

Control de las decisiones de los servidores públicos de elección popular frente a sus promesas de campañas electorales

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana



Control de las decisiones de los servidores públicos de elección popular frente a sus promesas de campañas electorales

Hámer Halley Pérez Rueda

Juan Pablo Padilla Ospina

Autor

Asesor Externo

Mefi Boset Rave Gómez

Julio 2021

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana.

RESUMEN

Este trabajo se planteó como objetivo general determinar si podría jurídicamente controlarse la validez de las decisiones de los servidores públicos de elección popular cuando ellas contrarían sus promesas de campaña electoral. Para el logro del objetivo descrito el trabajo se dividió en tres partes, cada una de las cuales desarrolla un objetivo específico. La primera parte se ocupa de establecer las clases de servidores públicos de elección popular y la naturaleza jurídica de sus decisiones. La segunda parte analiza el carácter vinculante de las promesas de las campañas electorales, y la tercera y última precisa el medio adecuado jurídicamente para controlar las decisiones de dichos servidores públicos. Se concluyó que cuando un servidor público de elección popular toma decisiones que constituyen incumplimiento de sus promesas de campaña electoral, se defrauda la buena fe y la confianza legítima consagradas en el artículo 83 de la Constitución Política, de manera que esas decisiones pueden ser controladas jurisdiccionalmente por los ciudadanos a través de la acción de inconstitucionalidad, nulidad por inconstitucionalidad, nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho según la naturaleza del acto objeto de control. La investigación es dogmática, con un paradigma cualitativo y enfoque histórico – hermenéutico de tipo documental.

Palabras clave: Incumplimiento de promesas de campaña, servidores de elección popular, voto programático, control de actos.

ABSTRACT

The general objective of this work was to determine if the validity of the decisions of popularly elected public servants could be legally controlled when they contradict their electoral campaign promises. To achieve the objective described, the work was divided into three parts, each of which develops a specific objective. The first part deals with establishing the classes of popularly elected public servants and the legal nature of their decisions. The second part analyzes the binding nature of the promises of the electoral campaigns, and the third and last part specifies the legally adequate means to control the decisions of said public servants. It was concluded that when a popularly elected public servant makes decisions that constitute a breach of his electoral campaign promises, the good faith and legitimate confidence enshrined in article 83 of the Political Constitution are defrauded, so that those decisions can be jurisdictionally controlled by citizens through the action of unconstitutionality, nullity due to unconstitutionality, simple nullity or nullity and restoration of the right according to the nature of the act under control. The research is dogmatic, with a qualitative paradigm and a documentary-type historical-hermeneutical approach.

Keywords: Breach of campaign promises, popular election servants, programmatic vote, act control.

Tabla de Contenidos

Introducción	1
Capítulo 1	6
Clases de servidores públicos de elección popular y naturaleza jurídica de sus decisiones.....	6
Servidores públicos de elección popular.....	6
Naturaleza jurídica de las decisiones de los servidores públicos de elección popular	9
Presidente y Vicepresidente de la República.	9
Congresistas.	10
Gobernadores.	11
Diputados.	13
Alcaldes.....	14
Concejales.	17
Miembros de juntas administradoras locales.	19
Capítulo 2 Carácter vinculante de las promesas de las campañas electorales	21
La buena fe y la confianza legítima de cara a las promesas electorales	26
Capítulo 3 Control de las decisiones de los servidores públicos de elección popular	31
Control de las decisiones de servidores públicos de elección popular de ejercicio colectivo	34
Control de las decisiones de servidores públicos de elección popular de ejercicio individual.....	37
Conclusiones	40
Bibliografía	47

Introducción

Cada cuatro años en Colombia se eligen servidores públicos por voto popular en los niveles nacional, departamental y local; en los que los candidatos presentan sus propuestas y promesas con el propósito de captar votantes. En relación con ello, los artículos 259 y 40-4 de la Constitución Política establecen el voto programático y la revocatoria del mandato. En virtud del primero, a los gobernadores y alcaldes del país se les impone el cumplimiento del programa de gobierno presentado por el elegido cuando era candidato; y en virtud del segundo, es decir, del artículo 40 numeral 4º, se permite la revocatoria del mandato de los elegidos, que de acuerdo con la Ley 131 de 1994, opera respecto de los mandatarios departamentales y locales por causa del incumplimiento del programa de gobierno que deben someter a consideración de los ciudadanos y que es parte del proceso de inscripción como candidatos.

Según lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad de la Ley 131 de 1994, con el voto programático se garantiza la posibilidad de revocatoria del mandato de los alcaldes y gobernadores que incumplan con su programa, lo cual se deriva del derecho de los ciudadanos de participar en el ejercicio del poder, quienes al otorgar el mandato pueden en consecuencia revocarlo porque implica un vínculo de confianza basado en el principio de la buena fe a través del cual los ciudadanos –como mandantes– se hacen representar por otros –los mandatarios– que son quienes resultan elegidos (Corte Constitucional, 1994, sentencia C-011 de 1994).

El ordenamiento jurídico colombiano establece así la revocatoria del mandato como una consecuencia en caso de incumplimiento de los programas de gobierno, que a su vez se derivan de las promesas electorales, pero dicha consecuencia no está prevista para servidores de elección popular diferentes a los gobernadores y alcaldes, como el Presidente de la República, y además, no parece haber consecuencias en torno a las decisiones que los gobernantes tomen contrariando sus promesas de campaña.

Por ejemplo, cuando el hoy Presidente de la República inscribió su candidatura lo hizo con el slogan “menos impuestos mejores salarios” (La W, 2018) y a través de redes sociales como *Twitter* publicaba mensajes en los que indicaba a la ciudadanía que no estaba de acuerdo con más impuestos: “La economía no se recupera a base de impuestos, se recupera con un gobierno austero, que elimine el derroche y los gastos innecesarios, que piense en el ciudadano y permita mejorar la inversión y general empleo formal” (Duque, 2018, sin página). Así mismo, en el documento 203 Propuestas de Iván Duque y Marta Lucía Ramírez (s. f.) el entonces candidato afirmaba que “**Los colombianos estamos indignados**. Las cosas no van bien y necesitamos actuar. Nos duelen los impuestos asfixiantes...” (Duque & Ramírez, s. f., p. 3) (Negritas propias del texto).

Y su propuesta de gobierno número 190 decía: “190. Menos impuestos y contribuciones para mejores salarios.” (Duque & Ramírez, s. f., p. 44). No obstante, recién iniciaba el gobierno cuando ya el Ministro de Hacienda proponía estudiar la posibilidad de imponer el impuesto de renta a quienes tuvieran un ingreso mensual de un millón novecientos mil pesos (González, 2018).

En teoría, se supone que los candidatos a cargos de elección popular formulan sus propuestas (sus promesas) a los electores quienes deciden votar por uno u otro según compartan tales propuestas, esperando de buena fe que el candidato elegido haga realidad sus promesas. En armonía con lo dicho, ¿podría jurídicamente controlarse la validez de las decisiones de los servidores públicos de elección popular cuando ellas contrarían sus promesas de campañas electorales?

Se justifica esta investigación por la relevancia constitucional y convencional que implica. Así, el hecho de poder controlar las decisiones que toman los servidores públicos de elección popular en relación con sus promesas de campaña, tiene que ver con el principio constitucional de la buena fe y la confianza que el pueblo, de donde proviene la soberanía, deposita en los candidatos. En efecto, de acuerdo con el artículo 3º de la Constitución Política la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, y de él emana el poder público que puede ser ejercido directamente o a través de los representantes de aquel (Corte Constitucional, sentencia C-187 de 1996). En ese sentido, el pueblo confía legítimamente en que los candidatos actúan de buena fe, esto es, de manera recta y honesta, y confían también en que una vez elegidos y en ejercicio de las atribuciones conferidas por cuenta de la democracia representativa, ellos cumplirán sus promesas de campaña. Recuérdese que el Preámbulo de la Constitución resalta la importancia de un marco jurídico “democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo” (Constitución Política, 1991, Preámbulo); y que su artículo 1 señala como principio fundamental que Colombia es una República democrática y participativa fundada en el respeto de la dignidad del ser humano (Constitución Política, 1991, artículo 1).

Igualmente, el objeto de la investigación propuesta se vincula con el ejercicio de derechos políticos garantizados en el artículo 40 de la Constitución y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El artículo 23 en cita dispone que todo ciudadano debe gozar del derecho a participar en el manejo de los asuntos públicos y a votar en elecciones auténticas que hagan posible la libre manifestación de la voluntad de los electores. Los servidores públicos en general, pero principalmente los de elección popular, gozan de amplias facultades y poderes decisorios, de ahí que resulte de suma importancia determinar de qué manera pueden ser controladas sus decisiones cuando son contrarias a sus promesas.

De acuerdo con lo expuesto, este trabajo se trazó como objetivo general determinar si podría jurídicamente controlarse la validez de las decisiones de los servidores públicos de elección popular cuando ellas contrarían sus promesas de campañas electorales. Para el logro del objetivo descrito este trabajo se encuentra dividido en tres partes, cada una de las cuales desarrolla un objetivo específico. La primera parte se ocupa de establecer las clases de servidores públicos de elección popular y la naturaleza jurídica de sus decisiones. La segunda parte analiza el carácter vinculante de las promesas de las campañas electorales, y la tercera y última precisa el medio adecuado jurídicamente para controlar las decisiones de los servidores públicos de elección popular.

La investigación es dogmática, en la que se utilizó el paradigma cualitativo el cual “intenta hacer una aproximación global sobre las situaciones sociales para explorarlas, describirlas y comprenderlas de manera inductiva” (Bonilla y Rodríguez, 2013, p. 70). El enfoque dado fue el histórico - hermenéutico, porque este enfoque posibilita comprender e interpretar, a

partir de la teoría ya instaurada, los muchos fenómenos jurídicos dentro del campo de los principios que rigen la aplicación del derecho. La investigación fue así mismo documental, para lo cual fue necesario consultar en distintas bases de datos sentencias, legislación, artículos académicos, libros, tesis entre otras.

