

EL EMPALME

¡Calentando motores!



FEDERACIÓN
COLOMBIANA
DE MUNICIPIOS



**FEDERACIÓN
COLOMBIANA
DE MUNICIPIOS**



EL EMPALME
CALENTANDO MOTORES

El Empalme - Calentando Motores

Autores: **Diego Dorado - Roberto Carlos Núñez**

Federación Colombiana de Municipios

Gian Carlo Gerometta Burbano

Alcalde Mosquera – Cundinamarca
Presidente

Sandra Milena Castro Torres

Directora de Gestión Técnica

Jorge Augusto Palacio Garzón

Alcalde Sevilla – Valle del Cauca
Vicepresidente

Plinio Santiago Alfonso Sarmiento

Coordinador de Gerencia integral de proyectos y Coordinador de Gestión de Conocimiento (E)

Aidubby Juliana Mateus Espitia

Alcaldesa Gámbita – Santander
Miembro Comité Administrativo Interno

María Romero Martínez

Coordinadora de Fortalecimiento Municipal

Luís Alejandro Fúneme González

Alcalde Tunja – Boyacá
Miembro Comité Administrativo Interno

Javier Cuesta Godoy

Asesor de Comunicaciones

Jorge Diego Ramos Castaño

Alcalde Dosquebradas – Risaralda
Miembro Comité Administrativo Interno

Julián Parra Suárez

Profesional Gestión de Conocimiento

Vicente Germán Chamorro De la Rosa

Alcalde Pasto – Nariño
Miembro Comité Administrativo Interno

Daniel Ospina Donado

Profesional Gestión de Conocimiento

Gilberto Toro Giraldo

Director Ejecutivo

Fernando Enciso Herrera

Profesional Gestión de Conocimiento

Norman Julio Muñoz Muñoz

Secretario General

Diagramación:

Federación Colombiana de Municipios

Impresión:

**Bogotá D.C. – Colombia
Noviembre de 2023**



TABLA DE CONTENIDO

**Reflexiones para gobernantes locales durante el proceso de empalme
entre transición 2023 - 2024**

1. Introducción

2. Lo que debo saber y no está en los informes

- 2.1. Construyendo un DOFA para mi municipio
- 2.2. La función de producción del municipio
- 2.3. Las victorias tempranas
- 2.4. El arranque
- 2.5. Efectos del COVID que aún están presentes en el municipio
- 2.6. Manejo de población migrante

3. Liderando mi empalme

- 3.1. Paso 1: Defina el equipo de empalme
- 3.2. Paso 2: Definan una metodología para el empalme
- 3.3. Paso 3: Definan un cronograma de reuniones
- 3.4. Paso 4: Defina un proceso de retroalimentación al interior de su equipo de empalme
- 3.5. Paso 5: Elaboración de actas parciales
- 3.6. Paso 6: Elaboración y formalización del Acta de Informe de Gestión
- 3.7. Paso 7: Empezando a trabajar
- 3.8. Situaciones atípicas

4. Responsabilidades legales

5. Referencias

1

Introducción



EL EMPALME
CALENTANDO MOTORES



¡FELICITACIONES!

Usted ha sido elegido como el nuevo mandatario local de su municipio y seguro está expectante por llegar a liderarlo. Tenga presente que antes de asumir la primera magistratura de su municipio usted debe conocer cómo está, en detalle, la alcaldía.

Entre las elecciones regionales y el 31 de diciembre, usted debe liderar un proceso de recibo del municipio, conocido como proceso de empalme, el cual está regulado por la Ley 951 de 2005, las Resoluciones 5674 de 2005, 6289 de 2011 y 6445 de 2012 de la Contraloría General de la República y la Circular conjunta No. 18 de 2015 de la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación, entre otras.

Entre muchas acciones, estas normas lo obligan a USTED, de la mano del Alcalde(sa) saliente y sus respectivos equipos, a conformar la COMISIÓN DE EMPALME, la cual tendrá la responsabilidad jurídica de avalar los informes y el estado del municipio, por lo que desde este momento es importante que, a partir del día siguiente a su elección, defina un equipo idóneo para el proceso de empalme, reúnanse con el Alcalde(sa) saliente y formalicen dicha comisión.

El proceso de empalme, tiene cuatro interesados: **1. La administración saliente**, que debe informar lo que logró y entregar la “casa” lo mejor posible; **2. La comunidad**, que está siendo informada de los resultados alcanzados por la administración saliente, es decir, la rendición de cuentas; **3. Las autoridades de control**, Procuraduría y Contraloría, que vigilan cómo se entrega y cómo se recibe; y **4. La nueva administración**, USTED, quien recibe la alcaldía **y asumirá la responsabilidad del estado desde el punto en el que la administración saliente la deja y usted asume su cargo.**



Esta cartilla, a diferencia de muchas que se han escrito sobre el empalme, está pensada en USTED, el alcalde o alcaldesa que recibe, y por extensión, su equipo.

Hemos dividido el documento en tres partes. En la primera nos concentraremos en identificar y recomendar las preguntas más estratégicas que usted debe hacer para efectos de comenzar, desde el empalme, a construir su legado, a desarrollar su programa de gobierno; razón por la cual esta parte la hemos llamado: **Lo que debo saber y no está en los informes.**

En la segunda, nos hemos preguntado cómo se debería organizar el proceso de empalme desde el punto de vista de usted como alcalde(sa) entrante. Preguntas como: ¿debo aceptar la agenda que me propone la administración saliente?, ¿Quién debe liderar el proceso de empalme desde el equipo entrante?: ¿el alcalde electo? o ¿cómo se debe formalizar el proceso de empalme? Esta parte, que resulta un poco más operativa, la hemos denominado: **liderando mi empalme.**

La tercera, más centrada en lo jurídico, en la que resaltamos los criterios mínimos que debe tener la información que nos entregan y las implicaciones legales que conlleva su recibo, aceptación u objeción. Esta parte, la presentamos más como una **lista de chequeo**, en la que identificamos los soportes jurídicos de cada punto.

ALCALDE(SA) ENTRANTE,
Tenga presente que el proceso de empalme, el cual debe culminar con un acto público, es en realidad SU PRIMER ACTO DE GOBIERNO.

