones logísticas para llevar a buen término el proceso de empalme

***Administración entrante:***

- Designa delegados para conformar comisión de empalme y oficializa ante administración saliente.

- Propone estrategia de empalme y coordina con equipo saliente (comisión).
- Participa en las reuniones definidas y organiza la recepción de información.
- Analiza el contenido del informe de gestión y prepara observaciones de ser el caso.

***De la ciudadanía:***

- Conocer y revisar la información de empalme que se socialice durante este proceso y analizar la coherencia de la misma. Los Consejos Territoriales como representantes de la Sociedad civil tienen una responsabilidad importante frente al proceso de empalme, relacionada no sólo con la revisión y validación de la información presentada, sino también con las recomendaciones que pueden aportar frente a los programas y proyectos estratégicos que deben tenerse en cuenta por la nueva administración.

***De los órganos de control.***

- Cumplir con la competencia establecida en las leyes sobre control fiscal, inspección, vigilancia, control y de auditoría, que garantice y contribuya con procesos de empalme transparentes.

### **2.3 Condiciones para hacer el empalme.**

- En éste literal, el empalme se constituye de cinco premisas, donde la información es clave durante el empalme que conlleva un corte de cuentas de la administración saliente y una oportunidad de resolver inquietudes para la Administración entrante.

#### ***Acuerdo formal.***

- Es necesario acordar el alcance, definir concertadamente la forma como se va a desarrollar el proceso y cumplir lo cabalmente.

#### ***Organizado.***

- Conformar un equipo para el empalme, con participación de ambas administraciones (entrante, saliente). Esto permite: Tener una visión integral de la situación de la entidad territorial y de la Administración.

#### ***Integral.***

- El proceso de empalme debe cubrir todas las áreas del desarrollo y la gestión territorial y debe llegar al conocimiento de todos los detalles que requiera la nueva administración.

### ***Transparente.***

- La Administración saliente debe estar en disposición de presentar informes sobre la totalidad de asuntos relacionados con la gestión territorial, así como hacer un inventario y entregar información y estadísticas básicas que soporten dichos informes; no solo porque es su obligación legal, sino porque es derecho del nuevo mandatario conocer el estado en que recibe la nueva Administración. En este sentido, es conveniente que se haga pública la copia del informe general del empalme.

### ***Voluntad y liderazgo.***

- La voluntad y disposición del gobernante saliente en el empalme y el liderazgo e interés del nuevo mandatario y su equipo son aspectos claves para el logro de los objetivos del proceso.

## **Capítulo 3.**

### **Experiencias, Reflexiones y recomendaciones, surgidas del Trabajo de Campo, tras participación activa y directa del asesor de esta monografía, en el proceso de empalme entre las administraciones saliente y entrante, del municipio de Ituango – Antioquia.**

A continuación, se recogen las vivencias y conocimientos que adquirió, de manera directa y presencial, el asesor de nuestra monografía, sociólogo e investigador Alberto Arturo Parra Gómez, consignadas en su Diario de Campo del 1º de Agosto de 2016, Municipio de Ituango,

quien orientó y participó en el en el proceso de empalme con la anterior administración, y de otras investigaciones afines, entre los meses de noviembre y diciembre de 2015 y enero de 2016, al pertenecer y haber conformado el equipo de trabajo de la administración que actualmente detenta el poder político-administrativo en dicha municipalidad, participación que se dio y que sirve de base para plasmar en la práctica, las reflexiones que arrojó dicho trabajo de campo, a manera de propuesta crítica hacia el logro a futuro, de cómo mejorar dicho procedimiento de empalme, para la efectivización de la normatividad y finalidad, que inspiran tal proceso, en nuestro medio.

### **3.1 El referente teórico del empalme entre administraciones municipales:**

Parte de una serie de documentos entregados por las entidades de control, en donde se establece el procedimiento para definir la constitución de las comisiones de empalme, en tanto que éstas deben de estar conformadas por personas que por sus especializaciones académicas y/o cognoscitivas, tengan la capacidad de verificar la información entregada por cada dependencia de la administración saliente en el tiempo y en las condiciones precisas, es decir que se establezca por ejemplo una comisión que esté plenamente capacitada para entender todo lo desarrollado por Planeación Municipal, otra comisión para analizar las finanzas y el sistema de control en lo atinente a la Tesorería y de igual manera se requiere de otra comisión especializada por ejemplo, para analizar lo que se relaciona con el desarrollo social y alcances del plan de desarrollo, y así respectivamente.

Pero esto tiene distintos problemas adicionales y es que en raras ocasiones se encuentran personas con las condiciones académicas y con el referente cognoscitivo claro, que los califique

de idóneas para conformar las diferentes comisiones requeridas para llevar a cabo un verdadero empalme en las condiciones exigidas, entre las administraciones municipales entrante y saliente.

Entre los aspectos que deben ser tenidos en consideración en el referente teórico del empalme de las administraciones municipales entrante y saliente es el hecho de que por lo general las entregas de la información se ven sometidas a restricciones en razón a que en muchas oportunidades en ellas se hacen presentes actuaciones e injerencias políticas que impiden visualizar la realidad de los hechos.

En este aspecto todavía hay mucho por decir en cuanto que cada acción del gobernante es la que define el verdadero sentido de la información y en consecuencia ésta, no está justificando la realidad ni de lo que se ofrece ni de lo que en verdad se trata.

Para poder encontrar un camino acertado que permita un empalme social, económico y jurídico acorde con la realidad, es indispensable generar confianza en el cumplimiento del plan de desarrollo de la administración saliente y que si este plan no se cumple dentro de los reglamentos y protocolos establecidos queda completamente imposible verificar con la información ofrecida, las más de las veces,- en la mayoría de los casos- aspectos tan importantes como: el cubrimiento de desarrollo del plan de gobierno, los indicadores que definen el mejoramiento o no de las acciones y el impacto logrado con la comunidad.

Hay un aspecto que rara vez se toca con la profundidad requerida y que tiene que ver con, la posibilidad jurídica de que quién aplica las políticas pueda consolidar el costo beneficio acorde con .los sectores de clase a las cuales se perfilan las acciones, los servicios y los elementos básicos, ese costo beneficio determina si en realidad las decisiones tomadas dentro de las políticas están bien orientadas para que el concepto de beneficio se logre de tal manera que el

costo pueda ser insignificante, pero por lo regular esto no ocurre, porque son más altos los costos que los beneficios y en este aspecto le hace falta a las entidades de control establecer en concreto en dónde está la dificultad para que el impacto de los servicios y las obras, sea una realidad.

En términos generales, quienes invierten, no están interesados en obtener los beneficios establecidos como parte de la estructura de la estrategia y tampoco las entidades de control exigen que esto se cumpla; por esa razón las auditorías en muchas ocasiones no pasan de ser de igual manera inoperantes porque solamente miden y verifican las acciones, las actividades, pero jamás se ponen a la tarea de consolidar un proceso de conocimiento fundamentado en el impacto a la comunidad.

Como consecuencia de todas estas falencias se hace indispensable entonces modificar lo que tiene que ver directamente con la manera de establecer y de ejercer los controles realizados en muchas ocasiones a los planes de desarrollo y a las actividades de los mandatarios municipales que supuestamente los ejecutan para cumplir con estos planes, en términos concretos una investigación sobre los procesos de empalme político administrativos tiene como premisa el poder resolver una serie de inquietudes e interrogantes emanadas directamente de la forma cómo las entidades de control cumplen con los requisitos para garantizar la visualización, la ética y el buen manejo de la administración pública y esto es, en concreto, lo que se va a investigar en este trabajo.

Se entiende la metodología como la parte de la investigación que define los pasos a seguir en el proceso investigativo, en este campo es necesario diferenciar la metodología, las técnicas y los instrumentos de investigación, porque las técnicas tienen qué ver con la aplicación de la gran

cantidad de protocolos que se utilizan para un empalme a nivel jurídico, económico y administrativo entre dos alcaldías.

Los formatos tienen diversas formas de recoger la información y en muchas ocasiones en búsqueda de precisión se quedan cortos para consolidar los análisis, por esa razón en el campo metodológico ya en el campo investigativo se debe apreciar con mayor capacidad de conocimiento la estructura misma de los formatos, porque estos en ocasiones, obstaculizan el análisis.