Capítulo 1

Clases de servidores públicos de elección popular y naturaleza jurídica de sus decisiones

Servidores públicos de elección popular

La actividad de los servidores públicos es por definición función pública, dado que está orientada a la oportuna y eficaz prestación de los servicios públicos a cargo del Estado (Corte Constitucional, 1998, sentencia C-563 de 1998). Tal denominación, esto es, la de servidor público, es amplia y genérica en tanto abarca al conjunto de empleados de las distintas ramas del Estado según lo dicho por la Corte Constitucional la cual ha precisado que los empleados públicos pertenecen a un conjunto mayor que se denomina servidores públicos, expresión más genérica que engloba distintos niveles de cargos en el Estado con funciones administrativas entre los que se encuentran empleados de período fijo, de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa de acuerdo con lo establecido en los artículos 123 y 125 de la Constitución Política. (Corte Constitucional, 2012, sentencia C-741 de 2012).

En armonía con lo expuesto por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado ha indicado que la Constitución empleó en sentido amplio el concepto de servidor público para abarcar a todos los que tienen una relación laboral con las entidades estatales para el logro de los fines constitucionales del Estado (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2018, radicación 11001-03-25-000-2014-01511-00(4912-14)).

En ese sentido, el artículo 123 de la Constitución señala que son servidores públicos “los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” (Constitución Política, 1991, artículo 123); están al servicio de la comunidad y deben desempeñar sus funciones respetando el ordenamiento jurídico. A su turno, el artículo 125 de la Carta dispone que los empleos estatales son de carrera salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los que llegue a determinar la ley.

Acorde con lo dispuesto en la Constitución Política, la Ley 909 de 2004 que regula el empleo público y la carrera administrativa, clasifica en su artículo 5 los empleos públicos como de carrera administrativa, de elección popular, de período fijo, trabajadores oficiales y de libre nombramiento y remoción. Para Libardo Rodríguez (2021) esa clasificación es confusa si se analiza sistemáticamente con el artículo 123 de la Carta, por lo que propone la clasificación que ese último artículo citado hace de los servidores públicos (Rodríguez, 2021, p. 514).

Por su parte Younes Moreno (2018) clasifica los servidores públicos en miembros de las corporaciones públicas, empleados públicos y trabajadores oficiales; y a los empleados públicos los subclasifica así: “...elección popular, período fijo, provisionales, libre nombramiento y remoción, carrera administrativa y temporales...” (Younes, 2018, p. 40).

Como se observa, entre los servidores públicos se encuentran aquellos elegidos por voto popular, que de acuerdo con el Consejo de Estado exige que los ciudadanos acudan a las urnas a fin de elegir a sus autoridades mediante un procedimiento administrativo que

incluye inscribir candidaturas, ceder, elaborar el censo electoral y las listas de sufragantes, votar, escrutar y declarar la elección; el cual es regulado por disposiciones constitucionales, el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986 y la reglamentación del Consejo Nacional Electoral (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2010, concepto 2043).

Según lo explica Cabrera Ramírez (2018), con el voto popular se elige a los altos dignatarios del Estado garantizando así el derecho fundamental ciudadano a participar en los procesos electorales para ejercer el derecho a elegir, ser elegido, votar en referendos, revocatorias de mandatos, plebiscitos, etc.; ya que ello constituye el fundamento democrático de las instituciones (Cabrera, 2018, p. 12).

El artículo 260 de la Constitución Política expresamente contempla cuáles son los servidores públicos que son elegidos por voto popular: “Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente” (Artículo 260 de la Constitución Política).

Con fundamento en lo anterior deben ser diferenciadas las elecciones individuales de las elecciones de cuerpos colegiados. Las primeras permiten la elección del Presidente de la República, gobernadores y alcaldes; mientras que las segundas recaen en los congresistas (senadores y representantes a la Cámara), diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales. La distinción es necesaria en tanto que las funciones de los

elegidos individualmente tienen diferencias con las de los elegidos para cuerpos colegiados. A continuación, se precisará cuál es la naturaleza jurídica de las decisiones que toman los servidores públicos de elección popular.

Naturaleza jurídica de las decisiones de los servidores públicos de elección popular

La naturaleza jurídica de las decisiones de los servidores públicos de elección popular depende del órgano al cual pertenecen y de la naturaleza de la función que desempeñan. Efectivamente, salvo las excepciones constitucionales y legales, si se trata de un servidor público que pertenece a la rama ejecutiva del poder público que ejerce función administrativa, sus decisiones constituirán actos administrativos, mientras que, si se trata de servidores pertenecientes a la rama legislativa del poder público en ejercicio de función legislativa, sus decisiones serían leyes o actos legislativos como pasa a verse.

Presidente y Vicepresidente de la República. De acuerdo con el artículo 189 de la Carta, el Presidente de la República, al igual que el Vicepresidente en caso de faltas temporales o absolutas de aquel (artículo 202 de la Constitución Política) tiene, entre otras funciones:

1. Reglamentar la ley a través de decretos, resoluciones y órdenes según lo contempla el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.
2. Nombrar y remover determinados empleados del orden nacional cuyos empleos no están sometidos al régimen de carrera administrativa, tal como lo dispone el numeral 12 del artículo 189 Superior.

3. Crear, fusionar o suprimir, respetando lo ordenado por la ley, empleos de la administración central y entidades u organismos nacionales cuya estructura puede también modificar tal como lo establecen los numerales 13, 14, 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución.
4. Conceder patentes y expedir cartas de naturaleza con arreglo la ley, de conformidad con los numerales 27 y 28 del artículo 189 citado.

Las decisiones que tome el Presidente de la República en ejercicio de las funciones indicadas, ya sean actos o decretos simplemente ejecutivos o decretos reglamentarios, se concretan en actos administrativos (Quinche, 2020, p. 506), de manera que se trata de decisiones de naturaleza administrativa.

No obstante, el Presidente de la República tiene asignadas también funciones que le permiten expedir normas con fuerza de ley, es decir, de naturaleza legislativa como la que se fundamenta en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política en virtud del cual, el Congreso puede revestir hasta por seis meses al Presidente de facultades extraordinarias para ello, siempre que esas facultades sean pedidas de manera expresa por el gobierno y que sean aprobadas por mayoría absoluta en Cámara y Senado.

Congresistas. A su turno, los congresistas, como miembros del Congreso y de acuerdo con los trámites y reglas establecidas en la Constitución, tienen como una de sus funciones la de expedir las leyes, bien sean ordinarias, orgánicas o estatutarias; tal como lo señalan los artículos 150, 151, 152 de la Carta.

Así mismo, los congresistas pueden aprobar reformas constitucionales mediante actos legislativos como lo disponen los artículos 374 y 375 concordados con el artículo 114 de la Constitución Política, conforme lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-222 de 1997.

Gobernadores. La Constitución en su artículo 305 y el Decreto 1222 de 1986 –Código de Régimen Departamental–, les asignan a los gobernadores distintas funciones relacionadas con las actividades y los servicios del departamento, con la planeación y el manejo del patrimonio departamental, con la organización del personal, con relación a los actos de otras autoridades y con el poder de policía, como:

1. Nombrar y remover los representantes legales de las entidades descentralizadas.
2. Administrar los empleos de sus dependencias, precisar sus funciones y establecer sus salarios de acuerdo con las normas superiores.
3. Suprimir o fusionar las entidades departamentales.
4. Designar los gerentes seccionales de las entidades descentralizadas del orden nacional que funcionen en el departamento. (Artículo 305 de la Constitución Política).

El artículo 95 del Decreto 1222 de 1986 establece que los gobernadores cuentan con atribuciones como:

5. Conservar en el Departamento el orden y ayudar a mantenerlo en el resto del País.
6. Vigilar y proteger las entidades públicas del Departamento.

7. Suspender del ejercicio del cargo a los funcionarios departamentales por solicitud de autoridad competente de acuerdo a la ley.
8. Solicitar el auxilio de la fuerza pública según la Constitución y la ley.
9. Absolver consultas formuladas por empleados municipales o autoridades administrativas que funcionen en el Departamento, sobre el sentido de las leyes.
10. Emitir instrucciones a los Alcaldes en orden a la correcta ejecución de las órdenes superiores.
11. Determinar lo relacionado con la policía con sujeción a las normas superiores.
12. Imponer sanciones a quienes le falten al respeto por el ejercicio de sus funciones.
13. Suspender a empleados administrativos del orden nacional que no sean nombrados por él en caso de urgencia que no haga posible esperar la decisión del gobierno.
14. Otorgar licencias a los empleados administrativos de todo orden en los casos establecidos en la ley.
15. Revocar los actos administrativos no definitivos de sus subalternos por contrariar las normas superiores, siempre que la revisión de los mismos no corresponda a otra autoridad.
16. Reglamentar y dictar órdenes para la adecuada marcha de la Administración.
(Artículo 95 del Decreto 1222 de 1986).

Las decisiones que toman los gobernadores se concretan en actos de naturaleza administrativa “según el criterio orgánico y formal, pues los gobernadores, como agentes del gobierno nacional y como jefes de la administración departamental, constituyen autoridades administrativas típicas, pertenecientes a la rama ejecutiva o administrativa del poder público” (Rodríguez, 2021, t. II, p. 164). Los actos decisorios de los gobernadores son entonces actos administrativos producto de funciones administrativas.

Diputados. El artículo 299 de la Constitución contempla las asambleas departamentales como corporaciones de carácter político y administrativo cuyos miembros se denominan diputados y son elegidos popularmente para un período de cuatro años. Entre las funciones de las asambleas departamentales, ejercidas por los diputados, están:

1. Reglamentar el desempeño de funciones y la prestación de servicios departamentales.
2. Dictar las normas sobre planeación, apoyo financiero a municipios, actividades de fomento, obras públicas, vías de comunicación y desarrollo de zonas fronterizas.
3. Adoptar los planes y programas de desarrollo.
4. Decretar tributos departamentales de acuerdo con la ley.
5. Expedir las normas sobre presupuesto departamental.
6. Crear, segregar y suprimir municipios y provincias.
7. Estructurar y organizar la Administración Departamental.