2

**Lo que debo
saber y no está
en los informes**



ALCALDE(SA)

El proceso de empalme es un momento ÚNICO para que usted conozca aspectos claves de su municipio, que sólo quienes han estado en los “zapatos que usted calzará”, conocen. ¡APROVÉCHELO!

El beneficio de este proceso depende, en gran parte, de la ACTITUD con la que usted y su equipo participen de la COMISIÓN DE EMPALME. A continuación, unas primeras recomendaciones:

USTED YA GANÓ Esto implica que usted ya no es candidato o candidata, no está en campaña; es el Alcalde(sa) de TODOS los ciudadanos del municipio, tanto de aquellos que votaron por usted y los que no.

ESCUCHE, SIN EMITIR JUICIOS El Alcalde o Alcaldesa saliente y su equipo conocen mejor que usted el estado de la administración del municipio. Además, él o ella seguirán siendo la primera autoridad del municipio hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023.

SEA ESTRATEGA La característica central de un Alcalde o Alcaldesa es ser un estratega de la administración pública, lo que implica ser capaz de identificar cómo y en qué momento actuar. Su momento de empezar a gobernar es el primero (1) de enero de 2024, pero necesita prepararse incluso antes.

Con buena actitud frente al proceso de empalme y conociendo el contenido de los informes que le han de entregar (Resolución 5674 de 2005 de la Contraloría General de la República)¹ es indispensable que se prepare para saber leerlos, pero aún más importante, para aprovechar el diálogo que se ha de construir con el equipo saliente. La utilidad del proceso de empalme es amplia (ver recuadro). Este le permitirá conocer en detalle el estado del municipio, sentar las bases para su gestión, identificar aliados estratégicos, entre otros; pero su utilidad también depende de lo concreto que usted sea y de los resultados que, materializados en productos, usted y su equipo sean capaces de elaborar antes de su posesión.

¹ De acuerdo a la Resolución 5674 de 2005 de la CGR, el Informe de Gestión debe contener como mínimo los siguientes diez (10) capítulos:

- I. Datos Generales
- II. Informe Resumido o Ejecutivo de la Gestión
- III. Situación de los Recursos
- IV. Planta de Personal
- V. Programas, estudios y Proyectos
- VI. Obras públicas
- VII. Ejecuciones Presupuestales
- VIII. Contratación
- IX. Reglamentos y Manuales
- X. Concepto general



Recuadro 1

Al mandatario entrante

Le sirve para...

- **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.

Tomado de "Recomendaciones para el proceso de empalme de los mandatarios territoriales" en Guías para la gestión pública territorial, 2011.



Un punto importante en la planificación del empalme es preparar preguntas claves para su gestión, preguntas cuyas respuestas, seguramente no entrarán en los informes. Algunas de estas son:

¿Cuáles son las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas del municipio?

Seguramente una de las primeras cosas que usted hará, será diseñar la estrategia o plan de acción para su gestión, al menos para sus primeros meses, mientras se elabora y se aprueba el Plan Territorial de Desarrollo. Para esto, se recomienda conocer en detalle lo que en administración se conoce como la Matriz DOFA

¿Cuál es la función de producción del municipio?

Desde una óptica operativa, los municipios están llamados a prestar o producir bienes y servicios, para lo cual, estos deben tener una función de producción, es decir, un proceso que les permita articular todos los recursos necesarios, siguiendo unas lógicas operativas para poder disponer de los bienes y servicios que demanda la comunidad. Determinar la cadena de producción del municipio le permite al nuevo Alcalde o Alcaldesa tener información, por ejemplo, de tiempos de contratación o cuellos de botella en los procedimientos, lo que les permitirá saber en realidad cuál es el punto de partida para su gestión.

¿Cuáles podrían ser las victorias tempranas de mi administración?

Los primeros 100 días de la administración se han convertido en todo un hito mediático que ya es costumbre. Usted debe ser capaz durante el proceso de empalme, de identificar acciones que le permitan lograr resultados concretos en los primeros 100 días.

¿Qué debo considerar en el arranque de mi gestión para iniciar bien?

Iniciar un mandato de 1461 días, que comprende cinco vigencias fiscales— incluyendo una que usted no programa, pero ejecuta (la primera) y otra que usted programa, pero no ejecuta (la última)— exige que usted sea prudente en el manejo del tiempo, no descuide un solo día. Identificar las acciones que debe adelantar al inicio es fundamental para evitar fallos debidos al inadecuado manejo del tiempo.

¿Cuál es el estado del municipio después de la pandemia?

Durante 2020 el mundo afrontó la pandemia del COVID 19, la cual evidenció nuestras debilidades para atender situaciones de emergencia introdujo grandes retos con el fin de poder garantizar la alimentación de la población, mantener el empleo, atender la salud y prestar el servicio educativo, entre otros. Sin embargo, aún estamos lejos de poder dar esto como un hecho del pasado. Es importante conocer en detalle el estado de las consecuencias que aún se están presentando.

¿Cómo ha manejado el municipio la situación de la población migrante?

Colombia ha sido un receptor de población migrante venezolana; de acuerdo con el mandato internacional y Constitucional hemos acogido a estas comunidades con el deber de garantizar sus derechos básicos.



Sin embargo, esta atención ha tenido unas incidencias sobre la administración municipal, sus finanzas y la prestación de servicios. Es importante saber cuál es el estado de esta población en el municipio y los efectos que está generando en temas como: empleo, educación, salud, vivienda, entre otros.

A continuación, ampliaremos estas preguntas desde lo argumentativo y lo metodológico para que usted tenga más argumentos en el momento de plantearlas.

