

EL VOTO PROGRAMATICO, UN ANALISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS  
ASPECTOS BASICOS DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO EN LAS  
CANDIDATURAS A LA GOBERNACION DE SANTANDER 2020 – 2023, A  
PARTIR DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL  
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.

ANDRES ALIRIO MEDINA RINCON

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS  
BUCARAMANGA

2020

EL VOTO PROGRAMATICO, UN ANALISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS  
ASPECTOS BASICOS DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO EN LAS  
CANDIDATURAS A LA GOBERNACION DE SANTANDER 2020 – 2023, A  
PARTIR DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL  
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.

ANDRES ALIRIO MEDINA RINCON

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO

Director:

EDGAR OSPINA MENDOZA

Especialista en derecho constitucional

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

BUCARAMANGA

2020

## **DEDICATORIA**

A mi madre y a mi hermano pequeño, cuyo presente y futuro son mi mayor motivación para luchar día a día por llegar a ser mejor.

A Wilfredo, quien sin su amor y entrega jamás habría sido posible llegar a donde estoy hoy.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a mis mejores amigas, Daniela y Catalina, quien, sin su amistad, apoyo y compañía, este camino habría sido triste y solitario.

Y de igual forma agradezco al Doctor Edgar Ospina, quien sin su apoyo y conocimientos no habría sido posible escribir el presente proyecto.

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN .....	15
1. OBJETIVOS .....	20
1.1 OBJETIVO GENERAL .....	20
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	20
2. VOTO PROGRAMATICO .....	21
2.1 ANTECEDENTES DEL VOTO PROGRAMATICO.....	21
2.2 EL VOTO PROGRAMATICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 .....	27
2.3 ¿QUÉ ES EL VOTO PROGRAMATICO?.....	30
2.4 DESARROLLO NORMATIVO DEL VOTO PROGRAMATICO.....	36
2.5 LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL VOTO PROGRAMATICO .....	38
2.6 EL VOTO PROGRAMATICO Y LA REVOCATORIA DEL MANDATO .....	42
2.7 LA RELACION ENTRE EL VOTO PROGRAMATICO, LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO Y LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL .....	49

2.8 EL VOTO PROGRAMATICO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA ....	54
3. PROGRAMAS DE GOBIERNO EN COLOMBIA .....	59
3.1 ¿QUÉ ES UN PROGRAMA DE GOBIERNO?.....	59
3.2 EL PROGRAMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA .....	61
3.3 EL PROGRAMA DE GOBIERNO Y SU DESARROLLO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.....	64
3.4 CONTENIDOS Y ASPECTOS BÁSICOS DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO.....	77
3.5 EL PNUD EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO PARA ELECCIONES REGIONALES .....	80
3.6 CONTENIDO DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO A PARTIR DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PNUD .....	86
3.6.1 Objetivos de Desarrollo Sostenible – personas .....	89
3.6.1.1 Fin a la pobreza .....	89
3.6.1.2 Hambre cero .....	89

3.6.1.3 Salud y Bienestar .....	90
3.6.1.4 Educación de calidad .....	91
3.6.1.5 Igualdad de género.....	91
3.6.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible – prosperidad .....	92
3.6.2.1 Energía asequible y no contaminante .....	92
3.6.2.2 Trabajo decente y crecimiento económico.....	93
3.6.2.3 Industria, innovación e infraestructura.....	94
3.6.2.4 Reducción de las desigualdades.....	94
3.6.2.5 Ciudades y comunidades sostenibles .....	95
3.6.3 Objetivos de Desarrollo Sostenible – paz .....	95
3.6.3.1 Paz, justicia e instituciones solidas.....	96
3.6.4 Objetivos de Desarrollo Sostenible – planeta .....	96
3.6.4.1 Agua limpia y Saneamiento .....	97
3.6.4.2 Producción y consumo responsables .....	97
3.6.4.3 Acción por el clima.....	98

3.6.4.4 Vida submarina .....	99
3.6.4.5 Vida de ecosistemas terrestres.....	99
3.6.5 Objetivos de Desarrollo Sostenible – alianzas .....	100
3.6.5.1 Alianzas para lograr los objetivos .....	100
4. LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO OFERTADOS EN LAS CANDIDATURAS A LA GOBERNACIÓN DE SANTANDER 2020 – 2023: CONTENIDO Y ELEMENTOS RELACIONADOS CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PNUD .....	102
4.1 PROGRAMA DE GOBIERNO DE NERTHINK MAURICIO AGUILAR HURTADO.....	106
4.2 PROGRAMA DE GOBIERNO DE EMIRO BUENO ARIAS.....	108
4.3 PROGRAMA DE GOBIERNO DE ELKIN DAVID BUENO ALTAHONA .....	111
4.4 PROGRAMA DE GOBIERNO DE PEDRO LEONIDAS GÓMEZ GÓMEZ.....	113
4.5 PROGRAMA DE GOBIERNO DE ANGELA PATRICIA HERNÁNDEZ ÁLVAREZ.....	116
4.6 PROGRAMA DE GOBIERNO DE DAVID FERNANDO SUAREZ GUTIÉRREZ.....	119

5. CONCLUSIONES.....	121
6. PROPUESTAS.....	132
BIBLIOGRAFIA.....	134

## LISTA DE TABLAS

Pág.

