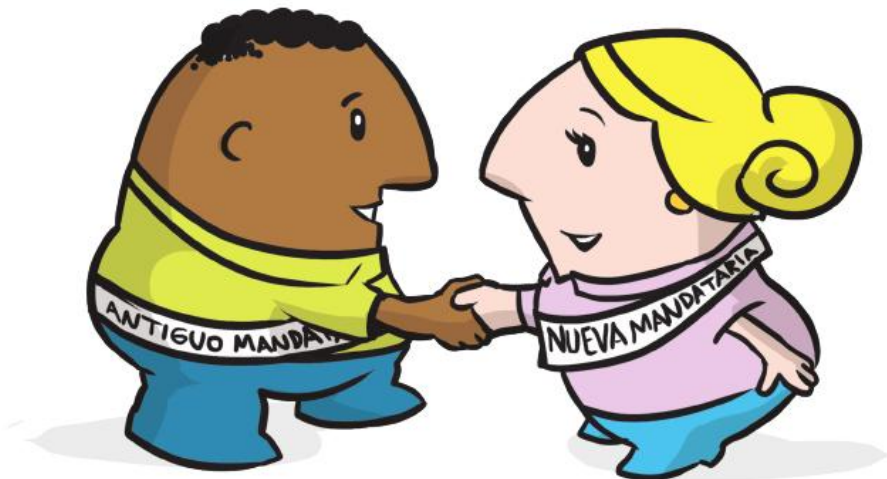


ORIENTACIONES PARA UN **EMPALME** **EXITOSO**





Primera Edición, 2015

ISBN:

Diseño y diagramación:

Jesús Alberto Galindo Prada

almadigital2010@gmail.com

Ilustración:

Carlos Vacca

Corrección de estilo:

Clara Galindo

Impresión:

Panamericana Formas e Impresos S.A.

Quedan reservados todos los derechos sin previa autorización de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas por la Ley, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

- I. ¿QUÉ ES EL PROCESO DE EMPALME Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?
- II. ¿CUÁLES SON LOS PASOS DEL PROCESO DE EMPALME?
- III. ¿CUÁNDO NACE LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR EL ACTA DE INFORME DE GESTIÓN?
- IV. VENTAJAS DE REALIZAR EL PROCESO DE EMPALME
- V. ¿QUÉ PASA SI NO REALIZÓ EL PROCESO DE EMPALME?
- VI. ¿QUÉ HACER SI NO ES POSIBLE REALIZAR EL PROCESO DE EMPALME?
- VII. ¿QUÉ RECOMENDACIONES SE DEBEN TENER EN CUENTA FRENTE AL PROCESO DE EMPALME?
- VIII. PRESENTACIÓN DEL ACTA DE INFORME DE GESTIÓN
- IX. ¿QUÉ PLAZOS SE DEBEN TENER EN CUENTA?
- X. SOPORTE NORMATIVO

ANEXOS

1. CONTENIDO DEL INFORME DE GESTIÓN
2. FORMATO DE DECRETO

RECOMENDACIONES ESPECIALES

- A. VIGILANCIA SUPERIOR A LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL FRENTE A LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES
- B. UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA QUE GARANTICE TODAS LAS MEDIDAS DE JUSTICIA TRANSICIONAL



INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación¹ y la Federación Colombiana de Municipios, en coordinación con el Gobierno Nacional y con el fin de apoyar a los alcaldes del país, pone a su disposición esta cartilla que sirve de elemento de consulta para la adecuada implementación del proceso de empalme, atendiendo la obligación legal que todos los mandatarios locales deben cumplir cuando se produce un cambio de administración o culmina un periodo de gobierno.

Acatar las recomendaciones de esta cartilla, es importante tanto para el alcalde saliente como para el que inicia su mandato, y por ello aquí encontrarán algunas claves e instrucciones claras y sencillas, para el inicio y terminación del proceso de empalme.

Para el mandatario que termina su período de gobierno, es indispensable organizar todos sus asuntos administrativos, contractuales, de obra, y demás componentes de gestión que haya ejecutado durante su mandato, independientemente si en el momento del empalme éstos se encuentran en ejecución o han finalizado.

Para el mandatario que inicia, es imprescindible conocer la gestión pública que se adelantó en el municipio durante el período inmediatamente anterior, de tal manera que pueda dar prioridad a los asuntos pendientes y aquellos nuevos que desee impulsar.

