



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **2015412110006531**

Fecha: **23-06-2015**

TRD: **4121.1.5.1.198.000653**

Rad. Padre: **2015411100583752**

Doctor

**FERNANDO ALBERTO TAMAYO OVALLE**

Honorable Concejal Santiago de Cali

Presidente Comisión Plan y Tierras

Ciudad

Referencia: Otorgamiento de viabilidad jurídica al proyecto de acuerdo *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO LABORAL DE TELETRABAJO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

Mediante oficio 201541110058375-2 recibido el 10 de junio de la presente calenda, el Dr. John Michel Maya Bedoya nos da a conocer el proyecto de acuerdo que se cita en la referencia, el cual es de su iniciativa para presentarlo ante el Honorable Concejo Municipal, y tiene por objeto reglamentar la implementación del modelo laboral de Teletrabajo en el Municipio de Santiago de Cali, como un instrumento de generación de empleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, con el fin de promover condiciones dignas y justas de trabajo a personas en situación de vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los trabajadores.

Durante la sesión de la Comisión efectuada el día de hoy, han solicitado que expidamos concepto sustentando la posición explicada durante la apertura de la iniciativa Acordal, en la cual consideramos que la iniciativa de este proyecto le corresponde al señor Alcalde de la ciudad.

Antes de emitir el concepto jurídico, debe manifestarse que el proyecto, en su fundamentación jurídica se encuentra acorde con las competencias asignadas por la Carta Política al Concejo Municipal en el artículo 313-1 y , cuyo tenor literal reza:

“Artículo 313. *Corresponde a los concejos:*

- 1) *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*  
(...)”

Sin embargo y a pesar de que dicho proyecto resulta ajustado a lo ordenado por la Constitución Nacional, la ley 1221/2008, el decreto reglamentario 884/2012 y jurisprudencias mencionadas en la exposición de motivos, por lo que esta Oficina en principio consideraría viable jurídicamente la propuesta, se debe resaltar que la implementación de una política pública<sup>1</sup> del teletrabajo implicaría por parte del Municipio que éste adelante los estudios necesarios que permitan determinar y justificar el desarrollo de la misma, lo cual representa necesariamente una afectación al gasto de funcionamiento de la entidad tratándose de nóminas, acondicionamientos y puestos de trabajo, según lo dispuesto en el artículo 25 parágrafo 1° del Acuerdo Municipal 017 de 1996.

Por ello, para ahondar en el concepto partiremos de la siguiente

### **TESIS JURIDICA:**

El Concejo Municipal no tiene iniciativa para presentar un proyecto de acuerdo que contenga una política pública del teletrabajo, por cuanto el contenido mismo de la iniciativa Acordal está fijando gastos de funcionamiento, lo cual con fundamento en lo establecido por los artículos 39, 104 y 109 del Decreto-Ley 111 de 1996, compilatorio de las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que integran el Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, en concordancia con lo establecido en el artículo 96 del Acuerdo 017 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal, es de competencia exclusiva del Alcalde de Santiago de Cali.

### **ARGUMENTACION JURIDICA**

La tesis anterior se sustenta en las siguientes consideraciones constitucionales y legales.

---

<sup>1</sup> Ese es básicamente el objetivo del proyecto, que se aplique una política pública de teletrabajo en el Municipio de Santiago de Cali

Revisemos las normas constitucionales que rigen la materia:

**“ARTICULO 287.-** *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.*

*[...]*”

**ARTICULO 311.-** *Al Municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado le 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.*

*[...]*”

**“ARTICULO 313.-** *Corresponde a los concejos:*

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.***
- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro t mpore precisas funciones de las que corresponden al concejo.***
- 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*

5. *Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*

**6. *Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear a iniciativa del alcalde establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.***

7. *Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*

...

**10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.**<sup>2</sup>

**“ARTICULO 315.-** *Son atribuciones del alcalde:*

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

...

6. *Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.*

...

10. *Las demás que la Constitución y la ley le señalen.”*

De acuerdo con las normas anteriormente transcritas se puede concluir que la iniciativa para presentar proyectos de Acuerdo de manera general puede provenir de los concejales o el alcalde.

---

2

Art.71

NEGRILLAS CORRESPONDIENTES A LAS INICIATIVAS EXCLUSIVAS DE LOS ALCALDES PARA PRESENTAR PROYECTOS DE ACUERDO, Ley 136/94,

No obstante lo anterior, la Ley 136/94, modificada por la Ley 1551 de 2012, dispuso que algunas iniciativas expresadas en proyectos de Acuerdo **deban ser de la exclusiva iniciativa de los alcaldes**, restringiendo así las competencias asignadas a los concejales en el Artículo 313 constitucional así:

***“Artículo 71º.- Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionados con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.***

***Parágrafo 1º.- Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde***

*[...] <sup>3</sup>*

Aunado a lo anterior el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, modificadorio del artículo [32](#) de la Ley 136 de 1994 al adicionar las funciones del Concejo, contempló otra restricción a la iniciativa general del concejo para presentar proyectos de acuerdo así:

***“Artículo 18. El artículo [32](#) de la Ley 136 de 1994 quedará así:***

***Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.***

*1. Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador respectivo.*

*....*

*3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.*

*4. Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta ley.*

*....*

---

<sup>3</sup> Este artículo fue objeto de análisis de constitucionalidad, expresado en la sentencia de exequibilidad No. C-152 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

...

