

¿Le cabe algún tipo de responsabilidad al mandatario que incumple la ejecución de su plan de desarrollo en Colombia?

DOI: 10.58373/OBSCGA.002

Autor: Alberto Torres Marín¹

Contralor Auxiliar

Colaboradora: Daniela Pineda Fernández²

Practicante

Revisó: Natalia Trujillo González³

Contralora Auxiliar de Proyectos Especiales

**Contraloría General de Antioquia,
Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales,
Autor Institucional**

Línea de Investigación: Gestión Pública y Control Fiscal

RESUMEN

En los últimos años, los líderes gubernamentales han enfrentado varias denuncias por incumplimiento de los planes de desarrollo regional. Esto causa tal insatisfacción en los electores que inician de procesos de revocatorias que desgastan la figura pública del gobernante.

Por ello, el presente artículo analizó la jurisprudencia y la normatividad colombiana, en materia de la responsabilidad de los mandatarios: en lo concerniente a la ejecución de los programas y proyectos enmarcados en los planes de desarrollo local, regional o nacional.

La metodología aplicada consiste en un enfoque investigativo, del tipo cualitativo, por medio del rastreo y análisis de la información presente en bases de datos públicas. En específico, considerando la pérdida de confianza de los ciudadanos en las propuestas de programas de gobierno de los candidatos, se realizó un recorrido entre lo normativo y los sucesos históricos del país. Para esto, se examinó el proceso de elección popular, el voto programático, la construcción de un plan de gobierno, el cumplimiento del plan de desarrollo y la posibilidad de un referendo revocatorio.

¹ Especialista en Derecho Comercial, Administrador de Empresas y Abogado, atorres@cga.gov.co

² Estudiante de Planeación y Desarrollo Social, danielapinedaf@gmail.com

³ Máster en Administración de Empresas, Especialista en Gerencia, Economista, natalia.trujillo@gmail.com

A partir de los resultados obtenidos, se evidencia que aun cuando existen procesos reglamentados para la revocatoria de los gobernantes, no hay una norma legal vigente que determine el grado de responsabilidad para aquel mandatario que incumplió su programa de gobierno por el cual fue elegido y que, más tarde, se convirtió en plan de desarrollo.

Por último, se recomienda para futuras investigaciones profundizar en la necesidad de considerar a los ciudadanos como actores cruciales en el seguimiento y control del cumplimiento de los programas de desarrollo.

Palabras clave: Participación política, responsabilidad jurídica, responsabilidad pública, planificación del desarrollo.

ABSTRACT

During the last few years, government leaders have faced complaints for non-compliance with regional development plans. This causes such dissatisfaction among voters that they start recall processes that wear down the public figure of the ruler. For this reason, this article analyzed the Colombian jurisprudence and regulations on the responsibility of the officials: regarding the execution of the programs and projects framed in the local, regional or national development plans.

The methodology applied consists of a qualitative research approach, through the tracking and analysis of information present in public databases. Specifically, considering the loss of confidence of the citizens in the government program proposals of the candidates, a journey was made between the normative and the historical events of the country. For this purpose, the popular election process, the programmatic vote, the construction of a government plan, the fulfillment of the development plan and the possibility of a recall referendum were examined.

From the results obtained, it is evident that even when there are regulated processes for the recall of rulers, there is no legal norm in force that determines the degree of responsibility for the president who failed to comply with the government program for which he was elected and which later became a development plan.

Finally, it is recommended for future research to deepen the need to consider citizens as crucial actors in the follow-up and control of the fulfillment of development programs.

Keywords: Political participation, legal accountability, public accountability, development planning.

1. INTRODUCCIÓN

Colombia como estado social de derecho, desde sus diversas dinámicas culturales, sus dicotomías políticas y sus procesos históricos, ha ido consolidándose desde un sinnúmero de herramientas que apuestan a ordenar y construir una nación democrática, pluralista, inclusiva, capaz de asumir la responsabilidad frente a las solicitudes que tienen los ciudadanos a su gobernante o de responsabilidad mutua: elector *versus* mandatario.

Estos requerimientos de los ciudadanos son observados por los candidatos de las alcaldías o gobernaciones en sus programas de gobierno, los cuales normalmente son contruidos de forma democrática a través de grupos focales conformados por expertos, agremiaciones y ciudadanos. Asimismo, estos programas se construyen con referencia en los documentos CONPES y ODS, y luego, si se eligen a estos candidatos, se transforman en planes gubernamentales de desarrollo.