De igual manera los instrumentos empleados a partir de estas técnicas también deben ser modificados para ampliar la capacidad de análisis, luego de hacer estas precisiones el diseño metodológico busca como objetivo fundamental conseguir mediante los instrumentos adecuados la información más calificada para elaborar el análisis de la administración saliente. Pero en cuanto a la validez de esa información el diseño metodológico se queda bastante corto porque no tiene en su conjunto las herramientas apropiadas para verificar en concreto si la información entregada es confiable, verificable y representativa, entonces los pasos que se den para recopilar esa información en muchas ocasiones son insuficientes, innecesarios e inadecuados porque con ellos se está buscando algo que no se encuentra, no está elaborado y por tanto no es pertinente a la investigación, por esa razón es indispensable modificar en muchas ocasiones la metodología para recolectar este tipo de información.

En este sentido entonces, es necesario apreciar cuáles son los aspectos más importantes que se deben tomar en cuenta para lograr entender en qué se sustentan las dificultades y los aciertos al momento de entrar a considerar la importancia de un empalme, dado que en el mismo se combinan circunstancias sociales políticas culturales y de tipo ideológico que en un momento

dado pueden influir de manera positiva o negativa en lo que tiene que ver con el logro de los objetivos del empalme y en ese sentido, es que se hace necesaria la presencia y correlación de una serie de factores y elementos que son fundamentales tales como:

### **3.2.1. LA CIUDADANÍA**

Tiene un papel especial porque en un momento determinado si está organizada para realizar la vigilancia y participar adecuadamente lo puede hacer y en consecuencia, debe tomar en cuenta que su accionar lo que busca es darle mayor claridad al proceso.

### **3.2.2. LOS ENTES DE CONTROL**

Su papel es el que garantiza que de alguna manera hay que respetar la ley y acatar las determinaciones constitucionales en este sentido, es decir que los funcionarios salientes deben entregar la información con la mayor claridad y eficiencia y en ese aspecto, su actuación debe estar siempre en un riguroso proceso de desarrollo y control por las entidades a las cuales le corresponde hacerlo.

### **3.2.3. LOS FUNCIONARIOS**

Todos los funcionarios que participan en este proceso de empalme en cualquier municipio de Antioquia por ejemplo deben ajustar su conducta a un comportamiento ético que es

fundamental para determinar su capacidad de respuesta frente a la comunidad por las acciones y actividades realizadas durante su gestión, además debe haber un alto índice de creatividad y de posicionamiento de lo que se realiza en cumplimiento de sus labores y entonces, los funcionarios deben asumir el papel de servidores públicos en el momento de entregar la información, en la medida en que esta es fundamental para la futura gestión en el municipio.

### **3.2.4. LOS COOPERANTES INTERNACIONALES**

Estos juegan un papel más político que técnico por que en cada momento pretenden imponer su ideología, su forma de pensar y de definir lo que se tiene que hacer en un momento dado de acuerdo con los modelos que se han definido ya sea en Estados Unidos o en Europa y en ese aspecto, las presiones son muy altas cuando utilizan la amenaza de que no hay recursos para el respectivo municipio de parte supuestamente de las entidades y de los países que representan por que no se siguen los modelos y los conceptos de su patrocinador internacional.

### **3.2.5. ASPECTOS QUE SE DEBEN TOMAR EN CUENTA PARA SUPERAR LAS DIFICULTADES EN UN EMPALME**

Disponer de personas preparadas en los diversos campos de acción y áreas de trabajo para poderle dar la seriedad suficiente a los debates durante el empalme, en este campo se requiere de unas secretarías adecuadamente eficientes para levantar las actas en la medida en que en

ocasiones no se puede gravar, ya que se dan impedimentos para hacerlo y por lo general las actas se levantan a mano.

Ser demasiado puntuales en cada una de las reuniones dada la gran cantidad que se tienen que realizar y la forma como se deben llevar a efecto las mismas dentro de un orden lógico de acuerdo con la determinación de la importancia de cada una de las secretarías, de acuerdo con el Plan de Desarrollo del Alcalde saliente y su Programa de Gobierno.

Disponer de los protocolos para levantar información que tiene que ver las fichas de trabajo, las fichas para obtener información documental, las fichas analíticas y los diarios de campo para las reuniones específicas.

Conocer cuáles son los protocolos para llenar los informes que se entregan a los entes de control, dado que se encuentran hallazgos importantes en los cuales quedan demostradas actuaciones irregulares por las cuales tiene que responder el alcalde saliente ante los entes de control y esta información debe ser tomada con mucho cuidado y sin revanchismos políticos

La necesidad de poner al descubierto los problemas fundamentales en cuanto al no cumplimiento del Plan de Desarrollo del alcalde saliente

Tener un amplio sentido ético al momento de asumir la responsabilidad de encontrar los errores y las falencias de la administración anterior y en ese sentido hay que asumir una

posición muy profesional y ética de parte de los funcionarios entrantes y de quienes realizan el empalme.

Formar equipos de alto rendimiento por parte del alcalde entrante, que puedan llegar a acuerdos importantes en el desarrollo de las actividades, esto por lo regular es demasiado difícil y en ese sentido, hay que mejorar mucho en la preparación de las personas para los empalmes, pues es difícil planear organizadamente los mismos si no se tiene el conocimiento de la importancia de un equipo de alto rendimiento.

### **3.2.6. CON QUE ACTITUD DEBE PARTICIPAR EL ALCALDE SALIENTE**

Debe tener en cuenta que su papel político y de dueño del poder ya ha terminado y en ese sentido, tiene que asumir un papel no prepotente sino de colaborador, en especial cuando llega un contrario a la alcaldía.

Su verdadera colaboración se da cuando ordena sus funcionarios de manera real de que informen de la mejor manera al equipo entrante

Que den a conocer la verdad de los hechos y en ese sentido, no tengan miedo por decir lo que ocurrió si es del caso.

Estar en capacidad de rendir cuentas de la mejor manera posible.

Tener disponible y sistematizada toda la información necesaria para que el conocimiento de la misma sea rápido y preciso.

Contar con la información adecuada en el momento necesario y con los apoyos requeridos en cada caso.

### **3.2.7. COMO DEBE ASUMIR SU PAPEL EL MANDATARIO ENTRANTE**

1. Asumir que es un gobernante para toda la ciudadanía, es decir que su papel está encaminado con el cumplimiento de su Plan de Gobierno.
2. Buscar las fallas y las inconsistencias del gobierno anterior, en especial en el campo laboral y contractual para no verse perjudicado posteriormente.
3. Hacer claridad en cuanto a las deudas y los contratos con procedimientos corruptos, para no tener problemas con contratistas y trabajadores.
4. Incorporar a personas conocedoras de la contratación en Colombia, porque uno de los aspectos más importantes es saber en qué términos queda la misma.
5. Identificar con el empalme todo el problema presupuestal, dado que por lo regular el alcalde saliente deja la olla vacía y en ese sentido se ve perjudicado el alcalde

entrante y en otras ocasiones, quedan contratos firmados para períodos que cubren el tiempo del mandato del alcalde entrante.

6. El alcalde entrante debe tener la firmeza de carácter de poder denunciar los actos corruptos y las inversiones irregulares en proyectos no ajustados a la ley del alcalde saliente si es del caso.
7. Utilizar la información recogida de manera positiva, es decir en favor de la comunidad y del municipio, no se trata de borrón y cuenta nueva, lo que busca es aprovechar lo positivo del alcalde anterior en beneficio de la comunidad.
8. Se puede llegar a acuerdos con quienes hacen parte del equipo saliente para que colaboren con la administración entrante si las personas tienen el conocimiento suficiente sobre los temas a los cuales se les debe dar la mayor importancia.
9. Es indispensable además, con base en la información recogida conocer la realidad del municipio Para proyectar las nuevas estrategias e iniciativas.