No se puede olvidar que la Constitución Política Nacional, erige a los alcaldes como rectores de la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y en ese rol, les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. En cumplimiento de estas funciones, el proceso de

¹La PGN anota que el contenido de la presente cartilla es eminentemente orientador, no supone concepto o posición oficial de la entidad sobre asuntos particulares o concretos que eventualmente puedan ser objeto de acción disciplinaria.

empalme cobra especial relevancia porque es un mecanismo que garantiza la continuidad de las políticas, procesos y procedimientos adoptados por la entidad territorial.

El empalme no debe adelantarse con un fin fiscalizador, para ello están las autoridades competentes. Debe ser, por regla general, un proceso amigable y bien coordinado entre las dos administraciones. Con el éxito de este proceso, se beneficia la comunidad y el municipio, pues el alcalde entrante podrá dar inicio a su gestión tan pronto se posesiona, y no tendrá que dedicar los primeros 6 meses de su gobierno solicitando informes y copias a las entidades del orden nacional y departamental, con el fin de recopilar la información pertinente y dar inicio a su labor administrativa.

En resumidas cuentas, esta cartilla es un esfuerzo para que los alcaldes (salientes y entrantes) hagan entrega y asuman sus cargos en forma ordenada y eficaz, sin pérdida de tiempo, dando continuidad y fomentando el éxito de las tareas que se adelantan, lo cual redundará en beneficios para la ciudadanía y la correcta gestión municipal.

Se resalta aquí que para el alcalde saliente, es fundamental este proceso, en tanto, le permite asumir con tranquilidad su vida posmandato, toda vez que la correcta entrega del cargo, de alguna manera lo "blinda", frente a eventuales cuestionamientos a su gestión, de cara a las diversas entidades de control e incluso la jurisdicción penal.

Quiere decir lo anterior, que un primer "blindaje", lo constituye el acta de entrega del cargo, con todas las especificidades que se anotan más adelante, pues a partir de lo consignado allí, se pueden clarificar posteriores hechos, teniendo en cuenta que la memoria personal es fluctuante y en ocasiones, frágil, mientras que la institucional, consignada en documentos, es verificable.





¿QUÉ ES EL PROCESO
DE EMPALME Y POR QUÉ
ES IMPORTANTE?

¿QUÉ ES EL PROCESO DE EMPALME Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?



Bajo el entendido de que cada mandatario es autónomo en su gestión, y que dicha autonomía se materializa a través de la formulación y ejecución de su plan de gobierno, no puede perderse de vista que los municipios como entes principales de la división político-administrativa, están obligados a cumplir unos mandatos del orden supramunicipal y, en ocasiones, de carácter supranacional.

Esto implica que la gestión se desarrolle conforme a postulados internacionales, tales como los Objetivos del Milenio² (ODM). Así las cosas, uno de los objetivos esenciales del proceso de empalme es dar cuenta del cumplimiento, entre otras, de las metas que componen los ODM.

Además, le permitirá a quien recibe la rectoría de los asuntos del municipio (alcalde entrante), saber en qué va, qué necesita ajustarse, qué recursos debe asignar y cómo ejecutar las obligaciones a su cargo.

Por estas razones, podemos definir el proceso de empalme como aquel mediante el cual el alcalde saliente, hace entrega al alcalde entrante la administración del municipio. Es en este momento en el cual la administración saliente da informe de todas aquellas acciones ejecutadas durante su mandato y por lo tanto hace “entrega del municipio” al nuevo mandatario.

En este proceso el alcalde saliente, informa el estado en que se encuentra el municipio al culminar su mandato. Es un momento estratégico, para que el mandatario saliente pueda demostrar su buena gestión, dar a conocer los resultados y logros, pueda informar sobre los aspectos del municipio que merecen una atención prioritaria y dé a conocer qué proyectos están en curso.

Este proceso de empalme inicia formalmente una vez es elegido el nuevo mandatario y finaliza con la elaboración del ACTA DE INFORME DE GESTIÓN. Una vez se han realizado las reuniones correspondientes y se ha hecho entrega de cada uno de los aspectos de la administración, se elabora el acta para la firma de las partes.

Lo anterior significa que la preparación del proceso de empalme debe iniciar con varios meses de anticipación con el fin de trabajar con la debida calma y diligencia. (*Ley 951 de 2005. Artículo 4°. Para computar el término para rendir el informe de que trata la presente*



ley, deberá ser de quince (15) días hábiles luego de haber salido del cargo, cualquiera que hubiere sido la causa de ello.)