De hecho, desde la verificación de antecedentes cabe señalar que existen diversos reportes que brindan información sobre la revocatoria por incumplimiento de los programas o proyectos especificados en su plan de desarrollo vigente (RTVC, Radio Televisora Nacional Noticias) (Rodríguez C. R., 2018), (Iguarán, 2022). A causa de estos procesos, cuyo origen se deriva de la insatisfacción de los electores por el accionar de los funcionarios, ocasiona un declive en la imagen de los mandatarios perceptible en la decadencia de sus índices de popularidad.

Este artículo ofrece un análisis detallado de la jurisprudencia y normatividad colombiana, así como de la responsabilidad de los administradores que no cumplen con sus planes de desarrollo.

2. METODOLOGÍA

El enfoque elegido para el trabajo actual propone rastrear información a través de diferentes motores de búsqueda para luego filtrar e integrar conceptos y datos clave para dar respuesta a la pregunta: *¿Tiene el gobernante alguna responsabilidad al incumplir sus planes de desarrollo?* Del mismo modo, se indaga cuál es la posibilidad de pérdida de investidura para quien incumple con la ejecución de su plan de desarrollo.

En efecto, la metodología utilizada se basa en: métodos investigativos cualitativos, asentados en el análisis de información encontrada en bases de datos públicas; en diferentes códigos penales y disciplinarios de Colombia; en la investigación sobre el problema de la pérdida de confianza en los candidatos electorales; en el proceso de las recomendaciones planteadas en los planes de gobierno y el recorrido de hechos históricos; en el sufragio universal; en la formulación de planes de gobierno; en el voto programático; en la posibilidad de revocatoria; y en la implementación de planes de desarrollo.

3. RESULTADOS

3.1. Marco normativo

Según lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-372/02 [Corte Constitucional, 2002]:

El artículo 6 de la Constitución Política colombiana determina que los servidores públicos son responsables de las infracciones. El artículo 121 describe que ninguna autoridad podrá disponer lo contrario, salvo las previstas en la constitución y la Ley. El artículo 123 plantea que los funcionarios al servicio del Estado, y de la sociedad, deberán ejercer acorde a los ordenamientos conocidos en la constitución, leyes y reglamentos. Por último, el artículo 124 manifiesta que la Ley establece los deberes de los servidores públicos y la forma para su entrada en vigor. (Corte Constitucional, 2002, pág. 16)

La disposición legislativa de la responsabilidad del servidor público se enunció en la sentencia C-233 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis):

La afirmación del principio de responsabilidad se hizo evidente a través de elementos que cambiaron significativamente la relación entre los ciudadanos y el Estado, como: la comprensión del papel de los agentes estatales y el desempeño de las funciones públicas. Asimismo, se da un fortalecimiento de la responsabilidad del estado frente a los daños ilícitos causados por sus agentes para dañar sus bienes bajo determinadas condiciones, la creación del estado y los ciudadanos. La gestión pretende superar las visiones tradicionales de esferas puramente públicas y privadas, dando lugar a mayor énfasis en el ordenamiento jurídico al asegurar el desempeño efectivo de las tareas del Estado (Corte Constitucional, 2002, párrafo 46).

El legislador, como función importante, debe identificar que se aplique la responsabilidad a todos los servidores públicos, y también a los particulares, en los casos que la misma Ley señale para luego establecer las sanciones pertinentes.

El ordenamiento jurídico colombiano ahora se centra en la responsabilidad de los funcionarios públicos y contiene diversas declaraciones dedicadas a la protección de los bienes jurídicos. Otro elemento es la Ley de Sanciones que contempla distintos regímenes sancionatorios con determinadas características y protege las garantías legales del debido proceso. (Constitucional, Veeduría Distrital, 2002)

Los deberes de los funcionarios se expresan en una serie de normas que son definidas por el legislador dentro de una carta política que los hace efectivos; especialmente en términos de legalidad, tipicidad, oportunidad, negligencia, género, etc. Complementando el tema, la sentencia C-057/98 dicta:

La Corte sostuvo que, si las legislaturas lograran desarrollar las facultades

comprendidas en el artículo 124 de la Carta para poder establecer los deberes de los funcionarios, sería apropiado manifestar quién es competente y hacer cumplir las sanciones, así como los ordenamientos al ejercer esta función en el control interno y externo, a menos que contradiga a la Constitución. (Corte Constitucional, 1998, pág. 18)

Otro aspecto trascendental es la capacidad administrativa y las funciones de los servidores públicos. En este contexto, en el artículo 121 de la Constitución se establece que ninguna institución del Estado desempeñará funciones diferentes de las distinguidas en la Constitución y la Ley (Corte Constitucional, 2002). A su vez, el artículo 122 instituye que no hay empleo público sin funciones detalladas de leyes o estatutos.

Asimismo, los artículos 150-4 establecen que corresponde a las leyes generales que, apruebe el Congreso, definir la división del territorio, determina la creación, las causas y condiciones para la liquidación, modificación o fusión de las Unidades Territoriales y la determinación de sus competencias. Los artículos 3 y 5 de la ley 489 de 1998 menciona que es obligatorio el cumplimiento de competencias, principios y deberes de las funciones ejecutivas (Corte Constitucional, 2002)

En el artículo 5 de la ley 489 de 1998 se establece que los órganos administrativos deben ejercer, exclusivamente, las materias asignadas a ellos por leyes, decretos, contratos o reglamentos administrativos. De igual modo, las ocupaciones del poder ejecutivo, los principios de coordinación, concertación y subsidiariedad conocidos en el artículo 288 de la Constitución Política, corresponden ser desarrollados por parte de órganos administrativos y mecanismos ordenados del poder ejecutivo (Administración Estatal de la Producción, s.f.)

Por su parte, el segundo artículo mencionado establece:

Las funciones ejecutivas se practicarán por medio de la conformidad con los principios constitucionales, en particular a los relativos con la integridad, la justicia, la ética, la celeridad, la economía, la equidad, la eficiencia, la eficacia, la participación, la publicidad y la rendición de cuentas. Los principios mencionados anteriormente, se aplican a la prestación de los servicios públicos, siempre que pertenezcan a su naturaleza y régimen (Ministerio de Educación, s.f.)

Parágrafo. “Las instituciones de control y los departamentos de planificación del Estado, al evaluar el funcionamiento de las unidades y organismos administrativos y juzgar su legitimidad de conformidad con el artículo 343 de la Constitución Política, deberán tener en cuenta el principio de las funciones ejecutivas. Actuaciones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios que velan siempre por que el bien colectivo prevalezca sobre el individual”. (Ley 489 de 1998, artículo 5°, p. 2)

Para analizar, la Corte Constitucional ha asimilado en la sentencia C-319/07: “El concepto de competencia responde a la pregunta: ¿qué puede hacer una persona? ¿qué pueden hacer las instituciones del Estado? ¿qué logran hacer las instituciones del estado el titular de un organismo en el país?” (Corte Constitucional, 2007, párrafo 50). “En el derecho privado se concibe en lo que puede hacer una persona. En el derecho público lo que un órgano del estado puede crear, se designa competencia” (Constitucional, Función Pública, 2007)

Con la misma importancia cabe recordar lo mencionado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en enero 28 de 1999, expediente 5731:

“La competencia emana de preceptos de rango constitucional, legal y reglamentario y no de la voluntad del órgano en cuestión o de los propios administrados. La administración, únicamente está facultada para intervenir en los eventos previstos en el orden jurídico, por tanto, los servidores públicos tan sólo pueden hacer lo que en forma manifiesta y explícita les permita la Constitución y la Ley, de allí que se considere que la incompetencia es la regla y la competencia la excepción”. (Consejo de Estado, 1999).

Es necesario concretar planes de desarrollo y políticas de Estado, así como y asegurar y controlar su implementación. Por lo tanto, el principio de responsabilidad y la competencia administrativa son básicos y las políticas públicas, como el plan de desarrollo, son actos administrativos de orden territorial.