2.1 Construyendo un DOFA para mi municipio

El análisis DOFA, tiene sus orígenes en el área empresarial. En los años setenta, el Ingeniero Químico Albert Humphrey (1926 – 2005) investigando alrededor de la planeación corporativa, se preguntaba qué es bueno y malo para cumplir los objetivos de una organización. Su investigación, enriquecida con otros trabajos, culminaron en recomendar a las organizaciones realizar un análisis de las mismas en cuatro áreas:

DEBILIDADES

Aquellos factores desfavorables o perjudiciales de la organización, es decir internas, que puedan afectar el logro de los objetivos. Cosas que, al ser de la organización, están bajo el control de la misma

Algunos ejemplos de las debilidades encontradas en algunos municipios son:

- ◇ Limitación de recursos para cumplir con las responsabilidades del municipio. Entendiendo recursos de manera amplia: personal, tecnología, capacidad institucional y recursos financieros, entre otros.
- ◇ Carencia de equipos interdisciplinarios para cubrir las diferentes áreas de importancia del municipio.
- ◇ Vulnerabilidad y obsolescencia de los equipos tecnológicos disponibles para el personal.
- ◇ Obsolescencia de los manuales de funciones y procesos que soportan la administración del municipio, con énfasis en áreas críticas como: contratación, tesorería y recaudación.

OPORTUNIDADES

Factores positivos, EXTERNOS a la Alcaldía asociados al entorno en el cual se desarrolla el municipio. aprovechar estos factores, podrían ayudar a alcanzar los objetivos del programa gobierno.

Algunos ejemplos de las oportunidades podrían ser:

- ◇ Cercanía a la ciudad capital y a mercados de consumo grandes
- ◇ Estado óptimo de las vías intermunicipales
- ◇ Disponibilidad de información en las entidades nacionales sobre el municipio
- ◇ Presencia de proyectos nacionales
- ◇ Interés de cooperantes internacionales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones empresariales, etc., en adelantar trabajo en pro del municipio



FORTALEZAS

Se refiere a aquellos factores positivos propios de la organización (Internos), que podrían ayudar a hacer más eficiente y expedito el logro de los objetivos. Ejemplo de estos es:

- ◇ Capacidad del personal de la alcaldía
- ◇ Sistematización de los procesos
- ◇ Buenos indicadores en materia de desempeño municipal, desempeño fiscal, transparencia y buen gobierno u otras formas de medición.

AMENAZAS

Se refiere a problemas o situaciones desfavorables, EXTERNAS a la organización que pueden limitar o condicionar el logro de los objetivos. Ejemplo de estos son:

- ◇ Deterioro del orden público: presencia de organizaciones armadas ilegales, carteles de narcotráfico, algunos incluso con estructuras o conexiones internacionales.
- ◇ Incumplimiento o potenciales sentencias condenatorias al municipio
- ◇ Vulnerabilidades antes fenómenos climáticos

Ser capaz de poner la información anterior en una pequeña matriz de 4x4, como la que se presenta en la imagen, permite identificar la base desde la cual se podría comenzar a gobernar a partir del primero (1) de enero de 2024 y prever el manejo que se le pueda dar a las amenazas, lo que se conoce como el plan de mitigación, ahorrará tiempo para los ejercicios de planeación estratégica que usted deberá adelantar con su equipo de gobierno, previo a la posesión y durante los primeros meses de gestión.

La lógica de esta matriz es sencilla, con su equipo analice cómo minimizar las debilidades, para que, apalancados en las fortalezas, puedan aprovechar las oportunidades que identificaron. Frente a las amenazas, dado que estas no están bajo su control, pregúntese ¿qué tipo de acciones puedo desarrollar para mitigar el efecto que estas puedan tener en mi estrategia?



Ilustración 1



2.2 La función de producción del municipio.

La constitución y las leyes le han asignado una serie de competencias a los municipios, las cuales se concretan en la prestación de servicios, tales como educación, salud, seguridad y movilidad, entre muchas otras. Para esto, el municipio cuenta con unos recursos económicos (recursos propios, Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías), unos recursos de personal (personal de planta y ordenes de servicio) y unos recursos institucionales (tecnología, procesos, entre otros), que combinados, permiten suplir la demanda que los ciudadanos tienen de estos servicios.

Sin embargo, estos recursos son finitos, es decir sólo son capaces de producir una cantidad determinada de bienes y servicios durante un tiempo específico. Identificar, cómo estos recursos se combinan en su municipio y cuáles son las capacidades REALES de producción de la administración municipal es fundamental para poder proyectar su gobierno.

A fin de ayudarlo con la construcción de esta función, es importante que usted solicite las siguientes estadísticas:

Tiempo promedio de contratación en el municipio

Se refiere al tiempo (días) que les toma tramitar un contrato desde el momento en el que se solicita la contratación por parte del funcionario responsable, pasando por la elaboración de los estudios, el análisis de las propuestas, la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), la elaboración de la minuta del contrato y la formalización del mismo. Es importante diferenciar esta información entre los tipos de contratos: prestación de servicios, contratación directa y licitación, entre otros.

Capacidad de analizar propuestas de contratación

Se refiere a la cantidad de propuestas de licitación al mes, que podría estudiar la administración municipal en caso de una licitación. ¿Qué pasaría si al abrir una licitación llegaran 10 propuestas, en cuánto tiempo se podrían abordar con el equipo actual? ¿Qué pasaría si llegan 30 propuestas?



Capacidad de ampliar la cantidad de atención de programas como adultos mayores, alimentación escolar, entre otros

A pesar de ser dos temas muy específicos, nos sirven de ejemplo para determinar las reales capacidades de ampliar la oferta, en estos u otros servicios. Tenga presente que, a pesar de las buenas intenciones, de acuerdo a las leyes de contratación, las adiciones a los contratos tienen unos límites, lo que condicionaría la posibilidad de ampliar la oferta en el corto plazo. Querer más que esto, implicaría hacer un proceso nuevo, lo que conlleva mayores tiempos..

Construir una función de producción implica saber, al detalle, cómo se logra la producción de un bien o servicio en particular. Un primer paso en este sentido es identificar todas las actividades comprendidas en la producción de dicho bien, las cuales suelen ser contratadas.

A fin de ejemplificar la importancia de este tema, tenga presente que, en un proceso contractual con el sector público, se identifican cerca de 79 pasos, divididos en dos grandes etapas: contratación, con 41, y supervisión con 38. Cada paso exige tiempo, personal y recursos financieros.

Algunos de estos pasos son muy operativos y dependen 100% de las dependencias municipales; otros, por el contrario, dependen de factores externos, tales como la cantidad de propuestas que puedan llegar. Esto podría afectar los tiempos de respuesta y la celeridad con la que se realice dicha contratación.