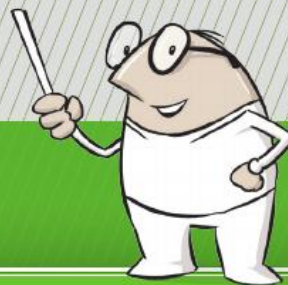
Es indispensable que este proceso se realice en forma amigable y clara, ya que la administración saliente podrá entregarle lineamientos estratégicos de cómo ha adelantado los procesos para que haya una continuidad en los mismos, si la administración entrante así lo considera pertinente.

Se debe anotar que la Ley 951 de 2005, contempla la obligación legal de realizar el ACTA DE INFORME DE GESTIÓN (Arts. 1º al 4º). Por lo tanto, ésta debe ser preparada con algunos meses anticipación a la fecha de culminación del mandato, para que puedan realizarse con la debida diligencia las labores encaminadas al proceso de empalme y la elaboración de la mencionada acta.

Con base en el artículo 4º de la Ley 951 de 2005, los mandatarios, tiene un término de 15 días

hábiles, luego de haber salido del cargo para presentar el acta de informe de Gestión. Esto sin perjuicio de las demás citaciones que le realicen las entidades estatales competentes.

Ficha resumen



IMPORTANCIA DEL PROCESO DE EMPALME:

1. Cumple con el *mandato legal* que exige a todos los mandatarios locales llevar a cabo un empalme de forma diligente y transparente.
2. Garantiza la *continuidad* de las políticas, proceso y procedimientos adoptados por la entidad territorial.
3. Dota de *transparencia* la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos cuando hay cambio de administración o dirección.
4. Beneficia a la comunidad que se ve favorecida con una *correcta y fluida gestión municipal*, cuando se logra minimizar los traumatismos propios de un cambio de administración.

BENEFICIOS DE UN ADECUADO PROCESO DE EMPALME:

- *Para el servidor público saliente (Alcalde saliente):*
 - ✓ Da a conocer a la comunidad y a la administración que recibe, toda la *gestión* que realizó en su período de gobierno.
 - ✓ Presenta un *informe de las finanzas* del municipio, lo cual demuestra transparencia en su gestión.
 - ✓ Fomenta una *gestión continua* que permitirá que las obras inconclusas lleguen a buen término.
 - ✓ Demuestra que existe un *trato respetuoso* frente al nuevo mandatario, aunque no sea de su grupo político.
 - ✓ Permite un acople de los *planes de gobierno* (entrante y saliente) que impulsen el desarrollo local.
 - ✓ Permite asumir con tranquilidad su vida *posmandato*, toda vez que la correcta entrega del cargo, de alguna manera lo “blinda”, frente a eventuales cuestionamientos a su gestión.
- *Para el entrante (Alcalde entrante):*
 - ✓ Puede dar prioridad a los *asuntos pendientes* con base en la gestión pública que se adelantó en el municipio durante el período inmediatamente anterior.
 - ✓ Puede dar *inicio a su gestión tan pronto se posesiona*, y no tendrá que dedicar los primeros 6 meses de su gobierno solicitando informes y copias a las entidades del orden nacional y departamental.
 - ✓ Puede hacer *ajustes a su propuesta de plan de desarrollo*, con base en la situación real del municipio.

✓ No tendrá que asumir *responsabilidades por las irregularidades o malos manejos* que se presentaron antes del inicio de su gestión.



**¿CUÁLES SON LOS
PASOS DEL PROCESO
DE EMPALME?**

II ¿CUÁLES SON LOS PASOS DEL PROCESO DE EMPALME?

Aquí podemos clasificar el proceso en dos esquemas, un esquema conceptual y otro esquema detallado. En el esquema conceptual, vamos a traer una metodología que ha sido validada a través de estudios nacionales (Colombia Líder, 2012) e internacionales (IDM, 2012) sobre qué se evalúa en la gestión de un mandatario local.