En efecto, la Corte Constitucional, en auto 098 de 2010, expresó que:

(...) el proceso de implementación de las políticas públicas comprende una serie de etapas, dadas esencialmente por su formulación, su implementación y su evaluación. La implementación implica una red compleja de acciones y actores interrelacionados para ponerla en marcha (ejecución) (...) teniendo en cuenta que en cada fase y dimensión existen diversos actores involucrados (...) La implementación (...) e implementación (...) de políticas públicas solicita una evaluación y cercanos pasos. (...) La Constitución admite el uso efectivo de los fines, derechos y principios constitucionales en la formulación, ejecución y evaluación del orden público, sin perjuicio de la determinación de las prioridades de las instituciones elegidas y su contenido de sus fronteras. asignaciones políticas estatal (Escobar, 2021)

El mismo Consejo de Estado en 2007 expresó a soberanía pertenece al pueblo, y el poder público proviene del pueblo. Entonces, el pueblo y los representantes deben estar acuerdo con las condiciones determinadas en la constitución (Sistema Único de Información Normativa, 2007)

La Ley 1474 de 2011 establece la eficacia de los mecanismos de prevención, investigación, sanción a la corrupción y de control de la administración pública. Por ello, se han adoptado como medidas para fortalecer la implementación de las funciones de control financiero. En particular, el artículo 121 faculta al defensor del pueblo territorial para el siguiente procedimiento:

Establecer alianzas estratégicas con la academia y otros organismos de investigación e investigación social para conformar un equipo profesional de observadores ciudadanos para la implementación del control financiero social con fines preventivos en la formulación y presupuestación de la política pública y asignación de recursos financieros (Congreso de la República, 2011).

El artículo 339 de la Constitución Política permite la elaboración y adopción de planes de desarrollo para asegurar el uso eficiente de sus recursos y el adecuado desempeño de las funciones previstas en la Constitución y la Ley a corto y mediano plazo (Contraloría Norte de Santander). La planeación, planificación y participación se orientan en un acto administrativo acorde al carácter municipal o distrital.

En consecuencia, la actuación de la Contraloría, como órgano de control, se debe enfocar en hacer seguimiento a la responsabilidad y la competencia.

La Contraloría se rige por la normatividad:

- Artículos 6, 29 y 124 de la Constitución Política
- Artículos 1, 2 y 3 de la ley 42 de 1993, preliminarmente derogados por el artículo 116 del decreto 403 de 2020 y en proceso de revisión por la Corte Constitucional.
- Artículos 1 y 4 (modificados por el artículo 124 Decreto 403 de 2020) de la Ley 610 de 2000;
- Artículo 3 de la Ley 489 de 1998
- Ley 1474 de 2011

4. DISCUSIÓN

Lo anterior es significativo para los gobernantes en Colombia porque permite establecer los gastos y contratos con base en los presupuestos, planes de desarrollo e incluso las políticas nacionales.

Cuando se trata de la gobernanza; lo qué significa; por qué se ejecuta; para quién lo hace; si quien la hace es apto y si tiene el conocimiento administrativo; y cuáles son sus responsabilidades; la cuestión se vuelve más compleja tanto en la forma como en el fondo.

Este artículo desglosó cómo desde 1986 con el voto programático y años más adelante en 1991, con la nueva Constitución Política presidida por una asamblea constituyente (Zapata-Cortés, 2020), la normatividad creada fue propiciando nuevas opciones al ejercicio del poder y logró fundamentar la administración del ente territorial con principios de realidad, sostenibles en el tiempo, relacionados y participativos.

Entonces, ¿en qué se termina la posibilidad de elegir? ¿En un derecho o es un deber? ¿Una elección responsable quizás apresurada e irresponsable?

Hay un libro, del autor Guglielmo Ferraro, que cuenta cómo desde los principios de la nación francesa se considera que los ciudadanos cuentan con el “Poder [de ser] los Genios Invisibles de la Ciudad”, ya que son ellos quienes tienen la capacidad de decisión y de ejercer evidentemente la gobernabilidad en la nueva nación.

5. CONCLUSIÓN

En Colombia se ha desarrollado una amplia gama de leyes, decretos, resoluciones y otros instrumentos para fortalecer las propuestas de elección de gobernantes de las distintas unidades territoriales. En aspectos jurídicos y políticos, la Ley Orgánica de Planeación 152 de 1992 establece el accionar del gobernante y la implementación de plan de desarrollo como directrices que permiten al ciudadano identificar hacia donde se orienta el mandatario y verificar la ejecución de las políticas públicas.