Por eso, es importante que una vez identifique todos los pasos, evalúe los recursos y el tiempo estimado para cada paso. Esto permitirá que usted identifique las posibilidades reales de alcanzar sus objetivos en el tiempo previsto.

Con el objeto de ayudarlo a estimar la función de producción, la siguiente tabla, le pide que ante cada bien o servicio que su equipo defina como clave, identifique las actividades o pasos necesarios para poderlo producir o prestar y al frente de cada uno estime el tiempo que duraría esta actividad junto con los recursos (humanos y financieros, al menos) necesarios, así como el producto específico que esperaría.



Bien o Servicio Esperado				
Actividades	Tiempo (días)	Recursos necesarios		Producto esperado (cantidad)
		Humanos	Financieros	
TOTAL				

Ilustración 2
Guía para la estimación de la función de producción



2.3 Las victorias tempranas

Desde hace casi un siglo, los gobiernos vienen adoptando la tradición de identificar los primeros 100 días de la administración como un primer momento de rendición de cuentas al ciudadano, en el que se demuestre la eficacia y talento de la nueva administración.

El objetivo último de esta pronta medición de resultados es crear **CONFIANZA** entre la nueva administración y la ciudadanía.

Lograr resultados concretos en un periodo de tiempo tan corto y en medio de un aparato administrativo, contractual y fiscal tan complejo como el de la administración pública, **NO ES FÁCIL**. Por esto, es importante que, durante el periodo de empalme, se explore por acciones que puedan madurarse en los primeros 100 días y por ende se puedan presentar como victorias tempranas.

Las acciones identificadas deben ser contrastadas con la función de producción del municipio y la matriz DOFA. Embarcarse en acciones que se crea serán victorias tempranas sin tener presente la capacidad de lograrlas, es poner en riesgo la confianza. **NO SE EMBARQUE EN LO QUE REALISTAMENTE NO PUEDE LOGRAR EN EL CORTO PLAZO.**

La FCM pone a su disposición una guía centrada en este periodo de tiempo: **Los primeros 100 días: Una propuesta de victorias tempranas**, en esta usted podrá, de manera sencilla, entender la razón de estos días; las prioridades que debe tener y los criterios para seleccionar las acciones en las que puede avanzar en este periodo de tiempo. Le recomendamos la tenga presente.





2.4 El arranque

Iniciar un mandato o administración para un periodo de 4 años es mucho más que hacer un buen empalme y pensar en las victorias tempranas de los primeros 100 días. Es poner la casa en orden para operar y alcanzar las metas que usted espera y que prometió en campaña.

Es importante diferenciar entre: Empalme, Arranque y Victorias Tempranas. **El empalme**, es el periodo de transición entre una administración y otra, en la que a usted le entregan el municipio para que lo dirija durante 1461 días. **El arranque**, son las acciones que usted debe hacer a fin de iniciar correctamente su mandato, tales como la renovación de pólizas, informes a entidades de control, cumplimiento de compromisos contractuales, entre otros. Las **victorias tempranas**, como se mencionó, son aquellos resultados que usted podrá tener en un periodo de 100 días, con el objetivo de sentar un precedente durante su administración y poder ganar la confianza de toda la ciudadanía.

Durante el periodo de empalme, usted debería identificar ese tipo de acciones necesarias para que su gobierno arranque bien, así como las actividades que se deben adelantar, incluso antes de iniciar formalmente su gobierno para así evitar una ralentización innecesaria de la administración.

En la publicación: **Los primeros 100 días: Una propuesta de victorias tempranas**, se realizan propuestas y consideraciones a tener presente en el inicio de gobierno, las cuales se resumen en la **ilustración 3**, en la que se distinguen cuatro frentes sugeridos en los que se deben identificar las acciones de arranque de gobierno: 1) En lo asociado al cumplimiento normativo y sentencias legales; 2) En lo asociado a los primeros 100 días, con énfasis en lo operativo; 3) Las propias de su visión de gobierno, orientadas a sentar las bases de las grandes apuestas que usted desarrollará; 4) Y las del plan de desarrollo, el cual terminará siendo la carta de navegación de su gobierno.



Ilustración 3

Fuente: Roberto Núñez, 2023 / Para qué: un sentido de ejecución



2.5 Efectos del COVID que aún están presentes en el municipio

Como todos sabemos, durante 2020, el mundo enfrentó una pandemia que puso en jaque la capacidad de los municipios para atender situaciones imprevistas de emergencia. Su municipio con seguridad aún padece las consecuencias de esta situación.

A fin de organizar la revisión de este tema, que por definición es transversal, lo invitamos a clasificarlos en los siguientes temas:

Efectos sobre la pobreza y la desigualdad

¿Cómo se vieron afectados estos indicadores en su municipio? Es posible que el municipio no posea información estadística que soporte esta pregunta, pero sí podrá, con base en el SISBEN o en los registros administrativos, soportar el número de personas que han aumentado en los registros de los subsidios y programas de atención a población vulnerable, ofrecidos por el sector público, comparando al menos los años 2019 (antes de la pandemia), 2020 (en la pandemia) y 2021 (después de la pandemia).

Efectos sobre la educación

¿Cuáles han sido los efectos en los niveles de educación de los niños y jóvenes del municipio durante la pandemia como resultado del encierro?, la población educativa dejó de asistir a clases durante unos días y luego migró a modelos de educación virtual, no necesariamente iguales o similares para toda la población. Sin embargo, el proceso de adaptación de los estudiantes a estos nuevos medios estuvo condicionado por la edad, el acceso a internet, la disponibilidad de equipos, su conocimiento de los medios digitales, entre otros.

Estas variables tuvieron efectos sobre el desempeño académico y la capacidad de aprendizaje de los alumnos. En Colombia aún no sabemos con exactitud los efectos, pero en otros países que han logrado realizar este tipo de estudios, han identificado que los alumnos se retrasaron entre cuatro a cinco meses en sus procesos de aprendizaje en lectura y matemáticas, respectivamente, en lo que se refiere a la educación primaria (McKinsey, 2022).