### **3.2.8. ESTRUCTURACIÓN OPERATIVA DEL EMPALME**

En este campo es muy importante la organización, el cumplimiento y la capacidad para tomar atenta nota de todo lo que ocurre, por tal:

- A. Se establece la COMISIÓN DE EMPALME, para saber de qué forma se programa la entrega de la información de cada dependencia, sin que la administración sufra traumatismos.
- B. Se definen los orientadores que tienen la experiencia suficiente para que conduzcan la recolección de la información en cada dependencia.
- C. Se programa un encuentro de los mandatarios para que tengan presente en una eventual situación de crisis en el empalme cuales son los acuerdos y las soluciones.
- D. Se consolida la COMISIÓN OFICIAL DE EMPALME.
- E. De acuerdo con las dificultades de cada dependencia, se crean las estrategias de manera autónoma para lograr la mayor y mejor información posible, ya que depende de la organización de la dependencia respectiva poder de manera rápida o lenta obtener la información requerida y en ese sentido, cada quien debe participar del proceso a partir de sus conocimientos y de su experiencia.
- F. el análisis de la información por lo regular es muy complejo debido a las inconsistencias de la misma y a la forma como se encuentra archivada, sin apoyos que demuestren sus existencia real y con poca justificación jurídica en la mayoría de los casos.

- G. Son muchas las ocasiones en las cuales se requiere de expertos por lo general para lograr aclaraciones una y otra vez.
- H. Adelantar por la administración saliente el acta de INFORME DE GESTIÓN
- I. Realizar una reunión amplia y abierta con todos los sectores de la comunidad para dar a conocer los pormenores del empalme y determinar realmente cuales fueron las inconsistencias más significativas en un momento determinado y como pueden actuar en contra del cumplimiento por lo menos a corto plazo en lo que tiene que ver con la puesta en marcha de las actividades propuestas en el Plan de Gobierno del alcalde entrante.
- J. Establecer los protocolos y las comunicaciones que se deben enviar a los entes de control con los análisis de la información de los hallazgos encontrados en especial lo que tiene que ver con las inversiones y la contratación realizada.
- K. En algunos casos se presentan denuncias ante los organismos de control, para frenar efectos de los contratos y las inversiones fraudulentas que se realizaron a largo plazo y que no tienen un sentido real de beneficio para el municipio correspondiente, sino para los contratistas que se pierden del mapa con los anticipos sin dar explicación y en los municipios de mayor violencia política el argumento para no volver es que los tienen amenazados de muerte, cuando en realidad por lo regular eso es una mentira.

- L. Por lo general le corresponde al alcalde entrante salir a recuperar los recursos con los descubrimientos del empalme, dado que en muchos municipios las pólizas de seguros, no tienen claramente determinados los ampararos para proteger los recursos del municipio y por ese motivo las aseguradoras, que son las encargadas de recuperar los recursos no lo hacen, pues en la mayoría de las ocasiones a los contratistas no se exige la póliza de seguros de garantía de cumplimiento, de contingencia y menos de calidad.
- M. El equipo del alcalde entrante debe revisar cuidadosamente todo lo que se refiere a la información encontrada en cuanto a que esta sea verificable y confiable y representativa y en consecuencia no pasar incomodidades posteriores de carácter legal, en la medida en que asume la responsabilidad de los bienes, procesos, y recursos que recibió y de los cuales responde del día de su posesión en adelante.  
(Departamento Nacional de Planeación. 2011 – 2012: 19)

En cuanto a la situación del alcalde saliente, que no presente el informe de gestión, que no adelante dentro de las condiciones establecidas el empalme, teniendo en cuenta los tiempos definidos para hacerlo y en ese caso, tampoco comparezca a las citaciones de las contralorías, podrá ser sancionado con una multa de hasta (5) salarios mínimos devengados o una sanción disciplinaria.

### **3.2.9 EL EQUIPO DEL ALCALDE ENTRANTE DEBE SOLICITAR ANTE TODO LO QUE SE DETERMINA COMO IMPORTANTE PARA EL MUNICIPIO**

Es decir que se debe pensar en la forma como la comunidad tiene disponible un patrimonio para seguir trabajando, así esto no ocurra y por lo regular se firman contratos hasta faltando dos días para abandonar el cargo sin que las entidades de control hagan mucho para evitarlo y por ese motivo, le corresponde al equipo del alcalde entrante estar pendiente para que esto no ocurra y para que los desembolsos de los anticipos a los contratistas no se realicen de manera irregular.

De igual forma, los distintos aspectos sobre los cuales se puntualiza la información requerida son.

#### **3.2.9.1. EN LA GESTIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL**

##### ***3. 2. 9.1.1. El Plan de Desarrollo.***

El Esquema de Ordenamiento Territorial de acuerdo con la población del municipio, de cual carecen una gran cantidad de municipios en Antioquia y en Colombia y lo que dificulta seriamente el cobro de los impuestos y la compraventa de las propiedades urbanas y rurales especialmente, además impide la presencia de los programas del gobierno por la falta en la mayoría de los casos de los títulos de propiedad reales y de los límites precisos de las mismas.

La información sectorial, teniendo en cuenta los diferentes sectores sociales que hacen parte de los municipios, como es el caso de las comunidades afro descendientes, las comunidades indígenas, entre otras y a las cuales se les debe consultar por su atención e inversión en la solución de sus necesidades con proyectos y programas.

### ***Los instrumentos y mecanismos de gestión que quedan definidos en el municipio***

En este caso son muy pocos porque en gran medida los municipios poco o nada se preocupan por la satisfacción del usuario, es decir del ciudadano, en cuanto a llevar una estadística que determine los indicadores necesarios, para saber si esta atención ha mejorado o no y en que magnitud.

Con relación a la participación ciudadana, las personas de los municipios en crisis o más alejados, por miedo al conflicto, tienen una participación muy limitada y hay mucho miedo para poder realizar una participación activa y solo en este momento cuando se habla del proceso de paz, se inicia un crecimiento de la participación, con todo y que los paramilitares amenazan con matar al que vote por la paz, las personas están participando cada vez más.

### **3.2.9.2. EN CUANTO A LA GESTIÓN FINANCIERA**

La situación fiscal y financiera, que por lo regular queda muy desmejorada, porque no corresponden los impuestos recogidos y las partidas de orden nacional y regional a lo que realmente queda en caja.

Presupuestal y tributaria, los municipios más pobres y de niveles más bajos, no pueden vivir de los impuestos a sus ciudadanos y en ese sentido, tienen que propender por un desarrollo adicional de sus fuentes de financiación contable. Este sistema se mantiene por lo regular descuadrado y en todo momento no hay recursos disponibles.

### **3.2.9.3 .EN CUANTO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

Los recursos humanos. La forma como se ubican los recursos humanos disponibles, tiene que ver directamente con los salarios que se pagan y los compromisos que adquiere el funcionario en raras ocasiones con la forma como se conciben la calidad del mismo y su capacidad de gestión y de trabajo y es este uno de los problemas más frecuentes de la administración.

Los recursos físicos y tecnológicos. Estos son muy limitados en los municipios de menor nivel y más cuando no existe una filosofía de cómo se puede proyectar la tecnología en beneficio de la administración por ejemplo permitiendo a los centros educativos de las veredas participar del sistema de plataformas para que se puedan dictar conferencias múltiples de manera simultánea a profesores y estudiantes de las escuelas rurales.

#### **3.2.9.4. EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN JURÍDICA**

Aquí se presenta el problema más complejo de cualquier municipio y es el de la contratación, dado que en realidad las normas establecidas para llevarla adelante por lo regular no se aplican y en ese sentido, han quedado sin resolver una serie de inquietudes en todos los municipios, en cuanto a la forma como se aseguran los contratos y el verdadero papel de las aseguradoras al momento de reclamar el cumplimiento de los mismos por parte del contratista, esa situación no es muy clara y en ocasiones dadas las dificultades o los abusos en la contratación, las aseguradoras no participan del proceso o los municipios no obligan a los contratistas a presentar los proyectos con verdaderas garantías de cumplimiento en cuanto lo asegurado. (Departamento Nacional de Planeación. 2011 – 2012: 19 - 20)

#### **3.2.9.5. EN RELACIÓN CON LAS ENTIDADES DE CONTROL**

Es importante saber de qué forma ha sido visto o analizada la gestión de un municipio por las entidades de control y cuales han sido las dificultades de las diferentes dependencias en un momento determinado, para poder encontrar los verdaderos resultados en ese aspecto, es preciso tener contactos en estas entidades que puedan dar la información correcta y no politizada.