Tabla 1. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....107

Tabla 2. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de Emiro Arias Bueno conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible ..... 110

Tabla 3. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de Elkin David Bueno Altahona conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....112

Tabla 4. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de Pedro Leonidas Gómez Gómez conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....114

Tabla 5. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de Angela Patricia Hernández Álvarez conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible .117

Tabla 6. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de David Fernando Suarez Gutierrez conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible..120

## LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. 1: Clasificación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	88

## **LISTA DE ANEXOS**

**(Ver anexos adjuntos en el CD y pueden visualizarlos en la Base de Datos de la Biblioteca UIS)**

Anexo A. Programa de gobierno de Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado

Anexo B. Programa de gobierno de Emiro Arias Bueno

Anexo C. Programa de gobierno de Elkin David Bueno Altahona

Anexo D. Programa de gobierno de Pedro Leonidas Gómez Gómez

Anexo E. Programa de gobierno de Angela Patricia Hernández Álvarez

Anexo F. Programa de gobierno de David Fernando Suarez Gutiérrez

## RESUMEN

**TITULO:** EL VOTO PROGRAMATICO, UN ANALISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ASPECTOS BASICOS DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO EN LAS CANDIDATURAS A LA GOBERNACION DE SANTANDER 2020 – 2023, A PARTIR DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. \*

**AUTOR:** ANDRES ALIRIO MEDINA RINCÓN. \*\*

**PALABRAS CLAVE:** Voto programático, programa de gobierno, Objetivos de Desarrollo Sostenible, elecciones regionales, Departamento de Santander.

**DESCRIPCIÓN:** El voto programático es una institución jurídica que nace en la Constitución Política de 1991 y cuyo propósito va dirigido a que la elección de un candidato a gobernaciones y alcaldías este supeditada a la escogencia del programa de gobierno que presentaron durante su campaña. De la elección del programa, derivan a su vez diversos elementos que la norma y la jurisprudencia han desarrollado en otras figuras, como el contenido de un programa de gobierno, su relación política y jurídica con los planes de desarrollo territorial, y la revocatoria del mandato como garantía de la ciudadanía para el cumplimiento del programa elegido. Este trabajo de grado se estructura en tres capítulos, los cuales buscarán analizar conceptual, normativa y jurisprudencialmente las figuras del voto programático y los programas de gobierno, llevando a un estudio a cerca de la relación que existe entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el contenido de los programas presentados por los candidatos a elecciones regionales, enfocándose en aquellos que se postularon para las elecciones a la Gobernación de Santander 2020 – 2023, buscando observar el diagnostico de problemáticas y el desarrollo de propuestas acordes a los Objetivos estudiados.

---

\* Trabajo de Grado

\*\* Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política. Director: Edgar Ospina Mendoza

## ABSTRACT

**TITLE:** THE PROGRAMMATIC VOTE, AN ANALYSIS OF COMPLIANCE WITH THE BASIC ASPECTS OF A GOVERNMENT PROGRAM IN THE CANDIDACY TO THE SANTANDER GOVERNMENT 2020 - 2023, AS OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS OF THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. \*

**AUTHOR:** ANDRES ALIRIO MEDINA RINCÓN. \*\*

**KEYWORDS:** Programmatic vote, government program, Sustainable Development Goals, regional elections, Department of Santander.

**CONTENT:** The programmatic vote is a legal institution that was born in the Political Constitution of 1991 and whose purpose is directed so that the election of a candidate for governors and mayorships is subject to the choice of the government program that they presented during their campaign. From the choice of the program, in turn derive various elements that the norm and jurisprudence have developed in other figures, such as the content of a government program, its political and legal relationship with territorial development plans, and the revocation of the mandate as a guarantee of citizenship for the fulfillment of the chosen program. This degree work is structured in three chapters, which will seek to analyze conceptually, normatively and jurisprudentially the figures of the programmatic vote and government programs, leading to a study of the relationship that exists between the Sustainable Development Goals of the United Nations Development Programme and the content of the programs presented by the candidates for regional elections, focusing on those who ran for the elections to the Santander Government 2020 - 2023, seeking to observe the diagnosis of problems and the development of suitable proposals to the Objectives studied.

---

\* Degree Work

\*\* Human Sciences Faculty. School of Law and Political Science. Director: Edgar Ospina Mendoza

## INTRODUCCIÓN

La figura del voto programático se ha dilucidado como el elemento central en la motivación de los votantes al momento de elegir a un gobernador o alcalde en Colombia. La predilección por uno u otro candidato orientada por el programa de gobierno planteado durante la campaña electoral, y la exigencia en el cumplimiento del mismo al aspirante que obtuvo la victoria en las urnas, se convierten en los ejes o fines principales de esta figura, concebida por primera vez en Colombia en la Constitución Política de 1991.