Tener presente esta situación, ayuda a que USTED y su equipo puedan incluir en el Plan Territorial de Desarrollo acciones que ayuden a mitigar estos efectos y así evitar que esta generación cargue con una secuela negativa de aprendizaje en su vida adulta y laboral.

Seguramente el municipio no tendrá un estudio específico en este aspecto. Sin embargo, una comparación entre las diferentes pruebas de conocimiento de los alumnos podría dar una idea del impacto.



Efectos sobre la actividad económica

El encierro y el temor al contacto vividos durante la pandemia llevaron a que muchas unidades de negocios, en especial las microempresas y pequeños negocios tuvieran que cerrar, lo cual afectó el empleo y los ingresos de las familias.

Según una encuesta realizada por Fenalco, con corte diciembre de 2022, 7 de cada 10 microempresas aún no logran tener los ingresos que tenían en 2019, antes de la pandemia y 3 de cada 10, aún no logra llegar al mismo nivel de empleo.

En esta medida, conocer el estado de las empresas y negocios del municipio (tejido empresarial) ayuda a identificar acciones que deban incluirse en el plan territorial de desarrollo, e incluso, acciones que usted pueda desarrollar en los primeros 100 días.

Nuevamente, esta puede ser información que no tenga estudios específicos, pero una comparación entre la información del registro empresarial antes y después de la pandemia, la cual puede conseguir en la Cámara de Comercio que atiende al municipio, y los niveles de afiliación al PILA o Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, administrada por el Ministerio de Salud, puede ayudar a tener una lectura de esta situación.

Efectos sobre las finanzas públicas y la operatividad del municipio

Los efectos de la pandemia sobre los ingresos y gastos del municipio son claves para la sostenibilidad de su gestión. Por un lado, los gastos, en especial los asociados a subsidios seguramente han creado compromisos que se deben honrar, pero así mismo, han generado expectativas frente a los beneficiarios, en especial la de que estos continuarán, los cuales deben ser analizados y manejados por su administración.

En materia de ingresos, los efectos sobre estos en las familias y las empresas seguramente han dejado su huella en los niveles de recaudo en materia de impuesto predial e ICA, que suelen ser los principales ingresos propios de los municipios. Es importante saber cómo se han visto afectadas estas fuentes e incluso si podrían o han tenido efectos sobre la categorización municipal.



2.6 Manejo de la población migrante

La situación política y social de Venezuela ha tenido grandes impactos en la sociedad colombiana y de manera particular en las administraciones municipales. Según Migración Colombia, con corte octubre de 2022, Colombia había recibido cerca de 2.8 millones de migrantes venezolanos. Estas personas se han asentado a lo largo del territorio nacional y demandan, como cualquier otro ciudadano, servicios públicos y sociales.

Este incremento poblacional, el cual supera la tendencia del crecimiento demográfico identificado en el país, ha presionado la capacidad de los municipios de atender esta población, tanto en la infraestructura y operatividad de los servicios como en las finanzas municipales.

Es cierto que no todos los municipios se han visto afectados de igual forma, pero sí es un fenómeno que ha afectado a todos. Por eso, es importante que en el proceso de empalme se solicite de manera específica, el estado de atención a la población migrante, enfatizando, al menos en los siguientes puntos:

- ◇ Tamaño actual de la población migrante en el municipio, con su respectivo perfil sociodemográfico (edad, género, nivel educativo, formación laboral y estatus migratorio).
- ◇ Actividades económicas realizadas por esta población.
- ◇ Programas sociales orientados a la atención de la población migratoria, discriminando el nivel de atención de los mismos.
- ◇ Presupuesto definido para la atención a la población migratoria, con su nivel de ejecución, fuentes y usos específicos de estos recursos.
- ◇ Acta de constitución de la mesa migratoria municipal, discriminando los actores pertenecientes a estos y su informe de gestión.

Para una mayor información al respecto, les recomendamos consultar el documento de "Lineamientos para la Gestión Local de la Migración con perspectiva de Género", elaborado por la FCM con el apoyo de USAID, 2023.

3

Liderando mi empalme



El proceso de empalme, como se ha mencionado, es el resultado de la interacción de cuatro grupos de interés (equipo saliente, entidades de control, ciudadanía y equipo entrante) durante un tiempo determinado (tres meses entre noviembre y enero). Aprovecharlo depende del método con el que usted aborde este proceso.

Desde hace años, el gobierno nacional, la Federación Colombiana de Municipios, las entidades de control, entre otros actores, han elaborado guías de empalme que le pueden ser útiles. A continuación, le presentamos los pasos más importantes que usted debería seguir, según la experiencia de estas entidades.

3.1 Paso 1: Defina el equipo de empalme

Según las normas a los pocos días de ser electo, los alcaldes y alcaldesas salientes y entrantes deben definir un equipo de las dos partes que harán el empalme. Este equipo se llamará la COMISIÓN DE EMPALME.

Lo ideal es que el nuevo Alcalde o Alcaldesa lidere su equipo de empalme. Sin embargo, se ha vuelto costumbre, y es entendible, que el nuevo mandatario o mandataria deleguen este liderazgo en un tercero. Si bien esto es permitido, tenga presente que esta persona actuará en nombre suyo durante todo el proceso de empalme; por lo cual sea muy cuidadoso en la selección.

El equipo de empalme debe cumplir ciertas condiciones para que este proceso sea útil. A continuación, algunas recomendaciones para su selección:

Confianza

Seleccione personas de SU confianza. Seguramente fruto del proceso electoral usted tiene un amplio grupo de seguidores, en los cuales están los grupos que se han creado como resultado de las alianzas políticas hechas. Estas personas seguramente le podrán ayudar a gobernar. Pero debe preguntarse si ¿Estas son de su entera confianza y conocimiento a fin de que le ayuden a sentar las bases desde donde usted asume el municipio?

Recuerde que, durante el proceso de empalme y en particular en la aceptación o no de los informes que le presente el equipo saliente, usted asume responsabilidades que tienen implicaciones jurídicas.

Conocimiento

Durante el proceso de empalme, usted y su equipo recibirán las diferentes secretarías y entidades que conforman la administración municipal. Por lo general, estas entidades son altamente técnicas, por lo que el equipo que las recibe, debe saber de la temática asociada. Designar personas que no conozcan el sector y la forma como opera la administración pública, es un riesgo innecesario que se puede evitar.