8. Determinar las escalas de remuneración de los empleos del Departamento.
9. Crear las entidades departamentales descentralizadas por servicios.
10. Expedir las normas de policía ajenas a la regulación legal.
11. Autorizar al Gobernador para celebrar actos negociales.
12. Autorizar el ejercicio *pro tempore* de funciones que corresponden a las Asambleas Departamentales.
13. Regular junto con los municipios el deporte, la educación y la salud.
14. De acuerdo con el artículo 4 del Acto Legislativo 1 de 2007, proponer moción de censura sobre los Secretarios de Despacho departamental. (Artículo 300 de la Constitución Política).

Las funciones indicadas son ejercidas por las asambleas a través de ordenanzas según expresamente lo señalan los artículos 300 de la Constitución y 60 y 72 del Decreto 1222 de 1986, y como aquellas son corporaciones de naturaleza administrativa, sus actos – ordenanzas– constituyen actos administrativos.

Alcaldes. Los alcaldes son los jefes de las administraciones locales y además representantes legales de los municipios elegidos por voto popular, tal como lo preceptúa el artículo 314 de la Constitución Política y el artículo 84 de la Ley 136 de 1994.

La Constitución le asigna, entre otras funciones, las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico colombiano.

2. Mantener el orden público en la entidad territorial de acuerdo con la ley y las instrucciones del Presidente y del gobernador.
3. Ejercer como primera autoridad de policía en el municipio impartiendo las órdenes del caso a la Policía Nacional por medio del respectivo comandante.
4. Dirigir la actividad administrativa municipal.
5. Asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios municipales.
6. Representar judicial y extrajudicialmente al municipio.
7. Nombrar y remover a los funcionarios municipales de su dependencia y a los representantes legales de las entidades municipales descentralizadas por servicio.
8. Suprimir o fusionar los entes y las dependencias del municipio con sujeción a los respectivos acuerdos municipales.
9. Presentar proyectos de acuerdo relacionados con los planes y programas de desarrollo, obras y presupuesto, así como los que considere necesarios para el adecuado funcionamiento del municipio.
10. Sancionar, promulgar y objetar acuerdos del Concejo.
11. Crear, suprimir o fusionar los empleos municipales con sus respectivas funciones y emolumentos.
12. Fungir como ordenador del gasto en el municipio. (Artículo 315 de la Constitución Política).

Igualmente, el artículo 132 del Decreto 1333 de 1986 les fija a los alcaldes, además de las atribuciones referidas, las siguientes:

13. Vigilar que los empleados municipales cumplan en debida y oportuna forma sus funciones.
14. Expedir los actos administrativos necesarios para la administración del personal municipal.
15. Inspeccionar los establecimientos públicos municipales para asegurar su adecuado funcionamiento.
16. Sancionar a quienes incumplan sus órdenes o le irrespeten. (Artículo 132 de Decreto 1333 de 1986).

Así mismo, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, dispone que los alcaldes ejercen funciones en relación con los concejos municipales, en relación con el orden público, en relación con la Nación, los departamentos, las autoridades judiciales, la ciudadanía y en relación con la prosperidad de su región (Artículo 91 Ley 136 de 1994). Dice el artículo 93 de la Ley 136 de 1994 que para el cumplimiento de los acuerdos municipales el alcalde debe dictar decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarias; todos los cuales gozan de la naturaleza de actos administrativos, pues son el resultado de funciones administrativas.

Concejales. Los concejos municipales son corporaciones políticas y administrativas compuestas por miembros elegidos popularmente para un período de cuatro años que de acuerdo a la Constitución les corresponde:

1. Expedir la reglamentación de las funciones y la prestación de los servicios municipales.
2. Dictar los planes y programas de desarrollo y obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar actos negociales.
4. Autorizar el ejercicio *pro tempore* de funciones que le corresponden al Concejo.
5. Ordenar los tributos y gastos municipales según la Constitución y la ley.
6. Expedir las normas presupuestales del municipio.
7. Estructurar y organizar la Administración Municipal.
8. Determinar las escalas de remuneración de los empleos del municipio.
9. Crear las entidades municipales descentralizadas por servicios.
10. Expedir reglamentos sobre el uso del suelo.
11. Vigilar las actividades de construcción y enajenación de bienes inmuebles para vivienda.
12. Dictar normas para controlar, preservar y defender el patrimonio ecológico y cultural municipal.

13. Proponer moción de censura de los Secretarios de despacho del Alcalde. (Artículo 313 de la Constitución Política).

Por su parte, el Decreto 1333 de 1986 les atribuye a los concejos las siguientes atribuciones:

14. Dictar los acuerdos requeridos para la administración territorial.
15. Ordenar las tributos y gastos de acuerdo con las normas superiores.
16. Estructurar la administración municipal y definir las funciones y las escalas de remuneración de los empleos.
17. Por iniciativa del alcalde crear las entidades municipales descentralizadas por servicios.
18. Dictar cada año el presupuesto de rentas y gastos municipales según el respectivo proyecto presentado por el alcalde.
19. Elegir, con sujeción a la ley, los personeros y los contralores municipales.
20. Autorizar al alcalde para la celebración de actos negociales.
21. Autorizar al alcalde el ejercicio *pro tempore* de funciones que corresponden a los Concejos. (Artículo 92 Decreto 1333 de 1986).

Los acuerdos, como actos de los concejos municipales, son producto del ejercicio de la función pública administrativa y, por ende, son actos administrativos. En efecto, el Consejo de Estado ha indicado que los acuerdos son los actos por medio de los cuales los concejos

toman sus decisiones, los cuales tienen la naturaleza de actos administrativos (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2011, radicación 68001-23-15-000-2002-00630-01).

Miembros de juntas administradoras locales. Las juntas administradoras locales se crearon con el Acto Legislativo de 1968 en cuyo inciso final de su artículo 61 estableció que los concejos municipales pueden constituir las para sectores del territorio, a las que les asigna determinadas atribuciones y su respectiva organización, bajo los parámetros legales. Su reglamentación se efectuó por medio de la Ley 11 de 1986 que facultó a los concejos municipales para dividir su respectivo territorio en comunas, en el caso de zonas urbanas, y corregimientos, si se trata de áreas rurales (artículo 16 de la Ley 11 de 1986).

Actualmente la Ley 2086 de 2021 dispone que en cada comuna o corregimiento habrá una Junta Administradora Local que es elegida por votación popular. Sus actos se denominan acuerdos locales con los cuales aprueban planes de desarrollo y revisan el ordenamiento territorial de comunas y corregimientos. Así mismo, las Juntas Administradoras Locales analizan y orientan soluciones a problemas que conciernen a varias comunas. (Artículo 3 de la Ley 2086 de 2021).

Las juntas administradoras locales son corporaciones públicas que vigilan y controlan la gestión pública, y hacen parte de la correspondiente administración municipal o distrital (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2001, concepto 1359); sus funciones son administrativas, de suerte que sus actos son administrativos.

Es posible evidenciar de todo lo anterior que entre las funciones de los servidores públicos de elección individual y los de cuerpos colegiados hay similitudes y diferencias. Así, el

Presidente de la República, de conformidad con la Constitución Política, expide actos con fuerza de ley que corresponden al mismo nivel jerárquico de las leyes ordinarias que expide el Congreso de la República. Las asambleas y los concejos distritales y municipales expiden actos administrativos en ejercicio de funciones, como también lo hacen los gobernadores y alcaldes distritales y municipales. Dichos actos pueden ser generales, impersonales y abstractos.

Por otro lado, existen diferencias sustanciales entre las funciones de los servidores públicos de elección popular individual y de los cuerpos colegiados, en especial, lo que tiene que ver con el control político. En efecto, los cuerpos colegiados como el Congreso, las asambleas y los concejos ejercen control político sobre el Presidente, los gobernadores y los alcaldes. En relación con los dos últimos, las asambleas y los concejos ejercen control político, por ejemplo, sobre el cumplimiento de los planes de desarrollo que se derivan del programa de gobierno de los gobernadores y alcaldes conforme a sus promesas de campaña.

Estas similitudes y diferencias inciden en las consecuencias del incumplimiento de promesas electorales de unos y otros como pasa a verse.

Capítulo 2

Carácter vinculante de las promesas de las campañas electorales

El carácter vinculante de las promesas de las campañas electorales es un tema polémico. En España, por ejemplo, país en el que se ha discutido el asunto, el Tribunal Supremo mediante auto del 3 de octubre de 2005 rechazó una demanda contra el secretario General del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en su condición de Presidente del Gobierno por la inejecución de promesas electorales. El Tribunal Supremo estimó que el incumplimiento de promesas electorales no es susceptible de ser sometido a juicio porque ello se refiere a un aspecto eminentemente político ajeno al control jurisdiccional, de manera que no da lugar a responsabilidad civil, en el sentido jurídico, sino responsabilidad política en virtud de la cual, los ciudadanos, en ejercicio del derecho al sufragio, deciden si votan o no por el candidato que defraudó las expectativas generadas con promesas electorales que al final fueron incumplidas. El Tribunal Supremo agregó que someter al control jurisdiccional el incumplimiento de las promesas electorales supone una grave politización de la administración de justicia y la invasión de una rama del poder a otra, violando así el principio de separación de poderes (Tribunal Supremo Español, Sala de lo Civil, 2005, expediente ATS 11897/2005 - ECLI: ES:TS:2005:11897A).

En sentido similar la Audiencia Provincial de Madrid por medio de auto del 1º de diciembre de 2011, con fundamento en consideraciones similares a las del Tribunal Supremo, confirmó una decisión de primera instancia que había inadmitido una demanda presentada contra el Partido Socialista Obrero Español PSOE por incumplimiento de promesas electorales. El argumento de la demanda consistía en que las promesas electorales tienen

naturaleza contractual y su incumplimiento genera responsabilidad. Para la Audiencia Provincial la pretensión de la demanda constituye un abuso del derecho y de del derecho a la jurisdicción pues se apoya en argumentos políticos “[...] y la notoria errónea invocación del carácter contractual de las promesas electorales.” (Audiencia Provincial de Madrid, 2011, expediente: AAP M 16462/2011 - ECLI: ES:APM:2011:16462A).