### **3.2.10. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA EN EL EMPALME**

En términos generales lo más importante es poder definir el verdadero sentido con el cual se puede en un momento dado hacer uso de la información y en ese aspecto, necesario asumir que en realidad, lo más importante es poder contar con la mejor información en un momento dado.

#### **3.2.10.1. PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL**

##### ***3.2.10.1.1. Sobre el plan de desarrollo 2008 - 2011***

El acuerdo u ordenanza por el cual se aprobó el Plan de Desarrollo (2008 – 2011).

Acuerdos por los cuales se aprobaron planes sectoriales y poblacionales

- Informes de gestión presentado a la asamblea o Concejo y a los organismos de control.
- Informes de seguimiento y auto evaluación del Plan de Desarrollo.
- Informes de seguimiento a las metas del Plan de Desarrollo emitido por el Consejo Territorial de Planeación.

##### **3.2.10.1.2. Plan o esquema de ordenamiento territorial**

*Acuerdo mediante el cual se aprobó el EOT*

En los municipios pequeños que no tienen recursos suficientes para estar adecuando su EOT, la situación es demasiado compleja en la medida en que se pierden los recursos del impuesto predial tanto en área urbana como en la rural debido a que no están definidas las funciones del uso de la tierra y los verdaderos propietarios, que son los que deben pagar impuestos en un momento determinado y es ahí donde se pierden muchos de los recursos de los municipios por la falta de actualización de este sistema

### ***Estudios técnicos de amenazas de riesgo y vulnerabilidad***

Uno de los aspectos importantes que debe estar definido es el estudio de los riesgos de los municipios y en ese sentido, en la mayoría de los casos el plan de riesgos, no se conoce, no se elabora y no se tiene en cuenta, porque no existe un conocimiento real de la forma como se comportan los terrenos en lo urbano y en lo rural en los diferentes municipios y en consecuencia como se conoce la infraestructura del municipio, nadie da razón alguna sobre la forma como se definen el plan de contingencias, para prevenir los riesgos y las acciones que se deben seguir en un momento de una calamidad en el respectivo municipio. No existe realmente una forma de enfrentar los riesgos en la medida en que no hay, el conocimiento y la información suficiente para hacerlo y en los empalmes no se presenta casi nunca el plan de riegos y el plan de contingencias

### ***Informes del seguimiento del EOT***

En este informe de seguimiento, lo más importante tiene que ver con la manera como se logran los recursos para determinar la capacidad de poner en marcha en EOT y el compromiso de una serie de entidades de orden nacional, regional y local que se ven de manera definitiva involucradas en este proceso y que deben de alguna manera hacer presente su interés para adelantar el mismo. Por eso en los empalmes uno de los problemas fundamentales es conocer de qué manera se logra la participación de las entidades públicas y privadas para generar un fondo suficiente en los municipios que no tienen recursos para establecer el EOT.

### **3.2.10.1.3. Instrumento de gestión y financiación del desarrollo urbano**

La información requerida tiene que ver en lo fundamental con los instrumentos en los cuales se apoyan las decisiones financieras, y que tienen relación con todas las decisiones que se toman tanto en lo urbano como en lo rural ., en especial al momento de definir el valor agregado y la plusvalía del costo de la tierra como efecto del desarrollo y la puesta en marcha de una serie de medidas de control que tienen que ver con el manejo en el mercado del metro<sup>2</sup> de tierra en condiciones específicas del manejo de la propiedad raíz y el papel que puedan cumplir los especuladores en un momento determinado, Todo eso implica la presencia de una serie de controles y de formas de actuar en el campo financiero, que pone de presente lo que tiene que ver con el concepto del capital, tanto en lo urbano como en lo rural .

Es por ese motivo, que en la mayoría de los casos no se entrega de forma adecuada la información sobre la valoración del suelo, es decir lo que se define como renta y por eso es difícil tomar la información adecuada sobre cómo se mueve la oferta y la demanda en un

momento determinado en cuanto al mercado de la tierra en un municipio en el cual se proyecte un modelo de desarrollo determinado y se tenga como premisa la presencia de lo que se conoce como el sistema estructural del desarrollo.

#### **3.2.10.1.4. Información sectorial**

Políticas y programas de orden local, nacional e internacional sobre proyectos que tengan que ver directamente con el manejo de los sectores poblacionales , determinando el cuadro de involucrados, la financiación, el manejo de las fuentes de financiamiento, las estrategias de articulación propuestas, de tal manera que la información sea confiable, verificable y representativa y que en buena medida se utilice de manera adecuada por el consejo de política social, sobre el cual se debe tener el mejor conocimiento, sobre su funcionamiento y el verdadero liderazgo que tiene en relación con la comunidad porque, en muchas ocasiones, este consejo, simplemente en los municipios es un organismo de papel y sin un sentido claro sobre las funciones que cumple y las respuestas que entrega a la comunidad con sus ejecuciones.

#### **3.2.10.1.5. Información poblacional**

Los diferentes sectores sociales que se dan en cada municipio con sus características propias en especial, el tipo de cultura de educación de conformación familiar de aspectos propios de sus relaciones sociales, sus niveles de conocimiento, su capacidad de integración con los programas, proyectos y actividades del municipio, la forma de dar respuestas a las políticas

existentes en cada momento destinadas a un sector social en específico según las necesidades del mismo.

Se deben tomar en cuenta las estrategias existentes claramente planificadas para atender cada sector poblacional en específico, conociendo en concreto los resultados de esa atención y saber de qué forma cada sector social participó en el proceso, obteniendo la información y la capacitación necesarias para replicar lo aprendido en el momento que se requiera y en otras condiciones diferentes, obteniendo unos resultados positivos en un momento determinado.

Hay que conocer la estratificación del municipio en unas condiciones determinadas y saber hasta dónde se le está dando respuesta positiva a cada una de las necesidades en un momento determinado y si esa respuesta ha sido beneficiosa, cual ha sido el impacto de acuerdo con el costo beneficio medido y la satisfacción de las necesidades en un momento determinado.

En muchos casos es necesario conocer el marco legal en el cual se mueven los proyectos, los programas y las inversiones de acuerdo con la orientación que se le da a la ejecución de lo propuesto en los objetivos y la necesidad de alcanzar unas metas claramente definidas.

De ahí la importancia de programar las actividades de control y seguimiento a las diferentes entidades y la forma como se define la acción al momento de poner en marcha la presencia de una veeduría ciudadana.

Por eso es indispensable saber con qué metodología se están evaluando y realizando los proyectos y conocer si los mismos tienen incorporados planes de control y planes de calidad.

En cada municipio se debe dar paso al banco de proyectos que debe tener definida una actividad específica de gestión en cada momento.

Se debe conocer la forma que a nivel regional y nacional se presentan los proyectos para tener definida una respuesta positiva en su aprobación.

Debe haber establecido un mecanismo para la verificación de la realización de los diferentes proyectos y saber en un momento dado en qué estado se encuentran los mismos y cuáles han sido los obstáculos para que sigan el curso de su gestión de acuerdo a lo propuesto en los mismos. Por eso es necesario un sistema de verificación del estado del proyecto es decir que se aplique una especie de auditoría que dé respuesta clara sobre la forma como se va desarrollando el proyecto y si es posible alcanzar las metas propuestas con el mismo en un tiempo razonable y con unos costos viables.

#### **3.2.10.1.6. Identificación, estructuración, ejecución y seguimiento a los proyectos**

##### ***Estudios de necesidad del proyecto***

Para saber de qué forma se priorizan las obras, se determina la importancia de las mismas de acuerdo con las necesidades de la comunidad y se le da el valor agregado al proceso de

realización y la forma como participaría la comunidad en ese mismo proceso, es decir que la comunidad debe estar preparada para asumir la responsabilidad de poner en acción era realización y conocer adecuadamente los proyectos y su ejecución

### ***Estudios de diseño y estructuración del proyecto con su respectivo sistema financiero***

Tener el conocimiento completo de todo lo que se relaciona con el proyecto en especial lo que se refiere al diagnóstico, al problema, a las posibilidades de solución del problema y a la forma y a la forma como se puede en un momento dado lograr esa solución con la participación de la comunidad, en ese sentido se puede apuntar a un mejor manejo financiero recortando costos de acuerdo con el significado que la comunidad le dé a su participación y a la forma como asumen la responsabilidad de sacar adelante los proyectos, por eso es tan importante el conocimiento de la forma como puede participar la comunidad en un momento determinado y el compromiso que asume con su participación.