Disponibilidad

El proceso de empalme toma tiempo. Implica asistir a reuniones, leer documentos y elaborar informes. Es importante que las personas que usted designe tengan la disponibilidad de tiempo para estas tareas. Adicionalmente, es importante mencionar que tanto en el caso suyo como el de su equipo, no tendrán reconocimiento monetario alguno por asistir a este trabajo.

Incidencia

Si bien es entendible que usted aún no haya definido su equipo de gobierno, el cual sería el más idóneo para participar del proceso de Empalme; percátese de escoger personas que de una u otra forma vayan a participar en su administración, a fin de que ellos puedan incidir en el conocimiento que las personas que asuman las entidades, tengan de las mismas.

En el momento de seleccionar estas personas, tenga presente que, dado que aún no están en el gobierno, ellos deberán participar de manera ad-honorem o gratis, salvo que la campaña, aún cuente con recursos para contratarlos con este fin.

Así mismo, recuerde que, durante el periodo de empalme, es posible que a su equipo de colaboradores los tenga que dividir en dos o tres frentes: empalme, arranque y preparación de los 100 días. Todas estas son tareas altamente absorbentes, por lo que no es recomendable que ponga a las mismas personas en varios frentes.

El gobernante saliente debe nombrar mediante acto administrativo un líder del equipo (o asumirlo el mismo), que se encargará de:

- ▶ El proceso de comunicación entre los dos equipos
- ▶ Coordinar que cada dependencia de la administración entregue un informe detallado de su gestión por cada una de las vigencias, debidamente organizado para la construcción del INFORME DE GESTIÓN teniendo en cuenta la importancia de solicitar los respectivos soportes.
- ▶ Debe realizar una lista de chequeo de aquellos soportes que debe anexar con el INFORME DE GESTIÓN y la consecuente ACTA DE INFORME DE GESTIÓN
- ▶ Las diferentes entidades del orden nacional han creado un instructivo y conjunto de formatos para facilitar la recolección de la información de cada una de las dependencias.
- ▶ El mandatario entrante designará al interior de su grupo de trabajo un líder que coordine y dirija las actividades de empalme.

Tomado de: Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales - Guía práctica de actuación:
Orientaciones para un empalme exitoso. 2015

Nota:

La Comisión de Empalme se debe crear mediante DECRETO MUNICIPAL, en el que se especifiquen quienes la conformarán. Verifique que los nombres de las personas definidas en este Decreto sean las personas que participen en el proceso de empalme.



3.2 Paso 2: Defina una metodología para el empalme

Cada una de las reuniones de empalme es una oportunidad para ampliar el conocimiento del estado del municipio. NO LO DESAPROVECHE.

Para un buen uso, defina al interior de la Comisión de Empalme cómo se manejarán las reuniones. Algunos ejemplos de puntos a acordar:

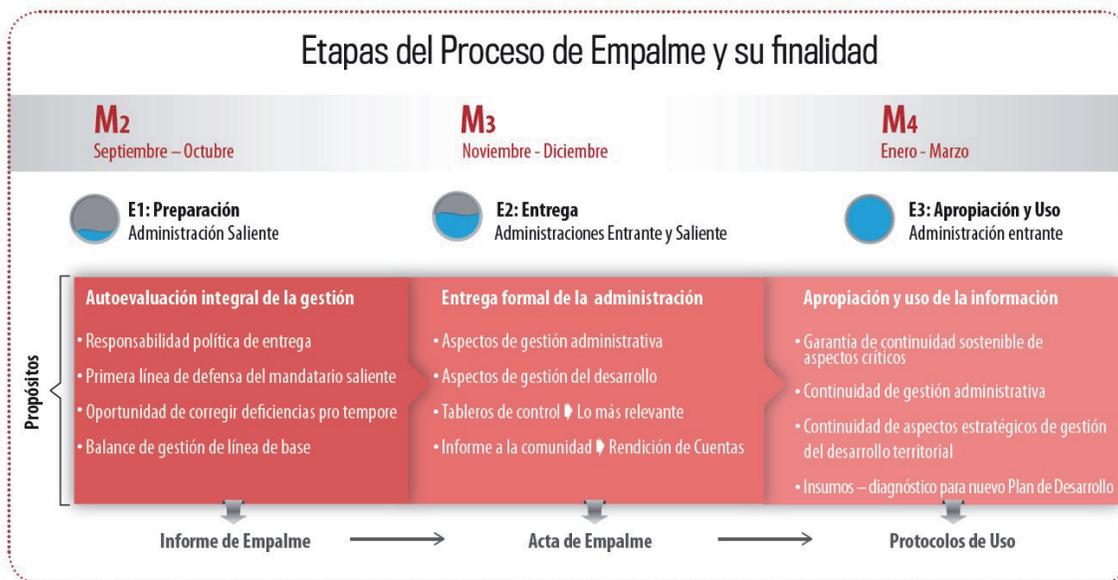
- ◇ ¿Los informes de empalme se entregarán antes de las reuniones? Si, es sí, ¿con cuánto tiempo de anticipación? Si, la respuesta es no, ¿se entregarán en la reunión o cuándo? Actividades económicas realizadas por esta población.
- ◇ ¿Las preguntas se harán antes, durante o al final de las reuniones?
- ◇ ¿Las aclaraciones se harán durante o al finalizar las presentaciones?
- ◇ ¿En las reuniones habrá presentación de apoyo?
- ◇ ¿Cuántas personas asistirán a cada reunión? Esto es importante para la logística de salón, refrigerios, otros.
- ◇ ¿Se grabarán todas las reuniones?
- ◇ ¿Los asistentes a cada reunión deberán firmar acuerdos de confidencialidad?

3.3 Paso 3: Definan un cronograma de reuniones

El tiempo previsto para el empalme es limitado y la cantidad de información seguro desbordará la agenda. Es importante que la Comisión de Empalme defina un cronograma teniendo presente tiempo para que los Alcaldes o Alcaldesas entrante y saliente se puedan reunir a fin de formalizar el proceso, tanto de inicio como de terminación.