Aunque existe una clara reglamentación respecto a la escogencia, no de un candidato, sino de un programa de gobierno en las elecciones de carácter regional, no existe ley, norma o figura legislativa que reglamente el contenido básico o elemental que debe contener un programa de gobierno. Si bien, las razones de este vacío legal pueden estar fundamentadas en la libertad política y la apertura de opciones durante las campañas, lo cierto es que la ausencia de una reglamentación expedita en esta materia ha conllevado a que los programas de gobierno carezcan en su mayoría parámetros mínimos sobre aspectos que deben tenerse en cuenta si se pretende gobernar y administrar una entidad territorial, así como el planteamiento, viabilidad y funcionamiento del Plan de Desarrollo Territorial que regirá en el respectivo departamento o municipio.

Lo anterior ha conllevado a la existencia de planes de gobierno inviables, carentes de contenido idóneo, superfluos, inalcanzables o ajenos a la realidad de la comunidad y región que sus postulantes pretenden gobernar.

La ausencia de estos elementos ha conllevado a que diferentes instituciones, nacionales como internacionales, hayan propuesto o recomendado diversos lineamientos en materia de programas de gobierno y planes de desarrollo. Estos lineamientos se han basado en diferentes estrategias que tienen como fin el desarrollo de campañas más equitativas y la creación e implementación de políticas públicas que realmente tengan un impacto positivo en las diferentes regiones y comunidades.

Uno de los lineamientos de mayor trascendencia tanto internacionalmente, como en el ámbito nacional, han sido los presentados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), institución que ha planteado una serie de metas en materia de desarrollo conocidas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivos Mundiales u Objetivos del Milenio, los cuales buscan generar políticas públicas y administrativas encaminadas a resolver problemáticas transversales a las comunidades de todo el mundo, como la pobreza, el desempleo, la desnutrición infantil, el cuidado del medio ambiente, las desigualdad de género, entro otras.

De esta manera, el objetivo principal de este trabajo de investigación buscara establecer si los programas de gobierno abanderados durante la campaña a la Gobernación de Santander 2020 – 2023, cumplen con elementos básicos o propuestas políticas encaminadas a alcanzar los diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por el PNUD.

Dado el carácter social y publico que propugna la Universidad Industrial de Santander y la Escuela de Derecho y Ciencia Política adscrita a esta institución, la relevancia de una investigación de carácter regional se justifica, no solo por la incidencia de la figura jurídica del voto programático y los programas de gobierno en el ámbito regional, sino también por el alcance que esta investigación podría

tener en el ámbito nacional, al establecer los aciertos, fallos y recomendaciones que debería tener en cuenta todo partido, movimiento, entidad o candidato político que se plantee aspirar a un cargo regional de elección popular respecto al programa que piensa abanderar durante su campaña, la relevancia de las políticas regionales en la consecución de las metas supranacionales de desarrollo global y sostenible, y el conocimiento que toda la población debe tener sobre esta figura, no solo como motivación al momento de elegir, sino también como elemento de exigibilidad durante el respectivo periodo de gobierno.

Aunque la figura del voto programático no es inexistente en diferentes países, solo Colombia la ha desarrollada constitucionalmente, no solo como una causal de revocatoria del mandato, sino también como un aspecto político encaminado a generar una participación democrática en las regiones más acorde con las necesidades de las poblaciones y no por las motivaciones tradicionales en la escogencia de candidatos durante elecciones regionales, como la afinidad política del candidato, las recomendaciones de otras personas, las noticias falsas, la utilización de maquinarias políticas, o la compra de votos entre otras.

La importancia de los programas de gobierno durante campañas electorales radica en tres elementos: el primero, como motivación principal al momento de escoger un candidato; el segundo, como causal de revocatoria del mandato al incumplirse el programa de gobierno ofertado por el candidato ganador; y el tercero, en tanto el elemento principal en la construcción de un Plan de Desarrollo Territorial parte precisamente del programa de gobierno abanderado por el candidato elegido por la mayoría, tanto en los departamentos, como en los municipios del país.

La metodología del presente trabajo de grado partirá de un estudio constitucional, normativo, jurisprudencial y dogmático de la figura del voto programático, del cual se buscará dar claridad al concepto, alcance y aplicación de esta figura jurídica.

Una vez se de claridad a este elemento, se indagará en la figura de los programas de gobierno; su concepto, desarrollo constitucional, legal y doctrinal, así como su relación con el voto programático y con los Planes de Desarrollo Territorial, buscando con ello demostrar la importancia que estas figuras tienen en una entidad territorial al desarrollarse de forma conjunta.

En esta parte del trabajo se dará un énfasis mayoritario a los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados por el PNUD, dada la naturaleza transversal de las mismas, los fines de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida que persiguen, y el trabajo que esta institución ha venido desarrollando desde hace varios años en Colombia en materia de campañas políticas, voto programático, programas de gobierno y políticas públicas de desarrollo.

Finalmente, y habiendo establecido conceptualmente estas instituciones en el ámbito jurídico y normativo colombiano, se procederá a evaluar los programas de gobierno de los candidatos a la Gobernación de Santander para el periodo 2020 – 2023, a partir de la observación de elementos acordes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, centrándose en el diagnóstico de problemáticas y la proposición de programas o políticas encaminados a dar solución a dichas contingencias.