En el empalme se debe conocer realmente con que comunidad se cuenta en un momento determinado y cuál es el compromiso que ella asume para poner en marcha los proyectos.

Otro aspecto importante en que se dé a conocer qué nivel de responsabilidad son los contratistas que asumen la responsabilidad de la ejecución de los proyectos, porque en la mayoría de los casos con el cambio de administración dejan tirados los mismos y no entregan resultados positivos de sus ejecuciones.

También es indispensable que se conozca de qué manera se determina la puesta en marcha de las pólizas y la forma como se define la vinculación de las aseguradoras y de qué tipo son los amparos que se deben tomar en cuenta en el momento en que se presume de que el contratista no está cumpliendo con los compromisos adquiridos en un momento determinado.

De igual manera se debe tomar en cuenta la póliza de cumplimiento, la póliza de garantía y las pólizas de calidad en cada uno de los eventos que se realicen, toda esta información debe ser presentada debidamente y de actualizada.

Hay que entender que en realidad lo más importante es poder definir cuáles son los puntos clave de la contratación y si se dispone de los mecanismos apropiados para realizar un seguimiento no solo a los proyectos, sino a la realización y ejecución de los contratos.

### ***Documentos contractuales de adjudicación del proyecto***

Los documentos especiales son los que tienen que ver con los contratos, los amparos, las pólizas, los controles de seguimiento de las entidades de control, las cartas de garantía, los documentos que definen los contratos, los documentos en los cuales se determina la función de quienes asumen la responsabilidad en la ejecución de las obras y la entrega de los servicios y en general toda la información contractual.

Informe sobre el control de los proyectos

Los proyectos deben llevar definido un cronograma de Gantt, en el cual se dé a conocer:

- La actividad realizada.
- La fecha de la realización.
- Las personas responsables.
- La fecha de terminación de la actividad o de la obra.
- Los controles de seguimiento a la ejecución de la obra o del servicio
- El manejo de la inversión.
- Las personas contratadas.
- El impacto logrado.
- El costo beneficio de lo que se ha hecho
- Los obstáculos a las realizaciones.
- La forma de corregir los errores cometidos en un tiempo y en un espacio, adecuados.
- La forma como las diferentes entidades de control han conocido el caso de una obra o de un servicio por sus dificultades
- Y en general todo lo que tiene que ver con la póliza de cumplimiento

#### **3.2.10.1.7. Instrumentos y mecanismos de gestión**

##### ***El plan integral único PIU***

Acto administrativo por el cual se conforma el comité departamental o municipal de atención integral a la población desplazada por la violencia

Conocer la situación de la población desplazada por la violencia, saber en que condiciones se encuentra este plan y verificar el tipo de ayudas de acuerdo con los niveles de desplazamiento, en especial en los municipios en los que más del 60 % son víctimas. Todo en procura que la nueva administración se de cuenta a que se compromete en éste sentido.

***Acto administrativo por medio del cual se adoptó o actualizó el plan integral único (PIU).***

Se debe integrar el Plan y el documento que permite el accionar del mismo de manera integral con las demás actividades del municipio, como parte fundamental del proceso de crecimiento de la gestión

***Informes o reportes de las acciones adelantadas por la administración departamental o municipal sobre las acciones de atención integral a la población desplazada por la violencia***

De acuerdo con la Ley 1190 y los autos de seguimiento 007 y 314 de la Corte Constitucional, se deben presentar los informes, las realizaciones, los impactos, el mejoramiento y los niveles de beneficio logrados con la puesta en marcha del Plan, los proyectos, los programas y los servicios realizados en un momento determinado

### ***Inventario de las figuras asociativas a las cuales pertenece la entidad territorial***

O sea las distintas entidades de orden nacional, regional y local que en un momento dado pueden prestar colaboración para desarrollar las actividades propuestas que son importantes para la comunidad

### ***Documento con información básica y compromisos existentes***

Tiene que ver con las realizaciones concretas, las bases de datos, la información jurídica, los histogramas propios de las frecuencias de las actividades realizadas, los instrumentos para tomar información de campo, los cuadros comparativos de los distintos aspectos que ocurren, los cronogramas con actividades y relaciones adecuadas a cada uno de los aspectos importantes en torno a la forma como se definen las responsabilidades de cada uno de los miembros del equipo de trabajo.

#### **3.2.10.1.8. Participación ciudadana**

***Inventario de las organizaciones sociales y base de datos para convocatorias a la ciudadanía.***

Se deben tomar en cuenta en este momento todas las organizaciones sociales legales e ilegales y en especial aquellas que tienen una orientación claramente perfilada a trabajar en favor de la comunidad y que en definitiva se encuentran en un nivel de compromiso real de

votar por el SI en la convocatoria, ya que las demás organizaciones legales o ilegales que están en los municipios promoviendo el no, están directamente relacionadas con grupos de extrema derecha, que en estos momentos son muy peligrosos para la comunidad de los municipios en crisis, debido a su carácter claramente encaminado a la venganza, al odio y a muerte y por eso difícilmente se pueden tomar en cuenta en estos momentos para un empalme con ellos.

### ***Acuerdo mediante el cual se conforma el consejo territorial de planeación.***

Este documento es fundamental para determinar cuáles son realmente los compromisos del municipio en cuanto a la planeación y la forma como se ha consolidado lo que significa una forma de actuar en relación con los principios que determinan una adecuada gestión municipal.

### ***Actas de reuniones del consejo territorial de planeación y proyectos de apoyo***

En torno al Consejo Territorial de Planeación, se debe tener una gran disponibilidad de parte de los diferentes funcionarios de las distintas dependencias y en ese sentido las actas deben contar con la mejor información posible y en los tiempos precisos.

### ***Actas de rendición de cuentas***

La administración saliente debe en un momento determinado dar a conocer en que condiciones realizó la rendición de cuentas y que tan visible y clara fue esta para la ciudadanía, si

en realidad esas cuentas si dieron los resultados necesarios en el momento en el cual la población necesitó una respuesta adecuada a un problema puntual que requería una salida importante como estrategia.

### ***Conformación del Consejo Consultivo de Ordenamiento***

Se debe conformar en los municipios con población superior a los 30 mil habitantes y debe estar conformado, para apreciar de que forma se podía generar un proceso de conocimiento sobre las pautas a seguir en el manejo del ordenamiento territorial, las distintas organizaciones de los respectivos municipios y los empleados de la administración, deben participar activamente en la conformación de éste consejo y realizar el seguimiento a las actividades del mismo.

#### **3.2.10.1.9. Información fiscal y financiera**

##### Marco fiscal de mediano plazo

Tiene que ver en lo fundamental con la forma como se hace referencia a las fuentes de financiación y a la forma como se logra una respuesta positiva de las mismas al momento de poner en marcha las diferentes actividades, se debe realizar un análisis de los ingresos de manera pormenorizada para poder entender de qué manera se planea el futuro del municipio que se recibe en unas condiciones determinadas, los recursos se deben diferenciar de acuerdo con la

fuente, el concepto, la destinación y el manejo de los mismos, de acuerdo con este conocimiento se realizan los ajustes pertinentes en cada momento.

### ***Plan plurianual de inversiones***

Este plan tiene por objetivo saber de qué forma se tiene planeado gastar los recursos y con cuantos se cuenta según el caso, la prioridad del gasto y la importancia del mismo en un momento dado.

### ***Plan operativo anual de inversiones***

El Plan operativo como su nombre lo dice tiene que ver directamente con la forma como se realiza la inversión en un momento dado, para una actividad determinada y esperando una metas y unos objetivos específicos con esas inversiones, de ahí la importancia de poder medir el impacto de la inversión de acuerdo con la obra o el servicio que se realice. Como es anual se debe definir con claridad la información y la presencia de los recursos por año y es esa la información de la cual se hace uso y la que se requiere en un momento determinado.