Entonces, en efecto hay un desarrollo conceptual –desde lo jurídico– de lo que implica al gobernante no cumplir con su plan de gobierno. Aun cuando esto se sancione, igualmente se requiere por parte de la ciudadanía hacer un ejercicio dinámico, atento y consecuente para ejecutar procesos de control social, veeduría y rendición de cuentas.

El ordenamiento jurídico colombiano no prevé procedimientos en contra de quienes incumplan las promesas de campaña reflejadas en su plan de gobierno, con excepción a la revocatoria del mandato “aunque en la práctica se hace imposible su aplicación”. (García, 2012). De hecho, en Colombia a la fecha, después de más de 120 procesos revocatorios, solo uno ha culminado con la revocatoria del mandato en el municipio de Tasco, Boyacá (Rodríguez S. , 2018).

6. REFERENCIAS

- Consejo de Estado, S. d. (28 de enero de 1999). Consejo de Estado. Obtenido de Consejo de Estado:
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/25000232600019990132901.pdf>
- Constitucional, C. (2002). Corte Constitucional. Recuperado el 24 de septiembre de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-372-02.htm>
- Constitucional, C. (2002). Veeduría Distrital. Recuperado el 14 de 09 de 2022, de Veeduría Distrital: www.veedurriadistrital.gov.co
- Constitucional, C. (2007). Función Pública. Obtenido de Sentencia C-319 de :
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67708>
- Contraloría Departamento Norte de Santander. (s.f.). Obtenido de Contraloría Departamento Norte de Santander: <http://www.contraloriands.gov.co/>
- Corte Constitucional. (2002). Corte Constitucional. Recuperado el 24 de septiembre de 2022, de Corte Constitucional:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-372-02.htm>
- Corte Constitucional. (2002). Veeduría Distrital. Recuperado el 14 de 09 de 2022, de Veeduría Distrital: www.veedurriadistrital.gov.co
- Escobar, A. M. (09 de Dic de 2021). Universidad del Rosario. Obtenido de Universidad del Rosario: <https://www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera-2021/Omnia/Las-Policas-publicas-como-el-resultado-de-los-pr/>
- GARCIA, E. D. (2012). Responsabilidad en el cumplimiento de las promesas de alcaldes y en la democracia participativa. Obtenido de Repositorio Universidad Militar:
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/10454/DussanGarciaEuclides2013.pdf;jsessionid=62F5A168FA2BC0D7F8990C42F22D74BC?sequence=1>
- Iguaran, A. (21 de 08 de 2022). El Heraldo . Obtenido de El Heraldo :
<https://www.elheraldo.co/magdalena/magdalena-archivan-proceso-de-revocatoria-contra-el-gobernador-carlos-caicedo-934751>
- Ministerio de Educación. (s.f.). Obtenido de Ministerio de Educación:
<https://www.mineducacion.gov.co/portal/>
- Procuraduría General de la Nación. (s.f.). Obtenido de Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/>

Radio Televisora Nacional Noticias. (s.f.). Obtenido de Señal Colombia:

<https://www.rtvcnoticias.com/fracasa-revocatoria-alcalde-de-cucuta-2022>

Républica, C. d. (2011). Función Pública. Obtenido de Ley 1474 de 2011:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Rodríguez, C. R. (2018). Razon Pública. Obtenido de Razon Pública:

<https://razonpublica.com/revocatoria-del-mandato-en-colombia-senales-contradictorias/>

Rodríguez, S. (29 de JULIO de 2018). Por primera vez en Colombia es revocado un alcalde. El TIEMPO, pág. 1.

Suin Sistema Único de Información Normativa. (s.f.). Obtenido de Suin Sistema Único de Información Normativa: <https://www.suin-juriscol.gov.co/>



¿Le cabe algún tipo de responsabilidad al mandatario que incumple la ejecución de su plan de desarrollo en Colombia?

by

[Contraloría General de Antioquia, Alberto Torres Marin](#)

is licensed under a

[Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](#)

Creado a partir de la obra en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2022/12/ART_RESPONSABILIDAD-MANDATARIO.pdf

Puede hallar permisos más allá de los concedidos con esta licencia en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2022/12/ART_RESPONSABILIDAD-MANDATARIO.pdf

Fecha de publicación: 28 de diciembre de 2022