Para el presente trabajo de investigación, resulta importante que la figura del voto programático adquiera mayor relevancia en la política electoral colombiana, no solo como elemento a tener en cuenta en la elaboración de los programas de gobierno

por parte de los candidatos, sino también como un elemento exigido y estudiado por los votantes, permitiendo que la construcción de las políticas públicas y de desarrollo de una región sean viables, acordes con la realidad de la comunidad, trascendentales para la consecución de metas supranacionales de crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida, y fruto del trabajo conjunto entre quien plantea el programa y la población que le ha brindado su apoyo al mismo con su voto.

## **1. OBJETIVOS**

### **1.1 OBJETIVO GENERAL**

Analizar el contenido y alcance de los programas de gobierno ofrecidos por los candidatos a la Gobernación de Santander 2020 – 2023 a partir de la institución jurídica del voto programático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

### **1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Establecer el concepto de voto programático, su desarrollo constitucional, legal, jurisprudencial y dogmático, así como su incidencia en los programas de gobierno de candidatos a elecciones regionales.
- Determinar el contenido básico de un programa de gobierno a partir de la Constitución Política, la ley, la doctrina, y las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Calificar los programas de gobierno de los candidatos a la Gobernación de Santander 2020 – 2023 a partir de la existencia y alcance de aquellos elementos acordes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible estipulados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## 2. VOTO PROGRAMATICO

### 2.1 ANTECEDENTES DEL VOTO PROGRAMATICO

La figura del voto programático sería reconocida constitucionalmente por Colombia con la expedición de la Constitución de 1991, sin embargo, desde la Constitución de 1886, ya existían algunos referentes al voto programático, los cuales nacían de los movimientos sociales y políticos de la época que buscaban dotar de un mayor poder al pueblo sobre las decisiones del Estado.

Estos movimientos de cambio político se justificarían por la naturaleza propia de la Constitución de 1886, en donde la soberanía residía esencial y exclusivamente en la nación<sup>1</sup>, los representantes del pueblo no respondían ante los ciudadanos<sup>2</sup>, y el sufragio no imponía ningún tipo de obligaciones al candidato elegido frente a sus electores<sup>3</sup>.

Estos elementos de corte tradicional, que daban todo el poder soberano a la Nación sobre el pueblo que lo conformaba, generaron una ruptura entre las decisiones del pueblo, y el quehacer de los representantes y funcionarios del Estado, quienes actuaban bajo parámetros como la justicia y el bien común, pero sin ningún control político, administrativo o disciplinario por parte de las personas que representaban y gobernaban.

---

<sup>1</sup> COLOMBIA, CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE, Constitución Política de la Republica de Colombia de 1886. (5, agosto, 1886). Los Delegatarios de los Estados Colombianos de Antioquía, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima. Bogotá: Consejo Nacional Constituyente, 1886; Artículo 4.

<sup>2</sup> *Ibíd.* Artículo 105.

<sup>3</sup> *Ibíd.* Artículo 179.

Todo lo anterior, junto con muchos elementos relacionados con el modelo de Estado, la limitación de derechos fundamentales, y el excesivo poder que ostentaban los gobernantes e instituciones del país, darían paso a la gesta constitucional que traería el nacimiento de la actual Constitución Política Colombiana.

Aunque el voto programático sería recogido formalmente en la Carta Política de 1991, ya existían algunos bosquejos de esta figura en proyectos y reformas constitucionales presentados durante la vigencia de la Constitución de 1886. Algunos de estos proyectos fueron:

- a. **Proyecto de Acto Legislativo 129 de 1970:** este proyecto buscaba introducir ciertas obligaciones a los elegidos por sufragio, obligaciones referentes al cumplimiento de los programas electorales inscritos durante la candidatura, la inviolabilidad del mandato otorgado por el sufragio, y la posibilidad de revocar el mandato mediante decisión judicial cuando este mismo haya sido violado por el funcionario elegido.
- b. **Proyecto de Acto Legislativo 03 de 1974:** por el cual se modifican los artículos 02, 105 y 179 de la Constitución de 1886: este proyecto introdujo el concepto de soberanía en la Constitución de aquel año, dejando de lado el nacimiento exclusivo del poder político en el Estado, a que en su lugar este proviniera del pueblo. Lo anterior también generó que nacieran formas de control político por parte de la sociedad, como la refrendación o veto de leyes y decretos, las obligaciones inherentes a la representación del pueblo por parte de los miembros de las Cámaras, y la figura del sufragio como una figura de responsabilidad por parte del elegido, quien deberá responder ante los electores, so pena de la

revocatoria del mandato por el incumplimiento del mandato otorgado por el pueblo.