El argumento contractual de las promesas electorales es defendido por De la Torre quien afirma que los programas electorales deben operar como un vínculo contractual entre los partidos políticos y los electores (De la Torre, 2019, sin página).

En forma parecida Simental Franco (2020) indica que las promesas electorales son declaraciones unilaterales de la voluntad por las que el candidato debe responder, por lo que propone que las promesas de campaña deberían regularse legalmente de manera que se estipulen las reglas para que el aspirante responda jurídicamente (Simental, 2020, p. 172).

El partido político español Vox propuso en el año 2019 reformar el Código Penal para crear una conducta punible denominada “estafa electoral” argumentando que, si se demuestra que un partido político no cumple las promesas que hace, pudiendo cumplirlas, incurre en una monumental estafa que daña gravemente porque se engaña a los votantes para tomar el poder (El Día, 2019, sin página).

Sobre el aspecto penal del incumplimiento de las promesas electorales, la Sala de Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia (2019) destacó que el incumplimiento de las promesas de campaña no constituye delito alguno (Aguirre, 2019, sin página) y por ello

profirió auto inhibitorio en favor de dos congresistas que fueron denunciados penalmente porque, al parecer, habían incumplido promesas electorales.

En relación con el matiz contractual que pudieran revestir las promesas electorales, en el año 2019 el entonces alcalde de Bucaramanga fue demandado ejecutivamente por un demandante que pidió el embargo del salario del funcionario con base en una “carta cheque” con la que en campaña el aspirante prometió 20 mil hogares felices. El accionante solicitó el embargo del salario del alcalde con base en los documentos firmados por el entonces candidato a la alcaldía, en el que le prometió la construcción de una vivienda si llegaba a la alcaldía. Se trata de un caso no visto antes en Colombia en el que por vía judicial se exige el cumplimiento de promesas electorales “...para que los demás candidatos no engañen a la gente y se merme la confianza del público frente a las autoridades, porque son unos mentirosos” (Toledo, citado por Rodríguez, 2019, sin página).

La siguiente es una foto parcial que se pudo obtener de la “carta cheque” con la que se pretendió embargar al alcalde de Bucaramanga en un proceso ejecutivo por incumplimiento de su promesa de campaña:

CARTA DE COMPROMISO E INSCRIPCIÓN PARA EL PROGRAMA

Estimado vecino y vecina:

Yo, Rodolfo Hernández Suárez, de resultar elegido como Alcalde de Bucaramanga, adquiero ante usted, Madre o Padre cabeza de familia, el siguiente compromiso:

- Garantizar su participación dentro del programa veinte mil (20.000) hogares felices de su grupo familiar.⁽¹⁾
- Garantizar a uno de los integrantes de su familia, con edad entre los 15 - 24 años, el acceso a un empleo de 4 horas, remunerado con 1/2 salario mínimo.⁽²⁾

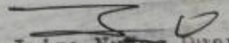
REQUISITOS

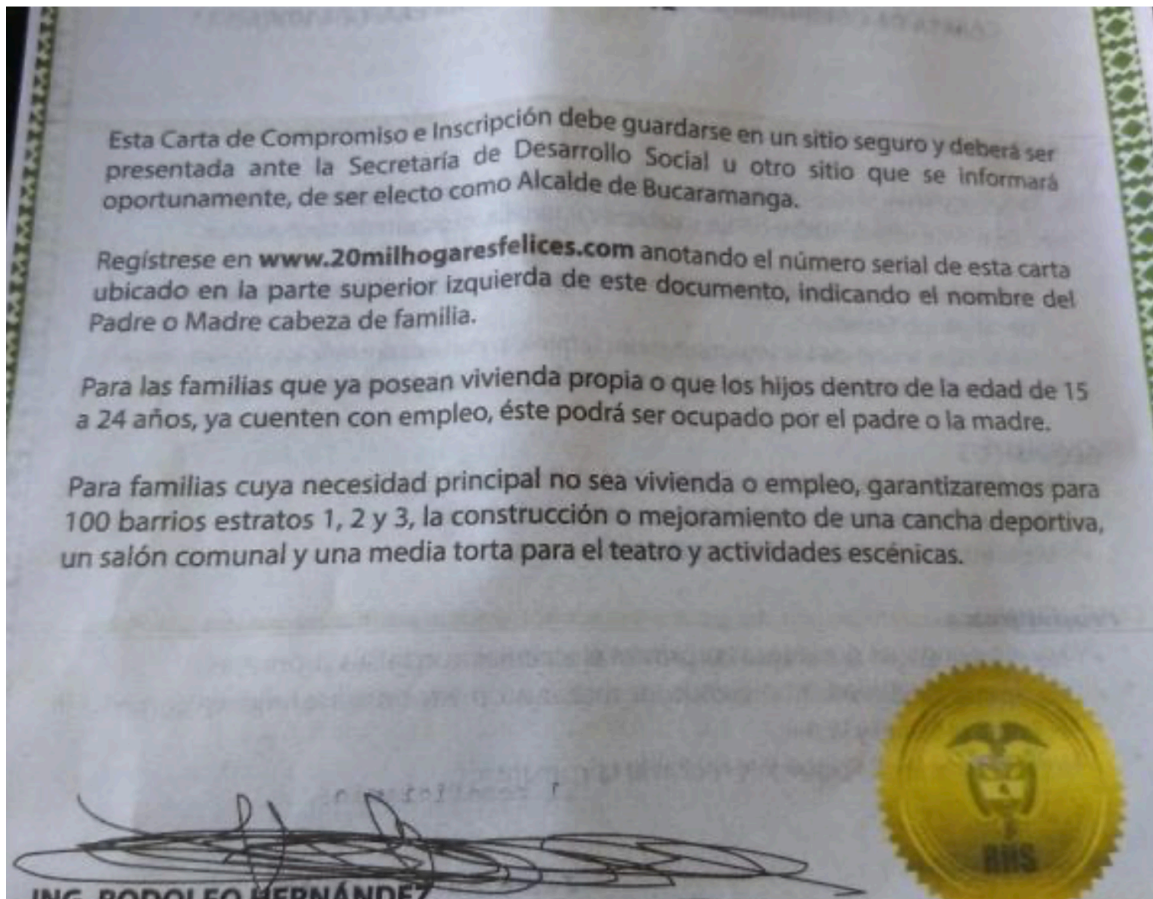
- Hacer parte de la población SISBENIZADA (Estratos 1, 2 y 3).
- Que el interesado sea Padre o Madre cabeza de familia.
- Manifestar su interés en participar en el programa.

CONDICIONES

- No dejarse engañar durante las próximas elecciones con falsas promesas.
- Recuperar la dignidad, impidiendo, rechazando invitaciones efímeras como la lechona, el tamal y la teja.
- No votar por la politiquería y rechazar la corrupción.

El beneficiario:


Jaime Nolasco Duarte



(El Tiempo, 2019).

En el documento se observa que el candidato no solo prometió la construcción de casas en caso de resultar electo alcalde de Bucaramanga, sino que también prometió empleo y garantizó para 100 barrios la construcción o mejoramiento de cancha deportiva, salón comunal y media torta para teatro. En la parte final se aprecia la que sería la firma del candidato, ingeniero Rodolfo Hernández.

El proceso ejecutivo le correspondió al Juzgado 11 Civil Municipal de Bucaramanga quien, según lo consultado en la página *web* de la Rama Judicial, denegó el mandamiento de pago.

Desafortunadamente no se pudo obtener un ejemplar de la decisión para conocer el fundamento de la misma. El proceso figura como archivado.

Por otra parte, Chacón Rojas (2010) explica que el cumplimiento de las promesas de campaña electoral surge del principio de veracidad porque los discursos políticos de las campañas suelen ser engañosos, por lo que afectan la confianza de los ciudadanos en la democracia (Chacón Rojas, 2010, p. 34).

La buena fe y la confianza legítima de cara a las promesas electorales

A propósito de la legitimidad y de la confianza a las cuales se refieren los autores citados, el artículo 83 de la Constitución Política consagra la buena fe como un principio en virtud del cual “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas” (Constitución Política, 1991, artículo 83).

La buena fe, dice la Corte Constitucional, implica que tanto particulares como autoridades actúen en forma honesta y leal, según el comportamiento que se esperaría “...de una “persona correcta (*vir bonus*)”. La buena fe supone que existan relaciones jurídicas basadas en la confianza, la seguridad y la creencia en la palabra (Corte Constitucional, 2008, sentencia C-1194 de 2008).

El Consejo de Estado estima que la buena fe es un principio general del derecho, un estado mental de honradez, de estar convencido de la verdad, exactitud o rectitud de una conducta (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2014, radicación 25000-23-25-000-2011-00609-02(3130-13)). La alta corporación agrega que la buena fe en el derecho administrativo se

traduce en que las autoridades públicas no pueden defraudar la confianza legítima de los ciudadanos, pues la relación del ciudadano con el Estado es una relación de confianza (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2014, radicación 25000-23-25-000-2011-00609-02(3130-13)).

La confianza legítima, sostiene el Consejo de Estado, es un principio – regla que surge como consecuencia lógica de la buena fe y que materializa la seguridad jurídica en las relaciones del Estado y sus asociados en las que por la confianza, sinceridad y seriedad se genera una expectativa a un sujeto por la conducta de otro, lo cual brinda una protección constitucional y legal a quien confía de buena fe que no variarán las circunstancias en que nace dicha confianza (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2016, radicación 440123330020130005901(48762014)).

La Corte Constitucional, por su parte, ha precisado que la confianza legítima se inspira en el principio de la buena fe que le impide a la administración cambiar repentinamente las condiciones fijadas por ella misma (Corte Constitucional, sentencia T-472 de 2009) por lo que opera como un límite al ejercicio de la autoridad garantizando así a los ciudadanos la estabilidad que ellos esperan de las autoridades públicas (Corte Constitucional, sentencia T-453 de 2018).