En términos generales el proceso de empalme inicia desde que la administración saliente comienza a preparar los diferentes informes de gestión, tarea que se recomienda se realice al menos dos meses antes de las elecciones. La entrega, es la etapa en la que la COMISIÓN DE EMPALME revisa el estado de cada una de las dependencias de la alcaldía y formaliza su entrega, se espera que se realice entre noviembre y diciembre. Esta etapa, de acuerdo con las normas debe culminar como **MÁXIMO EL 23 DE ENERO**, fecha en la que el ACTA DE INFORME DE GESTIÓN, junto con el INFORME DE GESTIÓN y sus anexos, deben remitirse a la Contraloría General de la República; Sin embargo, es recomendable que se prevea culminar antes del 31 de diciembre.

Y la última etapa se relaciona con la apropiación y uso de la información recaudada durante la entrega como tal, si bien esta puede extenderse en el tiempo, de acuerdo a los temas y complejidades recibidas, por lo general se espera sea usada en los primeros 100 días de la administración e incluso hasta que se apruebe el plan territorial de desarrollo.



Tomado de: Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales - Guía práctica de actuación:
Orientaciones para un empalme exitoso. 2015

3.4 Paso 4: Definan un método de retroalimentación al interior de su equipo de empalme

El éxito de un proceso de empalme para usted se mide en el uso que durante su administración le pueda dar a la información recolectada durante el proceso. Para esto es recomendable que definan un método de revisión de los resultados de cada reunión, que tenga presente como traslada esta información a sus prioridades de gobierno.

Ya en la sección anterior le recomendamos que construya una matriz DOFA y defina la Función de Producción del Municipio, estos podrían ser de ayuda para organizar la información identificada. Si usted decide escogerlos, la recomendación sería:

- ◇ Terminada cada reunión, el equipo asistente se reúne para que basado en la reunión y el informe recibido, determinen las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas de cada entidad.
- ◇ Igualmente, analiza la capacidad de atención de la entidad, respondiendo las preguntas guía para la función de producción.
- ◇ Este material se centraliza en un asesor, quien deberá ir consolidando las matrices y funciones de todas las entidades.
- ◇ Terminada la ronda de reuniones, el equipo de empalme se reúne con el Alcalde o Alcaldesa, para revisar el material consolidado y elaborar la matriz DOFA y la Función de Producción de todo el municipio. **Esta reunión debería realizarse antes del 20 de diciembre**, de manera que usted tenga estos productos antes de su posesión.



3.5 Paso 5: Elaboración de actas parciales

Cada reunión ha de tener una Acta en la que se especifique quienes participan, qué documentación se recibe y los puntos tratados, incluso los compromisos acordados, en caso de que los hagan. Estas actas servirán como soporte de lo entregado.

A medida que se adelantan las reuniones de la COMISIÓN DE EMPALME se deben ir elaborando las actas parciales, en las cuales debe quedar consignado:

- ▶ El proceso de comunicación entre los dos equipos
- ▶ Miembros que participan de las reuniones
- ▶ Tema y subtema tratado
- ▶ Conclusiones
- ▶ Asuntos que se reciben a satisfacción
- ▶ Las anotaciones u observaciones, así como los documentos adicionales solicitados, en caso que hubiere lugar
- ▶ Fecha de entrega de los documentos pendientes, si los hay, y de qué manera se hará.

Tomado de: Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales - Guía práctica de actuación:
Orientaciones para un empalme exitoso. 2015

3.6 Paso 6: Elaboración y formalización del acta de informe de gestión

Culminar el proceso de entrega debe ser un acto de suma importancia para garantizar una transición ordenada, transparente y sin traumatismos. Esto garantiza la estabilidad del municipio y la continuidad de los programas sociales y las inversiones que se han venido desarrollando.

De manera consecuente, los Alcaldes o Alcaldesas, entrante y saliente, y la Comisión de Empalme, deben protocolizar la información contenida en las actas parciales, en un acta final de informe de gestión, el cual se debe presentar y socializar con la comunidad.

Como consecuencia de las reuniones de la COMISIÓN DE EMPALME, se elaborará el ACTA DE INFORME DE GESTIÓN.

Esta acta debe contener el consolidado de las actas parciales elaboradas por el grupo de trabajo de ambos mandatarios (entrante y saliente), los asuntos que se reciben a satisfacción y las anotaciones a que hubiere lugar, entre otros aspectos contenidos en la Ley 1151 de 2007.

Es importante recordar la necesidad de anexar la documentación correspondiente.

Sin perjuicio del plazo normativo del 23 de enero para remitir el ACTA DE INFORME DE GESTIÓN, junto con el INFORME DE GESTIÓN y sus anexos a la Contraloría General de la República, sería oportuno que este envío se realizara por el mandatario saliente antes del 31 de diciembre.

Este informe deberá ser publicado en la página de la respectiva entidad territorial, a fin de informar a la comunidad el balance de la gestión realizada.

Con el propósito de comunicar a la comunidad sobre su gestión, el mandatario saliente deberá organizar un acto por medio del cual pone en conocimiento de la ciudadanía el estado en el que entrega los asuntos de la entidad territorial, así aprovechará para realizar un proceso de rendición de cuentas, lo que confirmará la transparencia de su administración.

Tomado de: Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales - Guía práctica de actuación:
Orientaciones para un empalme exitoso. 2015

¡IMPORTANTE!

Alcalde o Alcaldesa, tenga presente que abstenerse de recibir y firmar el ACTA DE INFORME DE GESTIÓN puede acarrearle SANCIONES DISCIPLINARIAS a usted, además que NO LO EXIME de posibles irregularidades.



3.7 Paso 7: Empezando a trabajar

A partir del 1 de enero usted y su equipo pondrán a prueba la verdadera utilidad del proceso de empalme, al menos desde el punto de vista operativo.

Fruto de la experiencia de varios equipos de empalme, estos han insistido en algunas recomendaciones que se deben tener durante el empalme para poder operar sin mayores contratiempos. A continuación, haremos una lista de los más mencionados, para que los tenga presente y no olvide incluirlo en la agenda de reuniones o al menos verificar que en efecto cuenta con esta información:

Claves de los sistemas de información

Desde el primer día de gobierno, su equipo debe estar en la capacidad de acceder a los diferentes sistemas que soportan la administración pública. Para esto, los usuarios y claves de acceso con fundamentales. Enlistamos lo más relevantes:

- ◇ Estrategia Gobierno en Línea (Min TIC)
- ◇ 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.