Son cuatro grandes bloques de gestión que en la práctica, enmarcan todo lo que hace y/o debe hacer un mandatario del orden municipal. Estos son: Indicadores sociales, Indicadores económicos, Indicadores de gobernabilidad e Indicadores ambientales (Colombia Líder, 2012)

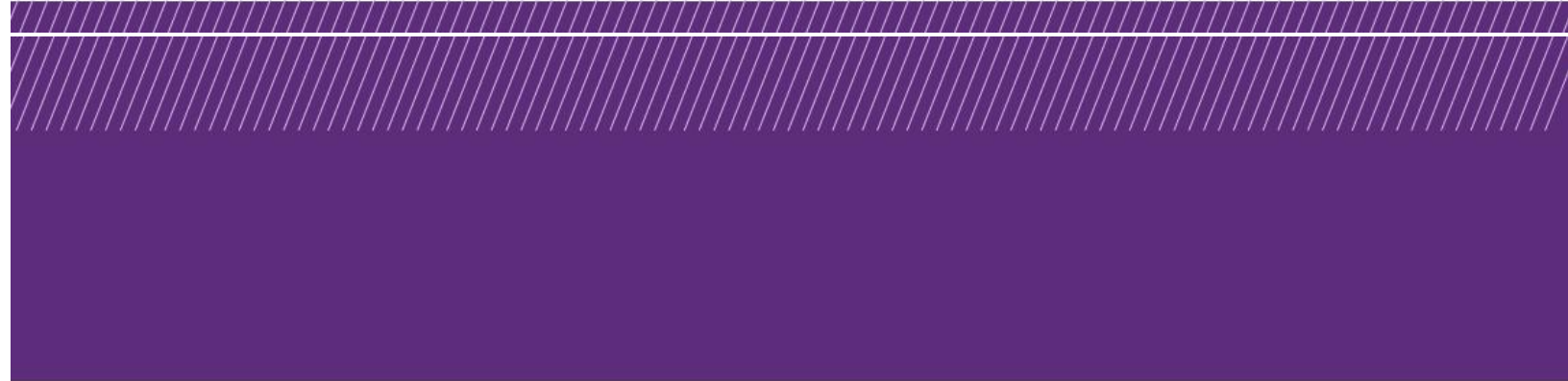
Dentro de los primeros, podemos mencionar el índice multidimensional de pobreza, indicador adoptado por el Departamento Nacional de Planeación, que incluye el acceso a servicios públicos domiciliarios, nivel educativo de los miembros del hogar, niñez y juventud y salud.

Otros indicadores en este bloque, son Necesidades Básicas Insatisfechas (DANE, 2015), resultados de pruebas saber, indicadores en infancia y adolescencia, Índice de Desarrollo Humano (IDH), Índice de Vulnerabilidad y Objetivos del Milenio.

En el bloque económico, se cuenta el desempeño fiscal, incremento del Producto Interno Bruto (hay forma de medirlo en el municipio), tasa de desempleo, "Doing Bussines", o creación de infraestructura para el fomento empresarial.

En el bloque de gobernabilidad, se evalúa el desempeño integral relacionado con la ejecución del plan de desarrollo, Índice de Gobierno Abierto, Modelo Estándar de Control Interno, Percepciones de la ciudadanía e Índice de Transparencia. Aquí se pueden agregar indicadores de seguridad pública, no se puede pasar por alto que por disposición del artículo 84 de la Ley 136 de 1994, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio.

Finalmente, en el bloque de aspectos ambientales, se cuentan el Índice de vulnerabilidad ambiental, provisión de agua para el consumo humano, preservación de fuentes, entre otros.



Adicional a lo anterior, un tema que es estructural a la gestión de los mandatarios locales y que debe ser considerado en el proceso de empalme, es el de la gestión del riesgo. Para ello, debe recordarse que la Ley 1523 de 2012, les asigna responsabilidades específicas a las autoridades territoriales, con el fin de que planeen y ejecuten todas las actividades tendientes a reducir la probabilidad de riesgos y manejo de desastres.

Por esto, debe quedar consignado en el acta, las actividades desarrolladas para atender este requerimiento legal, como son: creación de los comités ordenados en la ley, medidas adoptadas, organización de las actividades, descripción e inventario de instrumentos y demás aspectos atinentes a este tema.

De esta manera, se considera que un buen plan de empalme debe verificar el avance en estos temas, es decir, la gestión que realizó el alcalde saliente y que sirve de insumo para que el entrante, acometa lo que coincida con su plan de gobierno.