**Parágrafo 1°.** Los Concejos Municipales mediante acuerdo **a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos** en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.

**Parágrafo 2°.** Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.<sup>4</sup>

[...]"

En la misma medida, el Decreto-Ley 111 de 1996, compilatorio de las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico de presupuesto nacional, contempla una restricción al Concejo Municipal en materia de iniciativas acordales, en las siguientes normas:

" [...]"

**Artículo 39.** Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden á funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

**Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta** (Ley 179 de 1994, art. 18)."

4

Es la llamada competencia residual de la Corporación Administrativa

*“Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (Ley 225 de 1995, art. 32).*

*Sin embargo, la reglamentación del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 en la que se consagra la garantía a la seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles se asigna expresamente al Concejo la labor de expedirla”.*

*“Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto **deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial.***

*Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.”*

Por su parte en el Acuerdo 17 de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico de presupuesto del Municipio de Santiago de Cali, el art 96 señala:

**“REMISION AL ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO NACIONAL**

*Quando existan vacíos en la regulación del Presente Estatuto respecto de la programación, ejecución y control del presupuesto de las secciones y establecimientos Públicos incluidos en el Presupuesto General del Municipio, se aplicaran las normas que regulen situaciones análogas en la ley Orgánica de Presupuesto.*

*PARAGRAFO: Los vacíos que se presenten en el presente estatuto serán superados con el Decreto 111 de 1996.[...]*”

Así las cosas, nótese que las normas legales anteriores contemplan restricciones a la facultad de presentar proyectos de acuerdo (iniciativa) que tiene el Honorable Concejo Municipal, más no así a su competencia para aprobación, la cual, entratándose del tema en estudio, se encuentra expresamente radicada en la Corporación Administrativa.

El proyecto de Acuerdo de establecer lineamientos para aplicar la política pública del Teletrabajo<sup>5</sup>, contempla la asunción de gastos de funcionamiento, (la prueba piloto creando oferta laboral en teletrabajo por ejemplo y la misma implementación del modelo del teletrabajo) que de conformidad con lo expuesto por el artículo 25 del Acuerdo 17 de 1996, corresponden a aquellos que se encuentran “incorporados al Presupuesto General del Municipio, esencialmente de consumo”, identificados como servicios personales<sup>6</sup> y gastos generales, que comprende los pagos por concepto de gastos necesarios para el normal funcionamiento de la entidad.

Cuando un proyecto de acuerdo implique creación, modificaciones o afectaciones al gasto de funcionamiento del ente territorial, su iniciativa ante el Concejo Municipal es de competencia exclusiva del alcalde y por lo tanto el presente proyecto adolece de falta de competencia para su presentación.

De este modo, se reitera la tesis expuesta, que la iniciativa para la presentación a estudio del proyecto de acuerdo “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO LABORAL DE TELETRABAJO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. por parte del Honorable Concejo Municipal, se encuentra incluida dentro de las materias de iniciativa exclusiva del burgomaestre y en concepto de esta Oficina Jurídica estaría afectado de nulidad el trámite que se le imparta, conforme los lineamientos establecidos en la sentencia No. C-152 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández

En el evento que no se acoja la tesis referida, debe decirse a lo anteriormente expuesto, que el proyecto debe contemplar unos requisitos sustanciales a cumplirse antes de aprobar el acuerdo respectivo. Tales requisitos se refieren a los establecidos en las Leyes 358/ y 819 de 2003:

---

<sup>5</sup> *No tenemos una política pública del teletrabajo y debe hacerse pues la que trae la norma nacional es genérica que debe ser ajustada por las corporaciones administrativas, a iniciativa del alcalde, de acuerdo a las particularidades de cada entidad territorial. Para ello se puede revisar el trabajo realizado por el doctor Raúl Velásquez Gavilanes “hacia una nueva definición del concepto de ‘política pública’, año 2009 Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana con Maestría en Políticas Públicas y Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad de Oxford.*

<sup>6</sup> *“Servicios personales. es la remuneración por la prestación de servicios del personal, a través de las distintas formas de vinculación previstas por la Constitución Política y la Ley. incluye el pago de los contratos, de los pactos y convenciones colectivas de trabajo, y prestaciones sociales”*



- 1.- El estudio y presentación del impacto fiscal de la medida propuesta;
- 2.- La presentación de los costos fiscales de la iniciativa y a la fuente alternativa de financiación que genera los costos de una medida como la estudiada.
3. Si los costos de la medida afectan la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial
4. Su relación con el Plan de Desarrollo de la entidad Territorial

Estos requisitos son del resorte de la Administración Municipal, Departamento Administrativo de Hacienda (#s 1, 2, y 3) y del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (#4), por lo que se deberá contar con sus certificaciones previa a la aprobación del mismo.

Igualmente el proyecto de acuerdo precisa de claridad conceptual en su articulado pero frente a la magnitud de lo expuesto considero que es secundario por lo formal.

Cordialmente,

**CARLOS HUMBERTO SANCHEZ LLANOS**  
Jefe de Oficina- Dirección Jurídica Alcaldía

*Elaboró: Martha Cecilia Armero B. –Asesora / Diego Patiño Díaz – Abogado Contratista  
Revisó: Martha Cecilia Armero Benítez – Asesora Líder del Grupo “Proyectos de Acuerdo Municipal”  
Revisó: Cesar Hugo Henao - Subdirector Técnico*