



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

TRD – 2021-130.15.2.12

Palmira, 1 de marzo de 2021

PARA: **JUAN BERNARDO DUQUE JARAMILLO**  
Secretario de Planeación

DE: **GERMÁN VALENCIA GARTNER**  
Secretario Jurídico

PARA SU INFORMACIÓN	<input type="checkbox"/>	ENVIAR PROYECTO DE RESPUESTA	<input type="checkbox"/>	FAVOR DAR CONCEPTO	<input type="checkbox"/>
DAR RESPUESTA Y ENVIAR COPIA	<input type="checkbox"/>	ENCARGARSE DEL ASUNTO	<input type="checkbox"/>	FAVOR TRAMITAR	<input type="checkbox"/>
ENTERARSE Y DEVOLVER	<input type="checkbox"/>	VIGILANCIA Y DEVOLVER	<input type="checkbox"/>	OTRO	<input checked="" type="checkbox"/>

Cordial Saludo.

A la Secretaría Jurídica de la Administración Municipal de Palmira fue remitida Nota Interna TRD – 2021-160.8.1.92, a través de la cual solicita a este Despacho reevaluar la postura en torno a la competencia de la Secretaría de Planeación para emitir actos administrativos asociados a la estratificación socioeconómica con motivo de la actualización del estrato o fruto de la decisión sobre las reclamaciones sobrevinientes, por estimar que la afirmación de que tal potestad se contrae a la esfera competencial del alcalde no se ajusta a los menesteres técnicos del ejercicio y a la distribución de competencias locales.

### 1. Competencia

De acuerdo con los dictados de los numerales 3 y 4 del artículo 7° del Decreto Extraordinario No. 213 de 2016, la Secretaría Jurídica regenta funciones consultivas en derecho estando facultada para la cognición y subsecuente pronunciamiento sobre el asunto por el que inquiera.

### 2. Consideraciones desde la preceptiva legal (estricto sensu)

Con la promulgación de la Ley 142 de 1994 se consagró el régimen de servicios públicos vigente en la actualidad, que endosó en su artículo 101 el deber de los burgomaestres de adoptar la estratificación socioeconómica, que es un instrumento técnico encauzado a lograr la clasificación de la población municipal conforme a la vivienda y su entorno, en estratos socioeconómicos definidos en el artículo 102 ibídem. Este Despacho advierte la dimensión que irradia de la clasificación socioeconómica, la cual es expresión de la cláusula de Estado Social de Derecho que orienta el desarrollo dogmático y orgánico del orden constitucional y en consecuencia es el pilar de la organización, visión y misión del sector público y sus agentes; por ese derrotero, la clasificación en estrato socioeconómico pugna con la segregación socio-



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

espacial y a la postre estriba en una herramienta enfilada a la garantía de los principios de igualdad material, solidaridad, vivienda digna y a la materialización de las predicas del artículo 334 Superior que preceptúa:

*“Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones...”*

Lo anterior tiene asidero en que la clasificación en comento más allá de delimitar por estratos zonas bajo esos criterios homogéneas, tiene resonancia en el régimen tarifario de servicios públicos aplicables, andamiaje que se edifica sobre el concepto en derecho de un sistema solidario, que grava, en términos de contraprestación, con mayor onerosidad, en tanto le es exigible una contribución amén de la tarifa corriente, a los estratos más altos o con mejores condiciones de habitabilidad en contraposición con los estratos más bajos a quienes se les reconoce mayor dificultad para sufragar la tarifa y en congruencia son financiados o subsidiados por los primeros.

Corolario de lo expuesto es que la estratificación es un acto que tiene redundancia en materias de superlativo interés para el Estado para el caso de la prestación y cobro de los servicios públicos, así como en otros escenarios tales como el impuesto predial unificado (principio de progresividad), para desglosar información, elaborar estadísticas; o bien puede ser culminante para orientar el dictamen de tratamientos urbanísticos y otras decisiones de ordenamiento territorial. Por ese derrotero, el acto administrativo en sus determinaciones no puede ser arbitrario, contrario a eso, su contenido debe consultar los parámetros plasmados en las leyes que se ocupan de delimitar su alcance y los criterios vinculantes que deberán ser acuñados para emitir una decisión que clasifique el territorio del ente territorial total o parcialmente.