- c. **Proyecto de Acto Legislativo 21 de 1987:** este proyecto buscaba que el artículo 2 de la Constitución cambiara el concepto de soberanía nacional por el de soberanía popular.
- d. **Proyecto de Acto Legislativo 11 de 1988:** este proyecto también planteaba que se aplicara constitucionalmente la figura de la soberanía popular en lugar de la nacional, así como establecer definitivamente la figura de la revocatoria del mandato para los representantes a la Cámara y alcaldes del país.
- e. **Proyecto de Acto Legislativo 55 de 1988:** este designio impulsado por la Unión Patriótica buscaba, nuevamente, que se cimentara la definición de soberanía popular, que se catalogara como derecho político la intervención del pueblo en la formación, ejercicio y control del poder político, y establecer la figura de la Revocatoria del Mandato bajo diferentes causales, entre ellas la referente a la solicitud presentada por una parte de los electores de la misma filiación política del demandado.

En palabras de Guillermo Gonzales: “Los proyectos antes enumerados resumen la vieja aspiración democrática de trasladar formalmente la soberanía al pueblo, en los de que las nociones derivadas de la soberanía popular como el mandato imperativo, su revocatoria, la responsabilidad política de los elegidos, y el voto como derecho político efectivo, tuvieron igualmente reconocimiento jurídico.”<sup>4</sup>

Todo lo anterior permite concluir que antes de la Constitución de 1991, la figura del voto programático iba atada a una serie de principios constitucionales y

---

<sup>4</sup> GONZALES, Guillermo. El voto programático y la revocatoria del mandato. Poder político de la comunidad. Bogotá: Ministerio del Interior, 1997. p. 22.

democráticos que hoy son naturales en el Estado Social y Democrático de Derecho. La necesidad de un control político derivado del pueblo permite desarrollar los ideales del Estado como expresión social y política de la población que lo conforma.

Estos ideales se verían reflejados en la Constitución Política de 1991, en el cual se proyectaría la figura del voto programático no sin antes haberse estudiado en los diferentes escenarios y momentos de creación de la actual Carta.

Cabe señalar que la creación de la actual Constitución implicó un trabajo mancomunado de numerosos sectores sociales y políticos del país, quienes, mediante mesas de trabajo, comisiones, y la misma Asamblea Nacional Constituyente, darían lugar al nacimiento o formalización de diferentes instituciones y figuras jurídicas existentes hoy en día, como el voto programático.

Esta institución nacería de la mano de las propuestas presentadas por las mesas de trabajo en relación a la revocatoria del mandato principalmente.

El proyecto que introduciría a la Constitución Colombiana la figura del voto programático sería el Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 54, presentado por el delegatario Carlos Holmes Trujillo, que contendría en el artículo 4º lo siguiente: “Del Voto Programático: El que sufraga o elige funcionarios investidos de autoridad política, salvo el presidente de la Republica, impone por mandato al elegido el programa que presentó como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático y determinará el ámbito de su aplicación.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> TRUJILLO, Carlos y TRUJILLO, José. El voto programático. El nuevo poder del ciudadano. Bogotá: Oveja Negra, 1994. p 45.

En esta misma línea, el artículo 5º se referiría a la revocatoria del mandato, expresando que “El mandato conferido en virtud del voto programático es revocable por incumplimiento. La ley determinara lo concerniente a su revocatoria.”<sup>6</sup>

La figura traída a colación por Carlos Holmes adquiriría prevalencia a medida que se presentaban actos reformativos referentes a derechos democráticos, poderes de soberanía popular y mecanismos de intervención y control política, como el Proyecto de Acto Reformatorio No 57, el cual otorgaba el poder a los electores el de imponer obligaciones al elegido, o el Proyecto de Acto Reformatorio No 13, el cual buscaba otorgarle responsabilidades al elegido por el cumplimiento de las obligaciones de su cargo y la rendición de cuentas por la gestión realizada.<sup>7</sup>

Numerosos Proyectos de Acto Reformatorio incluirían entre sus contenidos la figura de la Revocatoria del Mandato, tanto como una obligación en el cumplimiento de sus deberes como funcionario público elegido, como un derecho de todos los electores a ejercer control directo sobre los elegidos.<sup>8</sup>

Como motivos presentados con el proyecto de Voto Programático, el autor de la iniciativa presentaría las siguientes razones para su consagración: La figura promovería la participación electoral al permitir un mayor poder decisorio de la comunidad, implicaría una consulta popular sobre las necesidades e ideales de cada comunidad, disminuyendo el abstencionismo al permitir una construcción proactiva de los proyectos regionales; limitaría los programas de gobierno a propuestas viables, realistas y financiables, incentivaría la comunicación directa

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> *Ibíd.* p 45-46

<sup>8</sup> *Ibíd.* p. 47-55

entre los electores y las autoridades, y resultaría indispensable para la recuperación de la credibilidad política y legitimidad del mandato.<sup>9</sup>

Finalmente, la decisión unánime de la Asamblea Nacional Constituyente daría vida a la figura del voto programático en el Derecho Constitucional Colombiano. El único aspecto que cambiaría del proyecto presentado originalmente en el Acto Reformatorio 54, fue que esta institución solo se impondría para alcaldes y gobernadores, quedando así estipulado en el artículo 259 constitucional.