Una buena aproximación al contenido del proceso de entrega, debe sustentarse con los soportes documentales de ejecución del plan de gobierno que bien pueden ser materializados en los siguientes aspectos:

- 1.** Evaluación del plan de gobierno, por cada una de las áreas y porcentajes de cumplimiento de metas.
- 2.** Informes de ejecución presupuestal por cada una de las vigencias del período de gobierno.
- 3.** Informe de Control Interno de gestión y Auditoría.

Ahora, para complementar el proceso, se presenta un esquema que contiene una guía ideal para que cada alcalde adelante un empalme sin traumatismos:

PASO UNO



- ✓ Conforme su equipo de trabajo.
- ✓ Expida el acto administrativo por medio del cual usted conforma su equipo de trabajo. Esta es la manera en que las personas que se designan para cumplir con esta tarea se comprometen y pondrán todo su empeño en la elaboración de los informes y realizarán las gestiones pertinentes.
- ✓ Así al momento de la entrega del Informe y de las reuniones de empalme, los designados por usted como su equipo, no tendrán excusas para cumplir.
- ✓ Este equipo de empalme lo debe conformar, tanto el alcalde saliente como el entrante.
- ✓ El Alcalde saliente lo debe conformar durante su mandato, por lo que el trabajo de elaboración de los informes, se debe realizar con varios meses de anticipación.
- ✓ El alcalde entrante, lo debe conformar una vez ha tomado posesión del cargo, lo cual significa, que antes de iniciar su período de gobierno, debe ir pensando en el grupo de profesionales que lo acompañarán para este efecto.
- ✓ Es de anotar que los equipos de empalme, deben estar conformados por profesionales o personal idóneo y de la entera confianza del mandatario.

PASO DOS



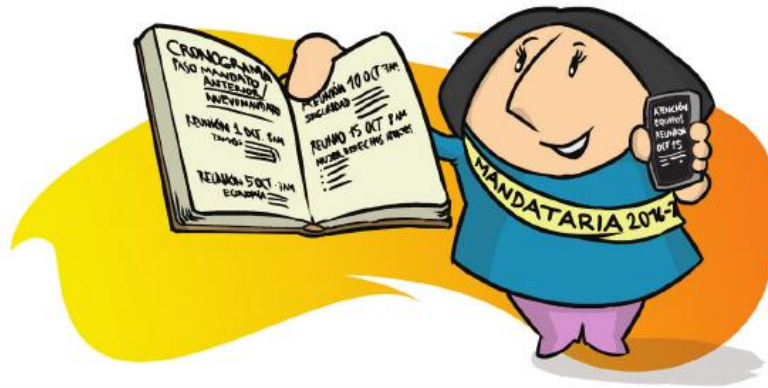
Debe nombrar un líder del equipo (o asumirlo usted mismo), que se encargará de:

- ✓ El proceso de comunicación entre los dos equipos.
- ✓ Coordinar que cada dependencia de la administración municipal entregue un informe detallado de su gestión por cada una de las vigencias, debidamente organizado para la construcción detallada del informe, teniendo en cuenta de solicitar los respectivos soportes.
- ✓ Debe realizar una lista de chequeo de aquellos soportes que debe anexar con el Acta de Informe de Gestión

- ✓ Cree un formato único para solicitar la información a cada una de las dependencias de la administración municipal, especificando los soportes que deben entregar.

Este líder del equipo deberá estar enunciado en el acto administrativo por medio de la cual usted crea la comisión de empalme.

PASO TRES



- ✓ Una vez esté conformado el equipo debe organizar la agenda, es decir, diseñar un cronograma de trabajo que le ayudará a cumplir las metas.
- ✓ Una vez se posesiona el nuevo mandatario, programe en forma concertada las citas entre ambos equipos con el fin de optimizar el tiempo y, sobre todo, póngase una fecha límite para terminar la entrega.

PASO CUATRO



Una vez conformados los equipos, y organizadas las citaciones, se deben reunir los dos mandatarios y conformar la comisión oficial de empalme, es decir el grupo de trabajo.

PASO CINCO



A medida que se adelantan las reuniones se debe ir elaborando las actas de entrega, en las cuales debe quedar consignado:

- ✓ El resultado de dichas reuniones.
- ✓ Lo que se recibe a satisfacción.
- ✓ Las anotaciones si se solicitan documentos adicionales.
- ✓ Si quedan documentos pendientes, se debe anotar la fecha en la cual se realizará la entrega y de qué manera se hará.