Claves de las cuentas bancarias

Aunque es claro que el equipo que usted encargue para el empalme del sector hacienda estará pendiente de recibir las cuentas del municipio, incluyendo claves y tokens, es importante que usted no descuide verificar que en efecto esto se da.



3.8 Situaciones atípicas

El proceso de empalme no es ajeno a que existan diferencias entre los equipos e incluso que no se desarrolle como tal el proceso de empalme. En estos casos es importante tener presente la normatividad asociada y el sentido del empalme como tal. Tener esto presente le ayudará a sopesar la situación y poder tener un inicio, aunque no idea, menos traumático de lo que usted cree.

Como elemento de contexto, la obligatoriedad de la entrega y recibo de los informes de empalme está consagrada en la Ley 951 de 2005:

ARTÍCULO 5°. Los servidores públicos del Estado y los particulares enunciados en el artículo 2, están obligados en los términos de esta ley a entregar al servidor público entrante un informe mediante acta de informe de gestión, los asuntos y recursos a su cargo, debiendo remitirse para hacerlo al reglamento y/o manual de normatividad y procedimiento que rija para la entidad, dependencia o departamento de que se trate.

Asimismo, el servidor público entrante está obligado a recibir el informe y acta respectiva y a revisar su contenido.

La verificación física o revisión que se haga de los diferentes aspectos señalados en el acta de entrega y recepción se realizará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la firma del documento, para efectos de determinar la existencia o no de irregularidades.

Con lo cual es de esperarse que SIEMPRE EXISTA INFORME DE EMPALME, sin embargo, en algunos casos se han dado situaciones que exigen un manejo especial:

Escenario 1. No hay acuerdo en los informes: Estar de acuerdo con los informes no es una obligación

El equipo entrante puede estar en desacuerdo con la información presentada, lo cual, con argumentos, debe quedar consignada en las actas de entrega. Tenga presente que estas actas se entenderán como el punto de partida de su gestión.

Escenario 2. No se firma el Acta de Entrega

Como se evidencia en el artículo 5 de la Ley 951 de 2005, el alcalde electo está en la obligación de recibir el informe y el acta. No firmarla, podría atraer situaciones de negligencia por parte de la nueva administración. Adicionalmente, el equipo saliente, al remitir los informes a las entidades de control está cumpliendo su compromiso y en la práctica este informe y acta, con o sin firma, son la prueba del punto de entrega por parte de esta administración.



Por esta razón, es importante insistir en la actitud con la que usted y su equipo asuman el proceso de empalme. Es mejor recibir, dejando constancia de las diferencias y objeciones a no firmar o no recibir. Ante la no objeción explícita, se asume que lo entregado, según el informe, corresponde con la realidad.

Escenario 3. No hay empalme

No hacer empalme acarrea sanciones disciplinarias para el funcionario saliente, como lo dice expresamente el artículo 15 de la Ley 951 de 2005.

ARTÍCULO 15. Cuando el servidor público saliente se abstenga de realizar la entrega del informe de los asuntos y recursos a su cargo, en los términos de esta ley, será requerido por el órgano de control interno correspondiente, para que en un lapso de quince (15) días, contados a partir de la fecha de su separación, cumpla con esta obligación.

PARÁGRAFO. El servidor público saliente que dejare de cumplir con esta disposición será sancionado disciplinariamente en los términos de ley.

En caso de darse alguna de estas situaciones “atípicas” la pregunta que surge es: ¿cómo sé yo y mi equipo, el estado del municipio, si tengo dudas o no tengo el informe de empalme?

Responder a esta pregunta no es fácil, pero gracias a los sistemas de información que soportan la administración pública, usted puede tener una información “oficial” del estado del municipio. A continuación, y considerando cada uno de los anexos que deben acompañar los informes de empalme, le relacionamos la fuente a la que podría acceder:



INFORME ÚTIL PARA EL EMPALME	FUENTE DE INFORMACIÓN "OFICIAL"
Estructura organizacional de la entidad.	DAFP, CHIP
Defensa jurídica	SPOA, Fiscalía
Contractual	SECOP (Contratación), TVEC (Compras virtuales)
Sistema financiero	CUIPO (información presupuestal), SICODIS (SGP y SGR), CHIP (información contable pública, control interno contable, deuda pública, cierres de tesorería, vigencias futuras, UAPA, PAE).
Gestión del talento humano	https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/caracterizacion-empleo-publico
Seguimiento al banco de proyectos	Mapa Inversiones GESPROY PIIP, PLATAFORMA INTEGRADA DE INVERSIÓN PÚBLICA
Ambiental y Gestión del Riesgo	Sistema MEGIR, UNGRD Sistema ATLAS, Servicio Geológico Nacional
Salud	ASIS, Análisis de la Situación de Salud Ministerio de Salud
Pobreza	SISBEN - DANE



4. Responsabilidades legales

Anexo a este documento, como instrumento práctico de verificación, se presenta una lista de documentos que USTED y su equipo, como nuevos responsables de la administración municipal, deben verificar que le sean entregados en el proceso de empalme.

Tenga presente que, al margen de la interpretación jurídica, en la práctica la Ley 952 de 2005, solidariza al Alcalde o Alcaldesa entrante como verificadores de la información que deben tener los informes de Empalme, por lo que es importante que usted realice una revisión minuciosa de lo que recibe, a fin de evitar potenciales sanciones disciplinarias.

5. Referencias

Circular conjunta N. 18 del 3 de septiembre, 2015, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación

Ley 1474 de 2011

Ley 1757 de 2015

Ley 951 de 2005

Recomendaciones para el proceso de empalme de los mandatarios territoriales” en Guías para la gestión pública territorial, 2011.

Resolución 5674 de 2005 de la CGR

Resolución 6289 de 201 de la CGR

Resolución 6445 de 2012 de la CGR

Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales - Guía práctica de actuación: Orientaciones para un empalme exitoso. 2015



FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