En síntesis y palabras del proponente constitucional Carlos Holmes, "...el Voto Programático, tiene que ver con la Soberanía Popular, con los Derechos Políticos, con los Mecanismos de Participación y con el tema del Ordenamiento Territorial, singularmente con gobernaciones y alcaldías. Estas fueron las razones conceptuales desde una perspectiva social, jurídica y constitucional, que nos obligaron a incluir en el contexto de los antecedentes de elaboración del artículo 259..."<sup>10</sup>

Es de esta forma, la figura del Voto Programático se formalizaría constitucionalmente en Colombia, respondiendo a aquellas necesidades de soberanía popular y control político que ya eran latentes desde los años de vigencia de la Constitución de 1886, y que darían lugar a esta institución como derecho ciudadano, causal de revocatoria del mandato, y ejercicio directo de control político.

---

<sup>9</sup> REY, Felipe. Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. p 83-84.

<sup>10</sup> TRUJILLO, Carlos y TRUJILLO, José. El voto programático. El nuevo poder del ciudadano. Oveja Negra. Bogotá, 1994. p 71.

## 2.2 EL VOTO PROGRAMATICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

El artículo 259 de la Constitución Política de Colombia de 1991 estipula: “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”

La creación de este artículo constitucional sería uno de los elementos claves para la transición del modelo de democracia representativa, hacia una democracia participativa.

Es de relevante importancia la transición de un modelo de democracia representativa hacia una democracia participativa, partiendo del hecho que, en la primera, por corresponder a un mandato de representación, se encuadra en el mandato libre, “... a diferencia de la doctrina del mandato imperativo, embebido en el artículo 259 de la Carta Política, en cuya tesis, las personas designadas para ocupar cargos en el nivel territorial están obligadas a ceñirse a instrucciones dadas por sus electores.”<sup>11</sup>

Lo anterior da lugar a entender el papel de la figura del Voto Programático en los principios y fines que la Constitución de 1991, en donde buscó permear el devenir político, social y jurídico del país. Estos nuevos principios buscaban otorgar una legitimidad real a las decisiones democráticas del pueblo, en la que “...ser ciudadano signifique, más que votar cada cuatro años, más que "estar enterado" de

---

<sup>11</sup> GONZALES, Juan. Mecanismos para la garantía del voto programático en Colombia. Trabajo de grado Especialista en Finanzas y Administración Pública. Cajicá: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Ciencias Económicas, 2018. p 2.

lo que pasa en el país, ser el protagonista directo en la construcción de la nueva sociedad que reclama la nación.”<sup>12</sup>

Teniendo en cuenta que la democracia participativa sería el nuevo referente de participación ciudadana y control político del país, la Constitución cimentaría este principio a través de los artículos 1, 3 y 103 de la Carta.<sup>13</sup> El artículo 1, en tanto se reconoce a Colombia como república democrática y participativa; el artículo 3, que establece que la soberanía se reconoce es popular en lugar de nacional; y el artículo 103, el cual contiene los siete mecanismos de participación, entre los que se encuentra la revocatoria del mandato a gobernadores y alcaldes por el incumplimiento del programa de gobierno.

Por lo anterior, la figura del Voto Programático adquiere una naturaleza constitucional encarnada en los principios de democracia participativa, y, por lo tanto, su estudio constitucional requiere una lectura garantista de la misma, es decir, que su lectura, análisis y aplicación como figura jurídica debe ir de la mano con otras normas del mismo rango constitucional y la misma naturaleza.<sup>14</sup>

Entre los postulados constitucionales que guardan relación con el artículo 259 de la Carta, se pueden nombrar los siguientes:

- **Artículo 1:** “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, ...”

---

<sup>12</sup> MINA, Álvaro. Participación ciudadana en Colombia. *Revista Aportes Andinos*. 2005, nro.14, p 1.

<sup>13</sup> REY, Felipe. Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. p 31.

<sup>14</sup> *Ibíd.* p. 85.

- **Artículo 2:** “Son fines esenciales del Estado: ... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.”
- **Artículo 3:** “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”
- **Artículo 40:** “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: Elegir y ser elegido, ... Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.”
- **Artículo 95:** “Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: ... Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.”
- **Artículo 103:** “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.”
- **Artículo 123:** “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad.”
- **Artículo 258:** “El voto es un derecho y un deber ciudadano.”

- **Artículo 270:** “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.”
- **Artículo 287:** “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.”
- **Artículo 339:** “...Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.”

La incorporación del Voto Programático en la Constitución Política de 1991 ha dado lugar al desarrollo de una democracia participativa, en donde la sociedad no solo se limita a la escogencia de sus gobernantes, sino que influye directamente en el programa de gobierno que los mismos plantean, como del control político sobre sus actos y comportamientos. La figura de la elección de un programa en lugar de un candidato trasciende a través del derecho constitucional, para dar lugar a una institución que hace efectivo el principio democrático de participación ciudadana y soberanía popular, integrándolos a elementos como la administración pública, la autonomía de las entidades territoriales, y las funciones de los gobernadores y alcaldes del país respecto a las obligaciones derivadas de su mandato, entre otros.