PASO SEIS



Trate de organizar un acto por medio del cual usted realice la entrega del Acta de informe de gestión, frente a la comunidad y al nuevo mandatario, así aprovechará para realizar un proceso de rendición de cuentas frente a los ciudadanos, lo que confirmará la transparencia de su administración.

Gran parte del compendio de la gestión administrativa del ente territorial, queda registrado en los diversos sistemas de información que ha provisto el Estado para condensar y consolidar los reportes de las entidades públicas. Por ello, especial cuidado se debe tener al momento de la entrega del mando, de haber actualizado la información ante los administradores de estas herramientas tecnológicas, de las cuales, se mencionan las siguientes, a manera de ejemplo:

- ✓ Estrategia Gobierno En Línea (MinTIC)
- ✓ FUT: Formulario Único Territorial
- ✓ MECI: Modelo Estándar de Control Interno.
- ✓ SECOP: Sistema Electrónico de Contratación Pública.
- ✓ SGR: Sistema General de Regalías.
- ✓ SICE: Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal.
- ✓ SICEP: Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal.
- ✓ SICST: Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial.
- ✓ SIES: Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad.
- ✓ SIGEP: Sistema de Información y Gestión del Empleo Público.
- ✓ SINEB: Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media.
- ✓ SIHO: Sistema de Información Hospitalaria.
- ✓ SIRECI: Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informes.
- ✓ SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.
- ✓ SIMAT: Sistema Integrado de Matrícula.
- ✓ SUI: Sistema Único de Información de Servicios Públicos.

De igual manera, otro asunto que debe ser objeto de revisión es el estado de los Planes o

Esquemas de Ordenamiento Territorial, cuya norma rectora es la Ley 388 de 1997 y ésta fija un plazo de tres (3) meses, contados a partir del inicio del periodo institucional del alcalde, para que el mandatario presente a consideración el concejo municipal o distrital la revisión ordinaria del plan o esquema de ordenamiento territorial (Artículo 28 de la Ley 388 de 1997, reglamentado por el Decreto 4002 de 2004).



Ficha resumen

DEFINICIÓN DEL ACTA DE INFORME DE GESTIÓN:

Resolución 5674 de 2005 de la Contraloría General de la República:

“ARTÍCULO 4º. Se entiende por *Acta de Informe de Gestión*, la descripción en documento escrito, que comprende todos los asuntos de competencia, gestión y estado de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados los titulares o representantes legales y particulares que administren fondos o bienes del Estado para el ejercicio de sus funciones, al separarse del cargo, al finalizar la administración por el período que estuvieron al frente del mismo o cuando se es ratificado en el cargo al vencimiento del período, según sea el caso, desagregado por vigencias fiscales”.

PLAZOS PARA LA ENTREGA Y REVISIÓN DEL INFORME DE GESTIÓN:

1. El plazo es de *quince (15) días hábiles* luego de haber salido del cargo, cualquiera que sea la causa del retiro.
2. El servidor público entrante está obligado a recibir el informe y acta respectiva, y a revisar su contenido dentro de los *treinta (30) días hábiles* siguientes a la firma del documento, para efectos de determinar la existencia, o no, de irregularidades. Durante este periodo, el funcionario saliente puede ser requerido para que haga las aclaraciones y proporcione la información adicional que le soliciten.
3. En caso de que el servidor público entrante detecte irregularidades en los documentos y recursos recibidos dentro del término señalado anteriormente, deberá ponerlas en conocimiento de los *órganos de control* a fin de que se proceda de conformidad con la Ley.

Nota: la preparación del proceso de empalme debe iniciar con varios meses de anticipación con el fin de trabajar con la debida calma y diligencia.

PASOS DEL PROCESO DE EMPALME:

- PASO 1: conformar la comisión o equipo de empalme (expidiendo el acto administrativo correspondiente).
- PASO 2: designar líder de la comisión y sus funciones (también debe quedar consignado en el anterior acto administrativo).
- PASO 3: organizar agenda de empalme y definir cronograma de trabajo (se hace en

- PASO 3: organizar agenda de empalme y definir cronograma de trabajo (se hace en coordinación con el equipo del Alcalde entrante).
- PASO 4: realizar reuniones de empalme (dejando constancia en las respectivas actas).
- PASO 5: recopilar las actas de todas las reuniones de empalme para incluirlas en el informe final (dejando constancia de cualquier asunto pendiente).
- PASO 6: organizar y realizar el acto oficial de entrega del informe final.