### ***Informe sobre los procesos de ajuste y saneamiento fiscal.***

Los procesos de ajuste y saneamiento fiscal se deben definir de acuerdo con los recursos y las prioridades establecidas en el gasto de tal manera que se puedan realizar los traslados

presupuestales en las mejores condiciones y sin violar la ley en cuanto al manejo de los recursos que son de destinación exclusiva.

### ***Informe sobre acuerdos de reestructuración de deuda.***

La reestructuración de la deuda se debe tener en cuenta de que tomo la información de cómo fue que el alcalde saliente adquirió esa deuda y cuáles eran las condiciones de paga en especial de acuerdo con los intereses y la forma de pago teniendo en cuenta la negociación individual con cada uno de los acreedores y las condiciones en que puede un municipio negociar la deuda sin perder la capacidad de gestión, es muy importante tener conocimiento real sobre el tema de acuerdo con el poder de pago del municipio y esa información es esencial para el alcalde que entra.

### ***Estado de la deuda y vigencias futuras***

Por lo general los alcaldes que salen dejan como se dice comúnmente empeñado el municipio y en ese aspecto, hay que tomar en cuenta en la información, que contratos se realizaron para ser pagados en el futuro y si ese hecho si es posible en un momento determinado de acuerdo con el presupuesto o cuantos recursos se han llevado ya los contratistas por anticipos de obras que no terminaron, ya que por lo regular no se definen las pólizas de seguros con los amparos y las garantía suficiente y con el cubrimiento necesario y el día que desaparece el contratista el municipio no tiene a quien cobrarle o hacer responsable por el detrimento patrimonial.

### ***Ejecuciones presupuestales.***

Hay que conocer de forma muy concreta cuales son las ejecuciones presupuestales del gobierno saliente y en un momento dado definir, si se pueden o no seguir determinadas obras, en la medida en que muchas de ellas hacen referencia a compromisos políticos y no a necesidades de la comunidad.

### ***Acuerdo o proyecto de presupuesto 2012***

Con miras a establecer un Plan de desarrollo claro el alcalde entrante debe tener un amplio conocimiento de las ejecuciones presupuestales, dentro de un marco de desarrollo claramente determinado

### **Plan anual mensualizado de caja, PAC.**

Los pagos por caja deberán estar definidos dentro de un plan concreto y muy claro de acuerdo a unas priorizaciones, unos objetivos y unas metas que se determinan tomando en cuenta el costo – beneficio de la inversión en un momento determinado

### ***Cuentas por pagar.***

Hay que determinar cuáles son las cuentas por pagar que dejó el alcalde saliente y estudiar con la información recogida, si en realidad esas cuentas están debidamente sustentadas y son realmente causadas en el tiempo y por el concepto referido.

### ***Bases de contribuyentes.***

El problema del cobro de impuestos en muchos de los municipios de Antioquia, tiene que ver en lo esencial con la falta del EOT y la titulación de las propiedades que en buena parte de los municipios se han comprado y vendido con CARTAS DE COMPROMISO o de palabra y se tienen definidas las escrituras de propiedad por parte alguna y entonces no se sabe de qué forma y como una persona que en la práctica, no es propietaria puede en un momento dado hacerse responsable del pago de los impuestos.

El saneamiento de la titulación de la propiedad para un municipio extenso y con dificultades de orden militar y político es muy compleja y en ese sentido se esta esperando en muchos municipios de Antioquia que con la PAZ, se pueda llegar a zonas en las cuales es prohibido entrar.

### **3.2.10.1.10. Información presupuestal tributaria**

De acuerdo con la situación financiera el alcalde entrante luego de un juicioso estudio de la financiación puede recomendar modificaciones de fondo a lo que tiene que ver con el sistema

presupuestal y la adjudicación de las correspondientes a cada partida y más en los casos en los cuales el municipio fue entregado en quiebra como ocurre muy frecuentemente

#### **3.2.10.1.11. Estructura dela área financiera**

Manuales de funciones, procedimientos del área financiera y de usuarios del sistema que estén empleándose

Los funcionarios que hacen parte del sector financiero deben tener el perfil y cumplir las funciones que esta actividad requiere en toda la extensión de la palabra, ya que se encuentran obligados a establecer los cronogramas de la inversión y a definir la toma de decisiones en aspectos tan importantes como el manejo de los recursos al momento de la priorización de todas y cada una de las actividades, en ese sentido, lo importante es poner en marcha, los estudios planificados de cada acción que se debe realizar en un tiempo y un espacio determinado

#### **3.2.10.1.12. Información contable**

Estados contables, informes, formatos, movimiento contable y documentos complementarios.

La contabilidad actualmente es una práctica que dista mucho de los ejercicios realizados anteriormente, por ese motivo el papel del contador ha asumido roles diferentes y tiene compromisos de gran responsabilidad en la medida en que de su conocimiento del origen de las

cuentas, se puede desprender lo que tiene que ver con la forma como esos recursos tienen un destino y un origen dentro de un marco legal, son los contadores quienes asumen con mucha responsabilidad el verdadero conocimiento de la función y la entrega de los recursos, de tal manera que el contador, en la actualidad debe ser un conocedor del movimiento y de los orígenes del capital, para poder entender cuál es su impacto en torno a la gestión del mandatario saliente y por demás de igual manera del entrante.

Debe haber mucha claridad en la información de tal forma que la comunidad entienda que está sucediendo con los recursos y en ese aspecto los formatos deben contener un componente didáctico y pedagógico que es importante al momento de relacionar la información con la población

### ***Informe de saneamiento contable***

No debe haber el más mínimo error en lo que tiene que ver con el manejo contable y cada uno de los soportes que sirven de apoyo al mismo, toda factura, todo documento debe estar debidamente archivado.

### ***Archivo documental***

La forma de manejar los archivos debe estar soportada tanto en el medio digital como en el material en el caso de documentos que son de vital importancia, la información se consolida y

se determina, bajo la presencia y responsabilidad de un funcionario en específico, con las debidas copias de seguridad y tomando en cuenta el hecho de que esa información es solo para uso de la administración

### ***Información necesaria para la verificación de los recursos, obligaciones laborales e inversiones***

Toda la información financiera sea cual fuere su destino y actividad, debe está debidamente soportada hasta el más mínimo detalle de tal manera que cada centavo o peso que se gaste tenga definido su destino, su origen y el apoyos correspondiente y en ese orden de ideas es que se debe retomar la información entregada por el mandatario saliente. Lo que no ocurre de manera muy frecuente porque en muchos casos, lo menos claro es la presencia de los contratos y su ejecución, debido a que los costos siempre llevan irregularidades consigo

### ***Responsabilidad en la información financiera e informe de control interno contable***

Por lo regular las dependencias del municipio no han tenido en muchos casos definido lo que se relaciona con el control interno y además, no tienen una oficina de Control Interno relacionada directamente con el sistema financiero, si se conoce con toda realidad lo relacionado con el sistema de contratación, las pólizas y la forma como los contratistas responden por los contratos y en ese sentido se presenta un problema grave en cuanto al conocimiento de los hechos y la pérdida de credibilidad en la administración.

### 3.2.10.1.13. Recursos humanos

#### *Organigrama, funcionarios y contratistas*

Los funcionarios deben contar con un perfil para cumplir funciones de alto rendimiento y en ese sentido, tienen que:

- Ser cumplidos con las obligaciones
- Tener la capacidad suficiente para cumplir sus labores
- No ser corruptos y trabajar con ética
- Ser creativos
- Propender por formar equipos de alto rendimiento
- Ajustar sus procedimientos y la información generada a las directrices del Control interno
- Utilizar en su gestión los instrumentos metodológicos apropiados.
- Recolectar la información confiable, verificable y representativa
- Tener la capacidad de atender al ciudadano de la mejor manera posible y para que lo entiendan en lo que quiere explicar.
- Conocer las limitaciones de los ciudadanos.

Aplicar la pedagogía y la didáctica de manera adecuada. Conocer la realidad en que vive.