Proteger jurídicamente la confianza, dice Bermúdez, se constituye en una garantía en el sector público que permite la defensa de los derechos de los ciudadanos de cara al Estado, y el respeto a la esperanza en que las autoridades actuarán de manera acertada (Bermúdez, 2005). Valbuena Hernández (2008) asegura que, aunque en la historia de las civilizaciones

un gran número de figuras jurídicas contribuyeron a la protección de la confianza, su aplicación en el derecho público es reciente, de una importancia tal, que el autor propone incluso la confianza legítima como un título de imputación de responsabilidad al Estado. Valbuena además identifica algunos elementos o condiciones para que una situación de confianza sea protegida:

1. Que haya expectativas que provengan objetivamente del Estado, con la capacidad de generar la confianza.
2. Que la confianza pueda ser catalogada como legítima.
3. Que el ciudadano haya realizado actos que demuestren que actuó basado en la confianza generada.
4. Que se haya defraudado la confianza creada por cuenta de cambios súbitos.
(Valbuena, 2008, p. 158).

Los elementos descritos se presentan en los casos en los que aspirantes a cargos públicos de elección popular hacen promesas a los ciudadanos para lograr su objetivo electoral y luego incumplen lo prometido. En efecto, en relación con el primer elemento, en los ciudadanos surgen expectativas que se fundamentan en hechos o circunstancias objetivas (las promesas electorales) atribuibles al respectivo candidato que promete un determinado comportamiento o actuación.

Por ejemplo, cuando un candidato presidencial en plena campaña asegura que no creará más impuestos, sino que su gobierno será austero (Duque, 2018, sin página). O cuando el

mismo candidato en sus propuestas de gobierno afirma que habrá “Menos impuestos y contribuciones para mejores salarios.” (Duque & Ramírez, s. f., p. 44). Así mismo, cuando un candidato a alcalde promete construir miles de viviendas y garantiza su promesa firmando una “carta cheque”, como ocurrió en Bucaramanga (Rodríguez, 2019), genera en los ciudadanos expectativas fundadas hechos o circunstancias objetivas.

El segundo elemento que se requiere para que la confianza sea protegida es su legitimidad, es decir, el actuar honesto, diligente y cuidadoso del ciudadano que obra con buena fe exenta de culpa (Valbuena, 2008, p. 165), buena fe que sin duda se presenta en el ciudadano elector que vota por el candidato como consecuencia de lo que este ha prometido. Debe aclararse que en estos casos la confianza es legítima porque lo que promete realizar el candidato en caso de resultar elegido, es aceptado por el ordenamiento jurídico, como prometer no imponer impuestos o llevar a cabo soluciones de vivienda; pues si se trata de promesas *non sanctas*, prohibidas por el ordenamiento jurídico, que incluso constituyen hechos punibles, no habría confianza legítima por la ausencia de buena fe del elector que votó para obtener un beneficio contrario a derecho.

El tercer elemento requerido para proteger la confianza, que consiste en que el administrado haya tomado decisiones demostrativas de la confianza que se le ha generado, también se presenta en el caso de las promesas electorales. Efectivamente, la decisión que toma el elector, demostrativa de la confianza legítima le ha forjado el candidato, es la de votar por este. Al respecto podría pensarse que es sumamente difícil probar que un ciudadano votó por tal o cual candidato, y que por ello no se cumpliría el tercer elemento mencionado, sin embargo, el hecho de haber resultado elegido el candidato concernido

indica que hubo un determinado número de ciudadanos que votaron por él, de ahí que puede exigírsele a elegido cumplir las promesas que le condujeron al cargo.

Por último, el cuarto elemento con el que la confianza legítima puede ser protegida, exige que las autoridades hayan defraudado la confianza depositada en ellas, que en el caso de las promesas de campañas electorales tendría lugar si el servidor público elegido popularmente incumple con lo que prometió. Sobre este elemento debe decirse que no siempre los funcionarios elegidos por voto popular pueden cumplir sus promesas, dado que en el ejercicio de sus funciones pueden presentarse múltiples circunstancias que se lo impiden. Piénsese por ejemplo en el candidato que ha prometido reiteradamente en campaña no crear más impuestos pero que estando ya en el desempeño de sus funciones se presenta una pandemia como la que hoy vive el mundo entero. En este caso, se requeriría financiar las políticas necesarias para hacerle frente a esa situación imprevisible, de suerte que si se impone un tributo con ese propósito ello sería resultado de la inesperada circunstancia y no del deliberado ánimo de deshonar la palabra dada.

Por lo dicho, no siempre que un servidor público de elección popular deje de cumplir con sus promesas de campaña puede reprochársele, pues habrá que analizar en cada caso hubo circunstancias ajenas a la voluntad del elegido que le impidieron realizar sus promesas; pero por otro lado, no siempre el funcionario podrá excusarse de su incumplimiento alegando circunstancias ajenas a su voluntad, pues si prometió lo que de antemano sabía que no podía cumplir, habrá defraudado la confianza de sus lectores.

Capítulo 3

Control de las decisiones de los servidores públicos de elección popular

Si el incumplimiento de las promesas electorales por parte de un funcionario de elección popular puede defraudar la confianza legítima, derivada de la buena fe, queda por determinar cuál sería el control que procedería sobre las decisiones de tales funcionarios que constituyen dicho incumplimiento. Una forma de control es el voto programático contemplado en la Constitución Política de 1991 que, según asegura Rey Salamanca (2015), es la única en el mundo que exige a los políticos cumplir sus promesas electorales.

La ley define el voto programático como un mecanismo de participación ciudadana en el que los ciudadanos que eligen alcaldes y gobernadores le “imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura” (Ley 131 de 1994, artículo 1). Precisamente la misma ley exige a los candidatos a tales cargos que con su inscripción registren un programa de gobierno que es el documento que contiene las promesas del candidato. Si estas promesas son incumplidas, procede la revocatoria del mandato en virtud de la cual, los ciudadanos deciden si el alcalde o gobernador debe continuar en el cargo o si debe ser removido del mismo.

Para el Consejo de Estado el “voto programático es un mecanismo de participación ciudadana, una forma de control y una expresión de la soberanía popular que promueve la transparencia y la responsabilidad de los candidatos” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2018, concepto 00205).

En palabras de la Corte Constitucional, el voto programático es un reflejo de la soberanía del pueblo y la democracia participativa que acerca los lazos entre los funcionarios elegidos y los ciudadanos que los eligieron. En esos términos, el voto programático, que implica la imposición de programa de gobierno que debe cumplirse, posibilita un control ciudadano sobre los candidatos elegidos (Corte Constitucional, 1994, sentencia C-179 de 2002).

Lo anterior es una manifestación de la democracia participativa que surge como una alternativa entre la democracia directa y la democracia representativa, lo cual se fundamenta en la soberanía popular en oposición a la soberanía nacional. Esta última se cimenta en la idea según la cual el poder político reside en la Nación, mientras que la soberanía popular propugna que dicho poder se deriva del pueblo tal como lo expuso Rousseau. Así, en una democracia participativa, los funcionarios que resulten elegidos representan la voluntad popular recibiendo un mandato imperativo. (Corte Constitucional, 1994, sentencia C-179 de 2002).

El voto programático, si bien implica una forma de control ciudadano frente a las promesas electorales, permite un control parcial que además tiene enormes desafíos que en la realidad lo tornan casi impracticable. En efecto, el artículo 259 de la Constitución Política establece que quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen al elegido el programa que presentó al inscribirse. En armonía con ello, la Ley 131 de 1994 dispone que la revocatoria del mandato, que es consecuencia del voto programático, aplica solo para alcaldes y gobernadores, siendo improcedente para los demás servidores públicos de elección popular.

Además, el procedimiento para que nada más se concrete la realización de las votaciones en orden a definir si se aplica la revocatoria del mandato, exige que haya transcurrido por lo menos un año desde la posesión del alcalde o gobernador y que se presente una solicitud suscrita por no menos del 40% de los votos del elegido (artículo 1 de la Ley 741 de 2002). Y para que proceda la revocatoria es necesaria la decisión popular de la mitad más uno de los votos y que estos no sean menos que el 55% de la votación que eligió al funcionario.

La sola exigencia de la solicitud firmada por el 40% de los votos del elegido impone una enorme inversión de dinero, logística y esfuerzo que es casi imposible que un ciudadano común pueda llevar a cabo tal empresa. Las noticias recientes en Colombia son dicientes de los retos que implica una revocatoria del mandato, a propósito de las que actualmente se intentan en el país como la de los alcaldes de Medellín vicisitudes respecto de las cuales las noticias En la actualidad se encuentran en marcha intentos de revocatoria del mandato como las de los alcaldes de Medellín (El Nuevo Siglo, 2021), Bogotá (Asuntos Legales, 2021) y Cali (El País, 2021).

Súmese a lo anterior que en caso de proceder la revocatoria del mandato, las decisiones mediante las cuales el alcalde o gobernador incumplió sus promesas de campaña, seguirían en vigor, pues la revocatoria del mandato no supone la pérdida de vigencia de esas decisiones.

Rey (2015) propone que debe operar una revocatoria del mandato que en realidad funcione, así como la nulidad de los planes de desarrollo que vayan en contra de los programas inscritos por los candidatos. Acciones judiciales, como la nulidad, podrían constituir un

control eficaz contra las decisiones de los funcionarios de elección popular que defraudan la confianza legítima de los ciudadanos.

En ese orden de ideas, se precisó con anterioridad que los servidores públicos de elección popular pueden tomar diversas decisiones en ejercicio de sus atribuciones dependiendo de la específica función que cada uno de ellos cumple y de las circunstancias en las que lo hacen. Así, unos son miembros de corporaciones públicas que toman decisiones de manera colectiva, por mayoría, tal como los congresistas, diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales. Otros toman decisiones individuales como el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Por ello se analizará por separado cómo podrían ser controladas tales decisiones por incumplimiento de promesas de campaña.