Ahora bien, según se advierte de la solicitud de alcance signada por su Despacho, se objeta la tesis de la Secretaría Jurídica en torno a la competencia exclusiva del burgomaestre para adoptar las estratificaciones, para lo cual se apoya fundamentalmente en dos premisas, a saber: (i) la adopción de la estratificación socioeconómica obedece a diferentes causas, por lo que debe matizarse que no en todos los casos puede agotarse la competencia en el alcalde y, (ii) el Decreto Municipal 922 de 2020 fijó dentro de las funciones del resorte del titular de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica aquella que atañe a



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

“coordinar la ejecución y el seguimiento de la planeación económica y social del municipio , incluidas las actividades relacionadas con: Sisben, Estratificación (...)”

Con lo anterior se persigue esclarecer o modificar la postura de la Secretaría Jurídica, que, en otras ocasiones ya había puesto de manifiesto vicios de ilegalidad por arrogamiento de la adopción de la estratificación socioeconómica por parte de la Secretaría de Planeación (ultra vires), lo cual se argumentó otrora, contraviene los dictados de la Ley 142 de 1994, especialmente la interdicción del artículo 101.1. que finaliza estableciendo “Y es deber indelegable del alcalde realizar la estratificación respectiva”.

Este Despacho discierne que la estratificación económica es un deber que está determinado por diferentes supuestos de hecho como lo menciona en su escrito, los mismos no se limitan a las actualizaciones en consecuencia de las variaciones que pueda sufrir la metodología que fija el Departamento Nacional de Planeación a tenor del numeral 14 del artículo 16 de la Ley 262 de 2004. Sin embargo, al haberse endosado en términos generales a los alcaldes la realización de la estratificación, el entendimiento de la disposición no puede ser otro que el de tratarse un deber integral, sin distinción de los móviles de la clasificación en estratos; en tal sentido, solo a través de una norma especial de competencia en las oficinas de planeación locales o del levantamiento total o parcial de la prohibición podría afirmarse que los órganos de la Administración Central como la Secretaría de Planeación estarían investidos para tomar providencia en la materia que nos ocupa, no obstante no se expresó en el oficio cuál es la disposición jurídica que abre el compás de competencia para ser asumida por la Secretaría de Planeación.

A contrario sensu, lo que se vislumbra en la preceptiva que regula la facultad en comento y otras actividades administrativas inherentes o conexas, es que el alcalde es responsable de *“garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital (...)”*<sup>1</sup>. Ello ratifica que pese a que en la redacción del artículo 101 de la Ley 142 de 1994 no se previeron las situaciones de hecho que son causal del ejercicio de la potestad, la interpretación de tal prescripción no es acotada y por consiguiente no discrimina las razones que justifican la expedición del acto administrativo.

Como colofón sobre este punto, es de sana lógica darle cabida a la aplicación del principio hermenéutico que recita “donde el legislador no distingue, no le es dable al intérprete hacerlo” no infrecuentemente usado por las altas cortes.

Visto lo anterior, según las normas de orden legal que gobiernan la materia tanto las oficinas de planeación o quien sea depositario de funciones asociadas a la estratificación en el nivel territorial, como los comités permanentes de estratificación constituyen órganos consultores y asesores del alcalde, siendo este último en quien recae el peso de adoptar las estratificaciones, aun cuando las mismas ostenten una naturaleza particular y concreta como se cristaliza en los eventos de nuevos desarrollos o cuando se promueven reclamaciones individuales en procura de obtener el cambio del estrato asignado. Si bien los efectos

<sup>1</sup> Ley 505 de 1999, artículo 11.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

jurídicos no son mixtos como acaece con la revisión general del decreto de estratificación, sino de naturaleza personal y subjetiva, lo cierto es que ello no comporta estar desplegando una función diferente a la que la Ley 142 de 1994 circunscribe al ámbito competencial de la máxima autoridad administrativa del territorio municipal. Resultaría por ende susceptible de controversia sostener que la competencia para expedir el instrumento socioeconómico o trastocar su contenido yazca en el titular de la Secretaría de Planeación cuando de suyo traduciría la modificación de un acto administrativo (decreto) de superior entidad y jerarquía.