### **2.3 ¿QUÉ ES EL VOTO PROGRAMÁTICO?**

Han sido numerosas las definiciones que se le han dado a esta figura jurídica, tanto el legislador, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado; como algunos doctrinantes que se han interesado por indagar sobre la definición del Voto Programático, sus características, y su funcionalidad en el derecho colombiano.

La Ley 131 de 1994 define a esta figura en su artículo 1º:

- **ARTICULO 1:** En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

La anterior definición se amplía con el artículo 3º de la misma ley, que señala:

- **ARTICULO 3:** Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales, ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.

Siguiendo esta línea conceptual, la Corte Constitucional definiría al Voto Programático como: "...una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos."<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-011. Expediente P.E. 001. (21, enero, 1994). MP.: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá. 1994. p. 27.

Esta misma conceptualización es reiterada por la Corte en la sentencia C-179 de 2002, citando a la Sentencia C – 011 de 1994, adicionando lo siguiente en relación con la importancia y funcionalidad de esta figura, en tanto “...el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones – como en la democracia representativa -, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido - propio de la democracia participativa.”<sup>16</sup>

Por otra parte, y siguiendo con una definición más enfocada en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mandato, el Consejo Nacional Electoral entiende al Voto Programático como una figura que “...permite a los electores exigir el cumplimiento del programa de gobierno que el elegido presento al momento de inscribirse como candidato. En desarrollo de este postulado constitucional, la Ley 131 de 1994 define al voto programático como un mecanismo de participación y reitera que el programa de gobierno hará parte integral de la inscripción.”<sup>17</sup>

El Consejo de Estado establece su definición a partir de los Mecanismos de Participación ciudadana, en el entendido que “El voto programático constituye un mecanismo de participación ciudadana, una forma de control sobre los mandatarios y una manifestación de la soberanía popular y la democracia participativa. Asimismo, es un instrumento para promover la claridad, la transparencia y la responsabilidad de los candidatos, partidos y movimientos políticos.”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-179. Expediente P.E. 014. (12, marzo, 2002). MP.: MARCO GERARDO MONROY CABRA. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá. 2002. p. 27.

<sup>17</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución nro. 6519. Radicado 29488-19. (23, octubre, 2019). MP.: RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA. Bogotá. 2019. p. 4.

<sup>18</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Consulta de radicado 11001-03-06-000-2017-00205-00(2366). (20, febrero, 2018). CP.: OSCAR DARIO AMAYA NAVAS. Bogotá. 2018. p. 14.

Y continuando con esta línea, la Sección Quinta del Consejo de Estado, encargada de conocer y resolver los asuntos de orden electoral, basa su concepción del Voto Programático a partir de la importancia en materia de democracia participativa de esta figura, estableciendo que:

Implica mayor claridad, transparencia y responsabilidad en el ejercicio de la actividad política de los partidos y movimientos políticos y por supuesto de los candidatos. Ya no son solamente las promesas que durante las campañas se lanzan, sino que ahora es preciso plasmarlas y sistematizarlas en un escrito denominado programa de gobierno, que es ciertamente la hoja de ruta que los gobernantes seguirán durante su administración, y que desde luego deben ser el resultado serio y razonado de una planificación. La divulgación del programa de gobierno desde la inscripción de las candidaturas permite que, por la incorporación de ese documento al protocolo oficial de la entidad respectiva, el documento quede a disposición de todos los que se interesen por conocer las propuestas de los candidatos. Ello hace más transparente el ejercicio de la actividad política, dado que la ciudadanía podrá conocer lo allí propuesto y en consecuencia ejercer su derecho al sufragio guiado por sus convicciones ideológicas y por qué no, por la mejor propuesta para su comunidad.<sup>19</sup>

Entrando en materia del desarrollo doctrinal del Voto Programático, diversos autores colombianos han dado su definición a esta figura.

Carlos Holmes Trujillo, autor de la iniciativa que daría vida en la Constitución al artículo 259, definiría a al Voto Programático como

...una alternativa nueva para ser ejercida si el ciudadano lo tiene a bien, una definición inobjetable del mandato del elegido y una base clara para su revocatoria. Comportaría

---

<sup>19</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de radicado nro. 11001-03-28-000-2010-00053-00. (6, septiembre, 2012). MP.: ALBERTO YEPES BARREIRO, Citado por COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Memoria 2018, Tomo I. Bogotá: Sala de Consulta y Servicio Civil. 2012. p. 496.

adicionalmente, la incorporación de un nuevo factor de independencia para el elector y daría lugar a la vigencia de otro escenario de participación ya que el ciudadano estaría en capacidad de manifestarse sobre puntos específicos de una propuesta que estime de interés para el desarrollo de su propia localidad.<sup>20</sup>

Bajo esta misma línea, Guillermo Gonzales definiría al Voto Programático como una institución de la democracia participativa directa de los ciudadanos, en tanto “...el voto emitido para para la elección de gobernadores y alcaldes es un voto que hace parte del proceso de conformación y ejercicio del poder político, puesto que la aprobación de los programas que él conlleva, determina la configuración de ese poder en la medida en que su ejercicio, en los ámbitos departamental y municipal, ha de ceñirse al programa aprobado.”<sup>21</sup>