Los contratistas

- Deben cumplir las funciones pactadas de manera oportuna y con calidad
- Asegurar que no se pierdan los recursos del municipio
- Entregar las obras y los servicios de manera apropiada y de acuerdo con los proyectos establecidos
- Manejar la gestión con ética y sin corrupción
- Cumplir con los cronogramas establecidos
- Tener la información disponible para el control interno y para los interventores

Acto administrativo por medio del cual se fija la estructura de la administración territorial

Se determina el listado de las entidades la finalidad de las mismas los objetivos, las metas y los cronogramas a ser cumplidos y su interacción en la búsqueda de logros superiores

Planta de cargos vigente. Manuales de funciones por dependencia y cargo

Con los manuales de funciones se le da a los funcionarios su capacidad de accionar en un momento dado y la forma como deben poner de su parte para lograr los objetivos

Relación de los contratos de prestación de servicios y de consultoría vigentes.

Los contratistas de prestación de servicios deben dar cumplimiento a lo pactado en el contrato con el máximo de rendimiento, en cambio los de consultoría se limitan a aconsejar sobre aspectos difíciles de resolver en especial en el campo jurídico.

Inventario sector descentralizado (en caso de existir). Reglamentos internos y manuales de funciones y procedimientos.

Todas las entidades deben contar con un reglamento interno amplio y donde se haga real por ejemplo el sistema de sanciones que en muchos casos no se considera importante y que se relaciona con los manuales de funciones y las cláusulas de los contratos en especial las que son descentralizadas, que no pueden aparecer como una rueda suelta de la administración.

### ***Reglamento interno***

El reglamento interno, debe ser amplio , lo suficientemente consolidado para evitar problemas administrativos o violaciones a las condiciones de trabajo , así como la presencia de las formas de acoso laboral y detrimento patrimonial, en el reglamento interno, se debe prestar atención a la persecución laboral y política de manera muy permanente.

### **Información sobre archivo municipal**

Los sistemas de desarrollo administrativo, control interno y gestión de calidad, y trámite.

En el archivo municipal debe quedar sino hay un observatorio funcionando toda la información que posea un significado importante o que sirva a la comunidad para su futuro en especial las rutas críticas de la calidad y el trámite.

#### **3.2.10.1.14. Recursos físicos y administrativos**

##### ***Bienes muebles e inmuebles***

El inventario de bienes muebles e inmuebles debe estar claramente determinado con sus propietarios, sus funciones, la renta urbana y rural del suelo, su precio en el mercado, su valor y la forma como tributa los impuestos, con la falta del EOT, muchos municipios no han podido definir con claridad esta situación.

##### ***Plan de compras***

Elaborar un plan de compras y mantenerlo dentro de unas reglas éticas y sin corrupción es fundamental para la buena administración de un municipio, por lo general quien maneja el almacén, hace las compras y maneja a su antojo los proveedores y entonces el plan de compras no es objetivo, sino que está sujeto a las coimas y a los beneficios personales Y eso no puede ocurrir.

### ***Plan estratégico de informática y telecomunicaciones***

La visualización del proceso es demasiado importante y en ese sentido los medios de comunicación deben estar prestos a dar la mejor información a la comunidad, no pueden especular en ese sentido, ni colocarse en el camino de la desinformación con sentido político comunicando noticias tóxicas. Basadas en mentiras y argumentos erróneos.

#### **3.2.10.1.15. Acta de informe de gestión**

##### ***Informe ejecutivo***

Es un informe claro, puntual en cada aspecto, con indicadores de impacto, con resultados y sin exageraciones.

##### ***Situación de los recursos***

Se deben tomar en cuenta en torno a lo que hay, es decir sin especular con posibilidades futuras.

### ***Estructura de la planta de personal***

De acuerdo con los perfiles y la capacidad de rendimiento de cada quien.

### ***Relación de programas y proyectos***

Todos los programas y proyectos deben ser controlados y auditados de acuerdo con este concepto se da el informe.

### ***Plan de ordenamiento territorial***

No hay EOT en muchos municipios.

### ***Obras públicas***

El informe se da de acuerdo con la auditoría de cada una de ellas.

### ***Ejecuciones presupuestales***

De acuerdo con el cronograma de gastos y sus respectivos controles e impactos.

### ***Contratación***

Cumpliendo la ley en todos los órdenes y dando a conocer uno por uno el tipo de contrato, el procedimiento y lo que va de cada uno.

### ***Reglamentos y manuales vigentes***

Colocando sobre la mesa los manuales y reglamentos que se aplican y que son regulados por el control interno, para así poderlos incluir en el informe.

### ***Concepto de la situación administrativa.***

La situación administrativa se mide por los logros , las metas, el impacto, los costos, los indicadores, los beneficios a la comunidad de carácter real y con una población base que permita saber cómo funcionó el indicador y de qué forma es la relación costo- beneficio.

### ***El desplazamiento forzado:***

En caso de que exista, datos concretos, con soluciones concretas y presupuestos definidos.

### **3.2.10.1.16. Papel de los ciudadanos en el empalme**

La ciudadanía debe:

- Participar activamente en el proceso de empalme sin actitudes politiqueras.
- Asumir que la información es fundamental para el futuro.
- Tomar en cuenta los datos por su credibilidad y demostración.
- Solicitar mayor información cuando sea necesario.
- Asumir un papel vigilante de sus intereses.
- Establecer cuando las fuentes de la información son confiables verificables y representativas.
- Organizarse debidamente para ejercer el control.
- Analizar con cuidado la información.
- Prepararse para participar en el Plan de Desarrollo.

Hay 15 días hábiles para entregar el acta mediante un acto formal:

- A los mandatarios entrantes.
- A la Oficina de Control Interno de la Entidad.
- A la Contraloría General de la República.
- Al Concejo o Asamblea saliente y entrante. (Departamento Nacional de Planeación. 2011 – 2012: 48)

El mandatario entrante:

- Tiene un plazo de treinta (30) días hábiles, después de la recepción del despacho, para realizar la revisión y verificación del contenido del acta de informe de gestión.

- En este período el funcionario saliente puede ser requerido para hacer las aclaraciones que se precisen, salvo que medie caso fortuito o de fuerza mayor.

- En caso de que el servidor público entrante detecte irregularidades en los documentos y recursos recibidos debe, de inmediato, informar a los órganos de control, para que ejerzan las acciones de su competencia. (Departamento Nacional de Planeación. 2011 – 2012: 49)

## 4. CONCLUSIONES

En el proceso de empalme, más que acatar en forma irrestricta la ley, en la práctica se demuestra que en estos, se miden, se regulan y expresan los poderes políticos de los equipos entrante y saliente, en las administraciones municipales

El empalme establece una compleja relación entre lo político y lo técnico y en consecuencia, los equipos que participan en el mismo deben contar además del conocimiento técnico, con la sagacidad política, pero utilizada para el bien común.

En los empalmes momento a momento se tiene que definir un proceso de vigilancia y cuidado, dado que si se hace pública cualquier información tergiversada y fuera de lo real, la misma se puede convertir en un problema para la comunidad y se pone en peligro en muchos casos la seguridad de las personas, dada la forma cómo se hace evidente la controversia cuando esta se basa en la llamada información tóxica.

En las funciones que cumplen los organismos de control hasta el momento no han sido lo suficientemente persuasivos para que las administraciones en los empalmes entreguen la información completa y adecuada; se puede decir que para muchos de los funcionarios de las alcaldías los entes de control solamente se presentan de manera simbólica y se les considera un adorno en el proceso.

El respeto por los entes de control debería ser una obligación y un principio fundamental para el empalme, de tal manera que en Colombia, los organismos de control no pueden ser fortines políticos como lo han sido en muchos casos las procuradurías y las contralorías, llegó el momento de entender el beneficio y la función ética de los organismos de control, ese es uno de

los pasos más importantes para consolidar un país con respeto a las leyes y a los principios fundamentales.

Ante la falta, no sólo de presencia sino de autoridad del Estado en muchos municipios del país, el proceso de gestión en un municipio en crisis política por la violencia, es muy diferente al que se pone en práctica en un municipio en donde la paz, asegura una forma de vida con calidad y es que en los municipios en crisis, los llamados actores del conflicto presionan con las armas y con la muerte para que no se hagan visibles las realidades en cuanto al cumplimiento de Plan de Desarrollo de cada municipio y en ese aspecto en muchos casos, días antes del empalme pueden ser llamados al monte los líderes de los grupos negociadores, para que de alguna manera se oculte la verdad, por eso es tan importante el proceso de paz en estas regiones, pues con anterioridad a la firma de los acuerdos de paz, fueron llamados muchos alcaldes a que pasarán por el monte para hablar del empalme en tal o cual municipio.