El único caso en el que otro agente -empresas prestadoras del servicio público domiciliario- se subroga en la facultad que por excelencia detenta el alcalde se configura cuando la entidad territorial no ha adoptado la estratificación socioeconómica<sup>2</sup>, lo que no se compadece con la realidad del Municipio de Palmira.

Como consecuencia de lo expuesto, la facultad de estratificar vista desde la expedición de actos administrativos con la individualización plena de sus destinatarios estaría condicionada en igual sentido por el numeral 3. del artículo 11 de la Ley 489 de 1998 y por tanto sería de la órbita exclusiva del burgomaestre.

*Artículo 11. Funciones que no se pueden delegar. Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:*

(...)

*3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación*

Por contera, en la Ley 734 de 2002, particularmente en las reclamaciones individuales designa a la “alcaldía” para atender la solicitud como primera instancia, no obstante, si se apela al sentido común y ordinario de las palabras<sup>3</sup>, es decir, el significado prohijado por la Real Academia Española, en él encontramos que dicho vocablo entrecomillado tiene las siguientes traducciones:

“1. f. Oficio o cargo de alcalde. 2. f. Territorio o distrito en que tiene jurisdicción el alcalde. 3. f. Local, edificio o sede del ayuntamiento, donde el alcalde ejerce sus funciones.”

En tal acepción, el lenguaje utilizado en la redacción de las normas ha sido otra de las barreras que enfrenta la interpretación de la norma con arreglo a la cual la Secretaría de Planeación es competente para conocer y contestar a las deprecaciones particulares por asignación de estrato. En ese orden de ideas, la función que manifiesta asignada en el regente de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica, a

<sup>2</sup> La Ley 732 de 2002 consagró en el parágrafo 2º del artículo 6 la función subsidiaria de las E.P.S.D. en los siguientes términos: “Parágrafo 2º. Cuando la estratificación socioeconómica no haya sido adoptada por decreto municipal o distrital, la empresa que presta el servicio público domiciliario por cuyo cobro se reclama deberá atenderlo directamente en primera instancia, y la apelación se surtirá ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.”

<sup>3</sup> Criterio de interpretación normativa literal afincado en el artículo 28 de nuestro Código Civil.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

efectos de evitar una tensión con los imperativos legales, no subsumiría la adopción o modificación de las estratificaciones, sino de liderar la actuación y operación encaminada a mantener actualizada la estratificación, de suerte que el alcalde, que como se ha venido arguyendo, tiene la competencia privativa sobre la realización de la estratificación, no sea relevado de ella contra lo dispuesto en la Ley.

No obstante lo anterior, el artículo 6 de la Ley 732 de 2002 agrega:

*“En ambos casos y también para mantener actualizadas las estratificaciones, se procederá de acuerdo a la reglamentación que establezca el Departamento Nacional de Planeación atendiendo a las metodologías.”*

Así pues, si la Secretaría de Planeación tiene conocimiento de reglamentos dictados por la autoridad nacional en materia de estratificación socioeconómica en la cual se deslinde que las entidades territoriales a través de su órgano especializado puedan atender las reclamaciones individuales y expedir los actos que conciernen a la actualización de estratos se estaría obrando con visos de buen derecho en la medida en que el legislador atribuyó a la aludida autoridad nacional la expedición de una reglamentación adjetiva pero con repercusiones en cuanto a las autoridades abocadas a la actuación administrativa. En igual sentido dicho precepto puede servir de herramienta al intérprete de cara al significado y alcance de la palabra “alcaldía” en el contexto normativo.

3. Posición del Departamento Nacional de Estadística, a través del manual de estratificación de 2015

Con todo, este Despacho reconoce la posición sostenida por el Departamento Nacional de Estadística a través de su Manual, cuando menos la edición del año 2015 que fue asequible, donde manifiesta que el acto administrativo de estratificación que se expide con ocasión de la reclamación individual o de oficio a través de la actualización del estrato no está irremediamente supeditado a la emisión de decretos, y abre la posibilidad a que los mismos puedan ser vertidos en resoluciones e incluso oficios<sup>4</sup>. Pese a que en el precitado documento no admite textualmente que sean las dependencias administrativas locales facultadas las que expidan estos actos, si se refrenda la idea de que los órganos asesores revistan poder para decidir, según la instancia que les corresponda, la suerte de la reclamación individual, inclusive cuando lo mismo conlleve una modificación a la estratificación adoptada previamente por el alcalde de manera general.