Control de las decisiones de servidores públicos de elección popular de ejercicio colectivo

Los miembros de las corporaciones públicas toman decisiones a través de actos de carácter general, impersonal y abstracto: unos expiden actos legislativos y leyes (Congreso de la República), mientras que otros producen actos administrativos como ordenanzas, que es el caso de las asambleas departamentales, y los acuerdos para los concejos y juntas administradores locales.

En el marco de las esenciales funciones de los servidores públicos elegidos para cuerpos colegiados se encuentra la de ejercer control político sobre el ejecutivo (Presidente, gobernadores y alcaldes) como, a manera de ejemplo, sobre los planes de desarrollo que se

derivan de los programas de gobierno de los últimos que son producto del plan de gobierno prometido en campaña sobre el cual puede ejercerse un control político.

En relación con los planes de desarrollo no cabría hablar de incumplimiento por parte de los congresistas, diputados y concejales cuando ellos no se cumplen, pues su ejecución no se encuentra entre sus funciones sino entre las del ejecutivo.

Cosa diferente ocurriría si los aspirantes al Congreso, asambleas y concejos prometen realizar lo que es de exclusiva competencia del ejecutivo, en cuyo caso les cabría responsabilidad por prometer lo que no pueden cumplir. Podría pensarse que en este caso la responsabilidad recaería sobre el pueblo que eligió a tales servidores creyendo en promesas de imposible cumplimiento, sin embargo, en el pueblo, en el electorado, no todos conocen los ámbitos y los límites de competencia entre el ejecutivo y los cuerpos colegiados, de manera que no resultaría justo hacer recaer esa responsabilidad sobre el pueblo, más aún cuando de todos, entre ellos los aspirantes a servidores públicos, se exige proceder de buena fe. En ese contexto, quien promete lo que no puede cumplir debería responder por ello.

Si con las decisiones descritas estos funcionarios de elección popular incumplen sus promesas de campaña, se defrauda la confianza legítima y la buena fe contenidas en el artículo 83 de la Constitución Política, pues los ciudadanos confían legítimamente que los candidatos cumplan su palabra. En esos términos, aquellas decisiones serían inconstitucionales lo cual permitiría un control judicial directo sobre las mismas.

Ahora bien, estos actos del Congreso, asambleas, concejos y juntas administradoras locales son decisiones que se toman por mayorías, no de manera individual, lo que haría pensar que no podría haber incumplimiento de promesas electorales porque los congresistas, diputados, concejales y ediles podrían excusarse alegando que constitucional y legalmente la decisión tomada no dependía de ellos sino de la mayoría. En este caso, habría que determinar si la mayoría de los que aprobaron la decisión incumplieron con ella sus promesas de campaña, en cuyo caso, se entenderían incumplidas y defraudada también la confianza legítima y la buena fe de los electores.

En otras palabras, si se aprueba en el Congreso de la República una ley que por ejemplo carga de impuestos a los ciudadanos, y la mayoría de los congresistas que la aprobó había prometido lo contrario en sus campañas electorales –prometieron no fijar impuestos–, podría argumentarse que la ley aprobada es inconstitucional porque quebranta el artículo 83 de la Constitución que consagra la buena fe y la confianza legítima defraudada por el incumplimiento de promesas electorales.

El control procedente sería entonces la acción pública de inconstitucionalidad definida como un derecho político que faculta a los ciudadanos para pedirle a la Corte Constitucional la inexecutable de los actos que reforman la Constitución, de las leyes y de los decretos con fuerza de ley, para garantizar la supremacía normativa constitucional contemplada en el artículo 4 de la Carta (Quinche, 2020). Lo anterior con fundamento en el artículo 241 constitucional.

Por otra parte, en el caso de las ordenanzas de las asambleas y los acuerdos dictados por los concejos, que son actos administrativos de carácter general, su control procede, según el artículo 135 inciso segundo de la Ley 1437 de 2011, por el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad si son expedidos por expresa disposición constitucional que en el caso de las asambleas sería el artículo 300 y en el caso de los concejos el artículo 313, ambos de la Constitución. Por el contrario, si la ordenanza o el acuerdo municipal o distrital no es de aquellos que se expiden por disposición constitucional, su control se ejerce por la vía del medio de control de nulidad simple, al igual que los acuerdos locales de las juntas administradoras locales, acorde con lo establecido en los artículos 152 numeral 1, 155 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021; y artículos 122 a 126 del Decreto 1333 de 1986. Vale la pena aclarar que el artículo 3º de la Ley 2086 de 2021 designa a los actos de las Juntas Administradoras Locales como acuerdos locales, sin embargo, el artículo 2º de la Ley 134 de 1994, que tiene el rango de ley estatutaria, denomina tales actos con resoluciones.

La nulidad simple es una acción pública que le hace posible a cualquier persona pedir a la jurisdicción contencioso administrativa la expulsión, mediante la declaración de nulidad, de los actos administrativos que infringen el ordenamiento jurídico (Palacio, 2019, p. 303).

Control de las decisiones de servidores públicos de elección popular de ejercicio individual

El Presidente de la República, en ejercicio individual de sus atribuciones, toma decisiones a través de decretos legislativos por medio de los cuales decreta estados de excepción,

decretos con fuerza de ley y actos administrativos como decretos. Debe aclararse que, si bien los artículos 212 a 214 de la Constitución disponen que los decretos legislativos deben llevar la firma de todos los ministros, ello no quiere decir que la competencia para decidir sea de ellos, la cual se encuentra en manos del Presidente de la República.

Los decretos legislativos y los decretos con fuerza de ley que eventualmente defrauden la buena fe y la confianza legítima de los ciudadanos por contener decisiones contrarias a las promesas electorales, son susceptibles de control a través de la acción de inconstitucionalidad por violación del artículo 83 de la Constitución. La competencia para conocer de este asunto corresponde a la Corte Constitucional de acuerdo con el artículo 241 numerales 5 y 7.

En el caso de los actos administrativos que dicte el Presidente, que también lesionen la buena fe y la confianza legítima por incumplimiento de promesas de campaña, el control procedente es el del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad establecido en los artículos 237 numeral 2 de la Constitución, 37 numeral 9 de la Ley 270 de 1996, 111-5 y 135 de la Ley 1437 de 2011 que le atribuyen a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado la competencia para conocer de la nulidad de los actos generales del Gobierno Nacional cuyo estudio no sea de competencia de la Corte Constitucional.

Los gobernadores y alcaldes por su parte expiden actos administrativos. Si se trata de actos de carácter general que quebranten la buena fe y la confianza legítima por incumplimiento de promesas electorales, su control procede, según el artículo 135 inciso segundo de la Ley

1437 de 2011, por el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad si son expedidos por expresa disposición constitucional que en el caso de los gobernadores sería el artículo 305 de la Constitución, y en el caso de los alcaldes el artículo 315 *idem*. Por el contrario, si los actos administrativos del gobernador y del alcalde son de carácter general que no se expiden por disposición constitucional, su control se ejerce por la vía del medio de control de nulidad simple tal como lo contemplan los artículos acorde con lo establecido en los artículos 152 numeral 1, 155 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021.

Finalmente, si los actos administrativos del gobernador o alcalde violatorios del artículo 83 de la Constitución son de carácter particular y concreto, su control se realizaría por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tal como lo establece el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 según el cual, la persona que resulte lesionada en un derecho suyo por un acto administrativo como el indicado, puede pedir al juez administrativo su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho.

Conclusiones

En esta investigación se planteó como objetivo general determinar si podría jurídicamente controlarse la validez de las decisiones de los servidores públicos de elección popular cuando ellas contrarían sus promesas de campañas electorales. Para lograr ese objetivo estableció que son servidores públicos de elección popular el Presidente y Vicepresidente de la República, los senadores, representantes a la cámara, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales.

Igualmente se estableció la naturaleza jurídica de las decisiones de dichos servidores públicos. El Presidente de la República materializa sus decisiones a través de Decretos de contenido legislativo y de contenido administrativo. Los congresistas expiden principalmente actos reformativos de la Constitución y leyes de la República. Los gobernadores y alcaldes profieren actos administrativos que pueden ser de carácter general o de carácter particular y concreto. Los diputados y concejales realizan sus funciones decisorias principalmente por medio de ordenanzas, los primeros, y acuerdos, los segundos. Los miembros de juntas administradoras locales lo hacen mediante acuerdos locales que es la denominación que le da a estos actos el artículo 3° de la Ley 2086 de 2021 modificatorio del artículo 120 de la Ley 134 de 1994; lo cual genera un conflicto con el artículo 2° de la Ley 134 de 1994, ley estatutaria que designa a los actos de las Juntas Administradoras Locales como resoluciones.

Se advirtió que entre las funciones de los servidores públicos de elección individual y los de cuerpos colegiados hay similitudes y diferencias, como que el Presidente de la

República expide actos con fuerza de ley del mismo nivel jerárquico de las leyes ordinarias del Congreso; al igual que las asambleas y los concejos expiden actos administrativos como lo hacen los gobernadores y alcaldes. Como diferencia se encuentra que los servidores públicos de elección popular individual son controlados políticamente por los servidores de los cuerpos colegiados lo cual incide en las consecuencias del incumplimiento de promesas electorales de unos y otros.

Si los aspirantes a cuerpos colegiados de elección popular prometen realizar lo que es de competencia del ejecutivo, les cabría responsabilidad por prometer lo que no se puede cumplir al margen de que haya sido el pueblo quien los eligió creyendo en promesas de imposible cumplimiento porque no todos en el pueblo conocen las competencias del ejecutivo y de los cuerpos colegiados, y en ese contexto, quien promete lo que no puede cumplir está llamado a responder por ello, dado que se espera de los servidores públicos actuar de buena fe.

Se analizó también el carácter vinculante de las promesas electorales realizadas en campañas electorales. En países como España, que ha tratado jurisprudencialmente el tema, se considera, que las promesas de campaña no constituyen obligaciones contractuales, sino que se enmarcan en el ámbito de la responsabilidad política que escapa al control jurisdiccional sin derivar responsabilidades civiles jurídicas pues de lo contrario se politizaría la justicia y se quebrantaría el principio de separación de poderes. De esa manera, es una especie de control social, pues son los electores los que concretan la responsabilidad política por medio del ejercicio de su libertad de no votar por quien defraudó sus expectativas al no cumplir sus promesas electorales.