En ocasiones, los grupos al margen de la ley, dejan obligatoriamente nombrada una persona de la administración anterior para que dé informes de cómo se está comportando el nuevo alcalde y de qué manera, se ha hecho evidente el compromiso para ocultar evidencias o pagar contratos en muchas ocasiones mal terminados y que no aparecieron en el empalme por orden de esos actores ilegales del conflicto.

En muchos casos la claridad en torno a los análisis de la documentación presentada en los procesos de empalme, no es la suficiente y quedan vacíos por resolver que jamás tienen solución porque los funcionarios salientes, cuando son equipos políticos contrarios, como se

dice, coloquialmente, “ni que los hubiera espantado el diablo”, no vuelven a aparecer por la administración ni a saludar y con ellos, no se puede contar absolutamente para nada.

Desafortunadamente hay que reconocerlo, hay municipios en el país, donde, si un contrario político va a comprar gasolina o alimentos, en los negocios del opositor, se puede dar por bien servido si se los venden, la lucha política pesa mucho en los empalmes y en cada momento el nuevo mandatario debe mostrar su capacidad, su liderazgo; porque de lo contrario, hasta los propios copartidarios lo tildan de mediocre.

En los empalmes no es lo más apropiado que sean los cooperantes, con sus tendencias políticas los que definan cuál es la ruta de los análisis y qué sentido debe tomar la información en un momento determinado, se considera por parte de los cooperantes internacionales que las personas de los equipos de los empalmes son ignorantes totales y así los tratan en las supuestas asesorías para los empalmes, dejando la sensación de que los municipios todavía no han salido de la edad de piedra en cuanto al subdesarrollo se refiere.

Es muy significativo el hecho de que todos los órdenes del empalme cada quien se cuide de hacer un comentario o de lanzar un juicio que no haga parte del contexto en el que se maneja la ideología imperante, pues no se admiten premisas o juicios fuera de lo normal en el momento de valorar los argumentos en los empalmes cuando en realidad, hay casos en los cuales hay que ir más allá de lo tradicional.

Se debería pensar que un empalme es democrático, pero por el poder político, no es así. Puede que con el proceso ya iniciado de negociación de la paz, mejore, porque las presiones externas son muy fuertes.

La gestión pública-administrativa del alcalde está restringida al municipio y no debe ser así, porque él debe gestionar públicamente, en otras partes del territorio y del extranjero,- si le es posible- presentando proyectos iniciativas para conseguir plata para la inversión en el municipio; sólo así, hará vivencial la triada entre los conceptos, Gobernanza que es, relacionarse con la comunidad, Gobernabilidad, que consiste en mantener el poder y, Gestión pública, que es concebirse como mandatario del pueblo, desarrollando el mandato del pueblo.

Hoy día, la teoría administrativa pública, sede frente al poder político, pero, la esperanza está en el proceso de paz, en la que se verá de una vez por todas, qué acciones emprender, en todos los órdenes, para posibilitar una administración pública eficiente, de cara al futuro, controlando el gasto del Estado, viabilizando estructuras administrativas más simples y ágiles y, medios tecnológicos adecuados para medir, analizar y presentar la rendición de cuentas con el concurso activo de la ciudadanía; además de potenciar a sus ciudadanos para que sean éstos, quienes se posesionen de los verdaderos cambios y transformaciones que reclama el Estado actual hacia el cumplimiento de sus fines, establecidos en el artículo dos (2) de nuestra constitución.

## BIBLIOGRAFÍA

### Referencia Bibliográfica:

- Contraloría General de la Republica. Comunicado de prensa No. 172. Obtenido de [http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/sist-gral-participaciones-cgr/-/asset\\_publisher/sZh3/content/circular-conjunta-de-contralor-y-procurador-sobre-proceso-de-empalme-de-gobernadores-y-alcaldes-salientes-con-sus-sucesores?redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloriagen.gov.co%2Fweb%2Fguest%2F-sist-gral-participaciones](http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/sist-gral-participaciones-cgr/-/asset_publisher/sZh3/content/circular-conjunta-de-contralor-y-procurador-sobre-proceso-de-empalme-de-gobernadores-y-alcaldes-salientes-con-sus-sucesores?redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloriagen.gov.co%2Fweb%2Fguest%2F-sist-gral-participaciones)
- Cunill Grau, Nuria, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer” en Bresser-Pereira, L.C. y otros, Política y gestión pública, CLAD-FCE, Caracas, 2004, pp. 43-90
- Circular Externa 002 Bogotá DC febrero 25 de 2015
- CLAD, *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal 25 y 26 de junio 2009, [www.clad.org](http://www.clad.org)
- Chiavenato, I., “Introducción a la teoría general de la administración”, en *Introducción a la teoría general de la administración*, Mc GrawHill, 1999, pp. 1-5
- Congreso de la República Ley 152 de 1994
- Congreso de la República Ley 951 de 2005
- Congreso de la República Ley 1450 de 2010
- Corte Constitucional Auto 383 de 2010 de la
- DUGUIT, Leon, *Lecons de droit public général*, Ed. De Boccard, Paris, 1926, pp.36.

- Departamento Nacional de Planeación y Escuela Superior de Administración Pública. Guía 2 recomendaciones para el proceso de empalme de los mandatarios territoriales 2011 – 2012. [En línea ] disponible en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co) [consultado el 10 de agosto de 2016]
- Diario de Campo con el sociólogo e investigador Alberto Arturo Parra G. 1° de Agosto de 2016 Municipio de Ituango, quien orientó y participó en el empalme de ese municipio y de otras investigaciones afines
- Dirección Nacional de Planeación Empalmes efectivos Instructivo para el proceso de empalme de los mandatarios territoriales 2015 – 2016
- Galindo Camacho Miguel (2000). Teoría de la Administración Pública. México. Porrúa
- Gil Ibáñez Alberto Y Casa mayor Navarro Serafín (2010) , Políticos, gobernantes y directivos: la dirección política de la Administración como factor clave de cualquier reforma. España. En: Revista Documentación Administrativa n° 286-287, enero-agosto pp. 133-177
- Front, J. (2001). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Barcelona: Recuperado de [http://www.famp.es/racs/observatorio/2012/DOC\\_INTERES/Participacion\\_Ciudadana\\_Joan\\_Font.pdf](http://www.famp.es/racs/observatorio/2012/DOC_INTERES/Participacion_Ciudadana_Joan_Font.pdf). P.27
- Federación Colombiana de Municipios. Guía para el Empalme, acta de informe de gestión y rendición de cuentas
- Foucault, Michel, « clase del 1° de febrero de 1978”, En *Seguridad, población y territorio*”

- FCE, 2007, pp. 109-138
- Foucault, Michel, « clase del 29 de marzo de 1978”, En *Seguridad, población y territorio*”
- FCE, 2007, pp. 355-378
- Guerrero, Ornar (1997). Principios de Administración Pública. En: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PRINCIPIOS%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf>. Consultado el 24 de Julio de 2015.
- [https://issuu.com/almadigital/docs/orientaciones\\_para\\_un\\_empalme\\_exito\\_0932392be3e36a](https://issuu.com/almadigital/docs/orientaciones_para_un_empalme_exito_0932392be3e36a):
- <https://es.scribd.com/document/73305440/Recomendaciones-para-los-procesos-de-empalme-de-los-mandatarios-territoriales>
- Uvalle Berrones, Ricardo. La importancia de lo público en la vida del Estado. En: <http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=602&article=617&mode=pdf>. Consultado el 23 de Julio de 2015.
- Proceso de empalme de los mandatarios territoriales 2015 - 2016
- Resolución Orgánica es 5544 de 2003
- [https://issuu.com/almadigital/docs/orientaciones\\_para\\_un\\_empalme\\_exito\\_0932392be3e36a](https://issuu.com/almadigital/docs/orientaciones_para_un_empalme_exito_0932392be3e36a):