Así las cosas, aun cuando no se explicitó en la ley en sentido estricto que sean las autoridades del sector en el respectivo municipio quienes gozan de atribuciones para modificar la clasificación en estratos de los inmuebles en la jurisdicción, lo cierto es que la institución nacional a través de reglamentos pudo disponer la competencia en el marco de los procesos de actualización y reclamación individual en cabeza de estas, en armonía con las funciones asignadas por las corporaciones administrativas o en su defecto por el alcalde mediante decreto extraordinario. Se presume que las reglamentaciones que rigen en las realidades

<sup>4</sup> Departamento Administrativo de Estadística (DANE). Metodología de Estratificación Socioeconómica Urbana y Rural Para Servicios Públicos Domiciliarios. Ed. 2015, p.p. 24 y 27.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

sobre las que incide la Secretaría de Planeación reposan en su acervo de conocimientos, por lo que en próximas oportunidades se requiere aportar los estatutos o directrices de comprensión nacional que sean emitidas por la entidad rectora propiamente, en este caso el Departamento Nacional de Estadística, máxime cuando el legislador le otorgó fuerza vinculante para el caso sub-examine.

Por ese derrotero, esta Secretaría Jurídica se aviene con las instrucciones impartidas por la institución eximia en el área de discusión cuya vigencia será certificada por la Secretaría de Planeación.

#### 4. Conclusión

Aun cuando la preceptiva legal no da atisbo de que las oficinas locales de planeación trasciendan la competencia de asesoras o titulares de la Secretaría Técnica en el Comité Permanente de Estratificación, lo cierto es que la autoridad nacional en la materia reconoce en su literatura la posibilidad de que sean los órganos asesores quienes se pronuncien con la altura de modificar la estratificación frente a los contingentes reclamos individuales y las actualizaciones que de oficio deban aplicarse, todo ello siempre que guarde correspondencia con la competencias que ejercen.

En esa línea, los numerales 11 y 18 del artículo 13 y el numeral 9 del artículo 14 del Decreto Extraordinario 213 de 2016<sup>5</sup> patentizan la afinidad de la Secretaría de Planeación y de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica para ejecutar la encomienda, comoquiera que se otorgan facultades en la materia que apreciadas en conjunto con las determinaciones del Departamento Nacional de Estadística, según el documento consultado, las faculta para actualizar los estratos para situaciones particulares y concretas que como se indicó más atrás.

A juicio de este Despacho, la Secretaría de Planeación y la Subsecretaría de Planeación Económica deberán allanarse a lo ordenado por el Departamento Nacional de Estadística, cual es la voz cualificada como lo decretan las leyes 732 de 2002 y 262 de 2004, que define la forma en la que se procederá ante reclamaciones individuales y actualización de estrato particular. Empero, es preciso subrayar que la adopción general de los resultados de aplicar las metodologías es de competencia exclusiva del alcalde, así como su revisión general o particular cuando sea conminado por el DANE en lo atinente a las reclamaciones generales.

---

<sup>5</sup> Rezan las prescripciones en su orden:

“11. Mantener actualizadas las bases de datos sobre beneficiarios de programas sociales del estado y de estratificación socioeconómica urbana y rural del Municipio.” “

“18. Coordinar y dirigir la estratificación urbana y rural del Municipio.”

“9. Mantener actualizada la estratificación urbana y rural del Municipio.”



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia  
Departamento del Valle del Cauca  
Alcaldía Municipal de Palmira  
**SECRETARÍA JURÍDICA**

**NOTA INTERNA**

La anterior reglamentación y directrices que se expiden por el DANE deberán ser tenidos en cuenta al momento de la emisión de los actos administrativos, pues sin lugar a duda erigen fuente de competencia y motivación, estando la autoridad en consecuencia en la obligación de invocarla expresamente en el instrumento.

Sin otro particular se emite el presente concepto jurídico en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2011, para sus consideraciones.

Atentamente,

---

GERMAN VALENCIA GARTNER  
Secretario Jurídico

Redactor: Luis Miguel Torres Gallego – Contratista  
Revisó: Maria Carolina Valencia Gómez – Contratista