En Colombia se ha intentado por la vía jurisdiccional exigir el cumplimiento de promesas electorales por el camino del proceso penal por el presunto delito de estafa contra dos congresistas, y por medio del proceso ejecutivo contra un alcalde de Bucaramanga. En el proceso penal, la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia se inhibió de abrir investigación por considerar que el incumplimiento de promesas electorales no constituye delito de estafa. En el proceso ejecutivo se denegó mandamiento de pago y se archivó la actuación. No se pudo conocer el fundamento de esa decisión.

Aunque en Colombia existe el voto programático como una forma de control ciudadano frente a las promesas electorales, ese control es parcial ya que aplica solo para alcaldes y gobernadores, siendo improcedente para los demás servidores públicos de elección popular. Además, el voto programático enfrenta enormes desafíos que en la realidad lo tornan casi impracticable.

Se determinó que la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución Política, y la confianza legítima, que se deriva de aquella, materializan la seguridad jurídica en las relaciones del Estado y sus asociados en las que por la confianza puesta por estos en las promesas electorales de los candidatos a cargos de elección popular se genera una expectativa legítima que brinda una protección constitucional a los ciudadanos.

En esos términos, cuando los candidatos prometen una concreta actuación en caso de ser elegidos popularmente, pero al llegar al cargo incumplen su promesa mediante decisiones contrarias a lo que se prometió, se defrauda la buena fe y la confianza legítima ciudadana, de manera que las decisiones tomadas se tornan inconstitucionales por ser contrarias al

artículo 83 de la Carta. Bajo esta premisa, los ciudadanos pueden controlar jurídicamente las decisiones de los servidores públicos de elección popular a través de la acción de inconstitucionalidad –contra actos legislativos, decretos legislativos, leyes, decretos con fuerza de ley–, nulidad por inconstitucionalidad –contra actos administrativos de carácter general del nivel nacional o que siendo de otro nivel son expedidos con fundamento en expresa disposición constitucional–, nulidad simple –otros actos de carácter general– o nulidad y restablecimiento del derecho–actos de carácter particular y concreto.

Otro mecanismo de control consiste en el control político según el cual, dice Quinche (2020), se corresponde con el sistema de división de poderes en el marco de una democracia constitucional que hace posible la existencia de controles mutuos de poderes (p. 573), y se caracteriza por ser subjetivo y voluntario. Subjetivo porque según Aragón, citado por Quinche (2020), quien tiene la competencia para ejercer el control político puede o no hacer uso de esa facultad, lo cual implica supremacía sobre el sujeto controlado y la competencia para controlar ejecutorias o actos concretos, con una finalidad que no es propiamente sancionatoria –pese a que puede tener ese efecto como en la moción de censura– sino más bien cuestionar la legitimidad de quien desempeña la función. El control político es voluntario porque reside en la voluntad de querer controlar, de manera que quien controla decide qué y cuándo controla (Quinche, 2020, pp. 574-575).

El control político es propio de un sistema parlamentario, aunque, como en Colombia, se aplica al régimen presidencial y se traduce en la facultad de la cual gozan los cuerpos colegiados de elección popular para solicitar al ejecutivo informes, realizar citaciones y requerimientos a determinados funcionarios como ministros o secretarios de despacho,

proponer y votar la moción de censura y controlar el presupuesto (Corte Constitucional, sentencia C-198 de 1994):

En relación con las anteriores consideraciones, Paolo Biscaretti di Ruffia explica que el control político sobre el gobierno lo realizan las cámaras con base en dos frentes: la actividad político-administrativa y la actividad financiera. Respecto de la primera, señala que el control se logra por medio de *preguntas*, que consisten en solicitar aclaraciones formuladas por escrito al Gobierno para saber si un determinado hecho es cierto o si una información es exacta, donde se puede solicitar una respuesta escrita u oral; *interpelaciones*, que se refieren específicamente a los motivos o fines de la conducta del Gobierno respecto de algún aspecto de su política -se trata de un verdadero debate-; *mociones*, que se presentan para "obtener una discusión y la consiguiente votación de un preciso 'orden del día' sobre un objeto determinado, destinado a comprometer, respecto del mismo, la actividad posterior del Gobierno", y en las cuales se pueden proferir resoluciones en las que contengan juicios respecto de lo actuado por el gobierno; *encuestas parlamentarias*, que son investigaciones con el fin de comprobar directamente sucesos o situaciones particulares relacionados con la actividad del Gobierno o de alguno de sus funcionarios; y la figura del *ombudsman*, encargado por tener como tarea permanente el control e indagación sobre la administración pública a requerimiento de los ciudadanos. En cuanto al control parlamentario de la actividad financiera desarrollada por el Gobierno, Biscaretti señala que éste se logra, principalmente, a través del examen y aprobación anual del presupuesto del Estado (fiscalización de

gastos e inversión) y la verificación constante respecto de la misma, con la colaboración de los llamados Tribunales de Cuentas. (Corte Constitucional, sentencia C-198 de 1994).

El control político es una importante herramienta con la que cuentan el Congreso de la República, las asambleas y los concejos distritales y municipales; a tal punto que, por ejemplo, el control que se ejerce a través de la moción de censura contempla el retiro del cargo del servidor público citado si se logra la votación requerida.

La oposición política se constituye en otra forma de control político. De acuerdo con Dahl, citado por Londoño (2016), la oposición política parte de la idea según la cual, ningún gobierno cuenta con el apoyo de todos los ciudadanos, idea que es solo reconocida en sociedades democráticas en las que la controversia permite corregir las políticas (Londoño, 2016, p. 23). La oposición política según Dahl

es un rol que un actor político (B) cumple de forma temporal en tanto se opone a la conducción del gobierno por parte de otro grupo (A) en un determinado momento. El concepto de temporalidad aquí resulta determinante, pues en una democracia se supone que en algún momento quienes han ejercido la oposición pasarán al gobierno y el rol de opositores será tomado por quienes antes ejercían el gobierno. (Londoño, 2016, p. 28).

El ordenamiento jurídico colombiano establece la oposición política en los artículos 40 y 112 de la Constitución y en la Ley estatutaria 1909 de 2018 (Estatuto para La Oposición) que regula la oposición política como un derecho fundamental. La normativa mencionada

dispone que los partidos y movimientos políticos declarados en oposición tienen el derecho de criticar libremente al gobierno y de proponer alternativas políticas para cuyo efecto se les garantiza acceso a la información y documentación públicas, a los medios de comunicación y a la réplica; a la financiación, participación en las mesas directivas de las plenarias y en la agenda de las corporaciones públicas elegidas popularmente, así como en la Comisión de Relaciones Exteriores.

El incumplimiento de promesas electorales puede ser controlado mediante la oposición política la cual le permite al opositor criticar, cuestionar, fiscalizar la gestión del gobierno y ofrecer alternativas a ella.

El tema de este trabajo giró en torno al control de las decisiones de los servidores públicos de elección popular frente a sus promesas de campañas electorales, sin embargo, deja preguntas como: ¿Los funcionarios de elección popular que por la votación obtenida reciben reposición de votos, tendrían que restituir el dinero recibido si no cumplen sus promesas electorales? ¿Debería permitirle la ley la reelección a los funcionarios que no cumplieron sus promesas electorales? ¿Puede imputarse responsabilidad disciplinaria por incumplimiento de promesas electorales?

Bibliografía

Aguirre, R. (2019). Incumplir promesas electorales no es delito: Corte Suprema. *El Colombiano*.
 Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/corte-suprema-senala-que-incumplir-promesas-de-campana-no-es-delito-FB11673251>

Consulta de Procesos

Seleccione donde esta localizado el proceso

Ciudad: BOGOTA, D.C.

Entidad/Especialidad: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA PENAL

Aquí encontrará la manera más fácil de consultar

Seleccione la opción de consulta que desee:

Consulta por Nombre o Razón social

Sujeto Procesal

* Tipo Sujeto: Demandado

* Tipo Persona: Natural

* Nombre(s) Apellidos o Razón Social: ortiz nova

Consultar Nueva Consulta

Resultados Encontrados: 4 Obtener archivo csv

Ya Consultados	Número Proceso	Fecha Radicación	Clase	Ponente	Demandante(s)	Demandado(s)
<input type="checkbox"/>	11001020400020150044900	--	--	--	--	--
<input type="checkbox"/>	11001020400020150188000	--	--	--	--	--
<input type="checkbox"/>	11001020400020160043000	--	--	--	--	--
<input checked="" type="checkbox"/>	11001020400020180180400	--	--	--	--	--

Lo sentimos, el proceso que intenta consultar no tiene acceso público

Cerrar

Consulta de Procesos

Seleccione donde esta localizado el proceso

Ciudad: ↓

Entidad/Especialidad: ↓

Aquí encontrará la manera más fácil de consultar

Seleccione la opción de consulta que desee:

↓

Sujeto Procesal

* Tipo Sujeto: ↓

* Tipo Persona: ↓

* Nombre(s) Apellidos o Razón Social:

Resultados Encontrados: 2

Ya Consultados	Número Proceso	Fecha Radicación	Clase	Ponente	Demandante(s)	Demandado(s)
<input checked="" type="checkbox"/>	11001020400020180180400	--	--	--	--	--
<input type="checkbox"/>	11001311002320150044701	27/02/2017	Ordinario	Dr.LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA	- ROUS MILENA BELLO NIEVES	- INTI RAUL ASPRILLA REYES - ALAN GUILLERMO ASPRILLA REYES - HEREDEROS INDETERMINADOS DE GUILLERMO RAUL ASPRILLA CORONADO

Annunziata, R. (2015). Revocatoria, Promesa Electoral y Negatividad: Algunas Reflexiones Basadas en Las Experiencias Latinoamericanas. *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, vol. 18, núm. 3, 2015, pp. 107-119

Annunziata, R. (2014). Más allá de la promesa electoral. *Repensar la representación en Argentina. Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 0(3), 137-154. Recuperado de <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/1055>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: Gaceta Constitucional.

Asuntos Legales. (2021). Se anunció el retiro de la solicitud de la revocatoria de la alcaldesa Claudia López. *Asuntos Legales.com*. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/se-anuncio-el-retiro-de-la-solicitud-de-la-revocatoria-de-la-alcaldesa-claudia-lopez-3149107>

Audiencia Provincial de Madrid. (2011). Auto del 1 de diciembre de 2011, expediente: AAP M 16462/2011 - ECLI: ES:APM:2011:16462A). Magistrado Ponente: Ilustrísimo D. Jesús Gavilán López.

Barredo Ibáñez, D. y Silva Ch., R. Interacción institucional, participación democrática y transparencia La iniciativa del Voto Transparente en el Ecuador (2013 - 2014) Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación, no. 126, octubre, 2014, pp. 4-1

Barreiro, B. (1999). Justificaciones, responsabilidades y cumplimiento de promesas electorales. *Revista Española De Ciencia Política*, (1), 149-169. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37292>

Barrientos Felipa, P. (2011). El marketing del partido político en el gobierno. *Semestre Económico*, 13(26), 119-134. Recuperado a partir de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/268>

Bermúdez Soto, J. (2005). El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. *Revista de Derecho*, vol. XVIII, no. 2, diciembre de 2005.

Bonilla Castro E. & Rodríguez P. (2013). Mas allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Cabrera Ramírez, L. (2018). La prevalencia del principio *pro electoratem* frente al principio *pro homine* en la jurisprudencia del Consejo de Estado. *Vis Iuris*, 5(10), 9-40.

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2086 de 2021, Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 51.606 del 4 de marzo de 2021.

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2080 de 2021, Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –

Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. Bogotá: Diario Oficial No. 51.568 del 25 de enero de 2021.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá: Diario Oficial No. 48.483 del 6 de julio de 2012.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Diario Oficial No. 47.956 del 18 de enero de 2011.

Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 909 de 2004 por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 45.680 del 23 de septiembre de 2004.

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 741 de 2002 por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático. Bogotá: Diario Oficial No. 44.823 del 4 de junio de 2002.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá: Diario Oficial No. 41.377 del 2 de junio de 1994.

Congreso de la República de Colombia. (1986). Ley 11 de 1986 por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Bogotá: Diario Oficial No. 37.310 del 17 de enero de 1986.

Congreso de la República de Colombia. (1968). Acto Legislativo 1 de 1968 por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. Bogotá: Diario Oficial No. 32.673 del 17 de diciembre de 1968.

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2019). Sentencia del 23 de octubre de 2019. Radicación 11001-03-28-000-2019-00013-00. Consejero Ponente doctora Rocío Araújo Oñate.

Consejo de Estado, Sección Segunda. (2018). Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación 11001-03-25-000-2014-01511-00(4912-14). Consejero Ponente doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2018). Concepto 00205 del 20 de febrero de 2018. Radicación 11001-03-06-000-2017-00205-00(2366). Consejero Ponente doctor Oscar Darío Amaya Navas.

Consejo de Estado, Sección Segunda. (2016). Sentencia del 1 de septiembre de 2016. Radicación 440123330020130005901(48762014)). Consejero Ponente doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Consejo de Estado, Sección Segunda. (2014). Sentencia del 1 de septiembre de 2014. Radicación 25000-23-25-000-2011-00609-02(3130-13). Consejero Ponente doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Consejo de Estado, Sección Segunda. (2011). Sentencia del 7 de diciembre de 2011. Radicación 68001-23-15-000-2002-00630-01. Consejero Ponente doctor Luis Rafael Vergara Quintero.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2010). Concepto 2043 del 28 de octubre de 2010. Radicación 11001-03-06-000-2010-00113-00(2043). Consejero Ponente doctor Enrique José Arboleda Perdomo.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2001). Concepto 1359 del 5 de julio de 2001. Radicación 1359. Consejero Ponente doctor Flavio Augusto Rodríguez Arce.

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2000). Sentencia del 29 de septiembre de 2000. Radicación 2416. Consejero Ponente doctor Roberto Medina López.

Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-741 de 2012. Magistrado Ponente doctor Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-1194 de 2008. Magistrado Ponente doctor Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. (2003). Sentencia T-119 de 2003. Magistrado Ponente doctor Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-179 de 2002. Magistrado Ponente doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. (1998). Sentencia C-563 de 1998. Magistrados Ponentes doctores Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-222 de 1997. Magistrado Ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-011 de 1994. Magistrado Ponente doctor Alejandro Martínez Caballero.

Chacón Rojas, O. (2010). Cumplimiento de compromisos electorales y democracia a la luz de la Constitución de Chiapas. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De la Torre, I. (2019). Pero ¿de verdad sirven para algo las promesas electorales? *El Confidencial*. Obtenido de https://blogs.elconfidencial.com/economia/el-observatorio-del-ie/2019-04-04/sirven-promesas-electorales_1921666/

Díez Garrido, M., Campos Domínguez E. & Calvo D. (2019). La transparencia de los partidos políticos como promesa electoral. Una evaluación de sus promesas y sus páginas web. *Trípodos*. Obtenido de http://www.tripodos.com/index.php/Facultat_Comunicacio_Blanquerna/article/view/620

Duque, I. [@IvanDuque]. (5 de abril de 2018). *La economía no se recupera a base de impuestos, se recupera con un gobierno austero, que elimine el derroche* [Tweet]. Twitter. Obtenido de <https://twitter.com/IvanDuque/status/982063915474571265?s=20>

- Duque, I. y Ramírez, M. L. (s. f.). 203 Propuestas Iván Duque y Marta Lucía Ramírez. Duque Presidente – Marta Lucía Vicepresidente. *Ivanduque.com*. Obtenido de <https://www.ivanduque.com/propuestas>
- El Día. (2019). Vox propone que incumplir las promesas electorales sea un delito. *El Día digital.es*. Obtenido de <https://eldiadigital.es/art/285234/vox-propone-que-incumplir-las-promesas-electorales-sea-un-delito>
- El Nuevo Siglo. (2021). Rifirrafe político en arranque de campaña para revocar a Quintero. *El Nuevo Siglo*. Obtenido de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-19-2021-revocatoria-quintero-enciende-ambiente-politico-en-medellin>
- El País. (2021). ¿Cómo va la recolección de firmas para el proceso de revocatoria del alcalde Ospina? *El País.com*. Obtenido de <https://www.elpais.com.co/politica/como-va-la-recoleccion-de-firmas-para-el-proceso-de-revocatoria-del-alcalde-ospina.html>
- El Tiempo. (2019). Demandan al alcalde de Bucaramanga por “incumplir promesa de campaña”. El mandatario se había comprometido a construir “20 mil hogares felices” en la ciudad. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/demandan-al-alcalde-de-bucaramanga-por-incumplir-promesa-de-campana-348552>
- Franco, V. A. S. (2020). Las promesas de campaña. Declaraciones unilaterales de voluntad. Obligaciones para los candidatos electos. *Estudios Políticos*, (50), 157-178.
- González, C. (2018). El promesómetro de Iván Duque: tres promesas de campaña que, a dos semanas del gobierno, se están enredando. *Colombiacheck.com*. Obtenido de <https://colombiacheck.com/investigaciones/el-promesometro-de-ivan-duque-tres-promesas-de-campana-que-dos-semanas-de-gobierno>
- Jacobo, A. F. (2010). El voto nominal: entre la eficiencia y la representación. *Congreso Visible Uniandes*. Obtenido de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/control-politico/18/>
- La W. (2018). Con la consigna "menos impuestos y mejores salarios" Iván Duque inscribió su candidatura. *WRADIO*. Obtenido de

- <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/con-la-consigna-menos-impuestos-y-mejores-salarios-ivan-duque-inscribio-su-candidatura/20180315/nota/3724635.aspx>
- Maravall, J. M. (2013). *Las promesas políticas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg. Colección Textos de Jurisprudencia.
- Palacio Hincapié, J. A. (2019). *Derecho Procesal Administrativo*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Presidente de la República. (1986). Decreto 1222 de 1986 por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. Bogotá: Diario Oficial No. 37.498 del 6 de junio de 1986 y 37.466 del 14 de mayo de 1986.
- Presidente de la República. (1986). Decreto 1333 de 1986 por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Bogotá: Diario Oficial No. 37.466 del 14 de mayo de 1986.
- Quinche Ramírez, M. F. (2020). *Derecho Constitucional Colombiano, 7ªed*. Bogotá: Editorial Temis Obras Jurídicas.
- Rey Salamanca, F. (2015). *Voto programático y programas de gobierno en Colombia*. Bogotá: Colección Textos de Jurisprudencia.
- Ramírez Santa, J. & Suárez Álvarez, L. A. (2016). *La revocatoria del mandato en Colombia: Un estudio de caso, la experiencia en el Municipio de Bello*.
- Rodríguez, L. (2021). *Derecho Administrativo General y colombiano Tomo I, 21ed*. Bogotá: Editorial Temis Obras Jurídicas.
- Rodríguez, L. (2021). *Derecho Administrativo General y colombiano Tomo II, 21ed*. Bogotá: Editorial Temis Obras Jurídicas.
- Rodríguez, M. A. (2019). Demandan al alcalde de Bucaramanga por “incumplir promesa de campaña”. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/demandan-al-alcalde-de-bucaramanga-por-incumplir-promesa-de-campana-348552>

- Simental Franco, V. A. (2020). Las promesas de campaña. Declaraciones unilaterales de voluntad. Obligaciones para los candidatos electos. *Estudios Políticos*, 50 (mayo-agosto), pp. 157-178.
- Tribunal Supremo Español, Sala de lo Civil. (2005). Auto del 3 de octubre de 2005, expediente ATS 11897/2005 - ECLI: ES:TS:2005:11897A. Magistrado Ponente: Excelentísimo D. José Almagro Nosete.
- Valbuena Hernández, G. (2008). La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Younes Moreno, D. (2018). *Derecho Administrativo Laboral* 13ed. Bogotá: Editorial Temis Obras Jurídicas.