Felipe Rey Salamanca, por otra parte, entra a definir al voto programático a partir de la crítica a su funcionamiento y real aplicación en Colombia, pero proponiendo como solución a estas problemáticas una lectura garantista y no restringida de esta figura. Tal es así, que entiende que:

El voto programático no es entonces el artículo 259 de la Constitución; en la norma jurídica que este artículo incorpora explicada en relación con otras normas constitucionales y legales. Su significado jurídico en Colombia, al menos en el contexto de un ejercicio teórico y de proyección como este, está dado por el hecho de pertenecer a un orden constitucional que radica en la soberanía en el pueblo, pero sobre todo que adopta el modelo de democracia participativa y formula una relación específica, más permanente y estrecha, entre los ciudadanos y sus autoridades administrativas.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Gaceta Constitucional nro. 47. (15, abril, 1991). Bogotá. 1991. p. 11.

<sup>21</sup> GONZALES, Guillermo. El voto programático y la revocatoria del mandato. Poder político de la comunidad. Bogotá: Ministerio del Interior, 1997. p. 25.

<sup>22</sup> REY, Felipe. Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. p. 86.

Otros autores como María Carolina Castro y Jaime Calderón dan una definición más técnica de esta figura:

Consiste en que el elector al depositar su voto para la selección de gobernador o alcalde, lo hace prefiriendo uno de los programas de aquellos que los candidatos hayan presentado al momento de inscribir su candidatura ante los Delegados Departamentales del Registrador Nacional o ante el Registrador Municipal según el caso. El efecto del voto programático radica en el cumplimiento o incumplimiento del programa que ha sido presentado por el alcalde o gobernador elegido. Los departamentos y municipios tienen la obligación legal de publicar los programas de cada candidato antes de las elecciones en sus Gacetas Oficiales para que la ciudadanía los conozca, los considere y sean así el factor determinante del voto.<sup>23</sup>

Bajo esta misma línea, Juan Carlos Gonzales entiende al voto programático como: "...una figura novedosa (...), por medio de la cual la ciudadanía tiene el poder de elegir las propuestas más convenientes para su territorio, e imponerlas como mandato."<sup>24</sup>

Las definiciones anteriormente mencionadas permiten entender las diferentes aristas que la figura del voto programático genera en las ciencias jurídicas. Las visiones que van desde el garantismo constitucional y la participación democrática, hasta aquellas que son más técnicas, refiriéndose a los aspectos de la revocatoria del mandato y la funcionalidad y ejecución de los programas de gobierno en el departamento o municipio según el caso, dan lugar a la concepción de esta figura jurídica como un mecanismo democrático, encaminado por una parte, a desarrollar la democracia participativa a partir de la construcción popular y electoral de los

---

<sup>23</sup> CASTRO, María y CALDERON, Jaime. El voto programático. Trabajo de Grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas, 2003. p. 2

<sup>24</sup> GONZALES, Juan. Mecanismos para la garantía del voto programático en Colombia. Trabajo de grado Especialista en Finanzas y Administración Pública. Cajicá: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Ciencias Económicas, 2018. p. 3.

programas de gobierno, que de ser elegidos, regirán la administración pública regional durante un determinado periodo; y de otro lado, como un derecho y garantía de cumplimiento de las promesas electorales, permitiendo ejercer el control directo sobre las actuaciones que le son conferidas por el mando al candidato electo, y que le son de obligatorio cumplimiento. El voto programático, en pocas palabras, es una institución democrática de participación ciudadana y control político regional.

## **2.4 DESARROLLO NORMATIVO DEL VOTO PROGRAMATICO**

A la fecha, la normativa vigente del voto programático solo se encuentra dilucidada en una ley, siendo la 131 de 1994 la disposición normativa que define y regula esta figura.

La Ley 131 de 1994 es una ley de carácter estatutaria, esto es así en tanto: "...al ser una categoría del voto, constituye uno de los mecanismos de participación que consagra el artículo 103 de la Constitución y que deben tramitarse por la vía estatutaria según el literal d) del artículo 152 superior. Segundo, porque el voto programático es en sí mismo un derecho fundamental que tiene su sustento en el artículo 40 de la Carta y que debe ser regulado, también, mediante ley estatutaria, esta vez de conformidad con el literal a) del artículo 152 citado."<sup>25</sup>

La ley citada, por la cual "se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones" está compuesta por 16 artículos, de los cuales solo cuatro hacen referencia directa al voto programático; el restante contenido de esta norma

---

<sup>25</sup> REY, Felipe. Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. p 89.

desarrolla el Mecanismo de Participación Ciudadana de la Revocatoria del Mandato, principal garantía del cumplimiento del programa de gobierno.<sup>26</sup>

El Artículo 1º de la Ley 131 de 1994 brinda la definición del voto programático; el Artículo 3 contiene la obligación de los aspirantes a gobernador o alcalde a publicar los programas de gobierno que abanderarán durante su candidatura; y los artículos 5º y 6º hace referencia a la relación entre el programa de gobierno presentado durante la candidatura y el plan de desarrollo territorial que el candidato ganador deberá poner en marcha durante su periodo de gobierno.

- **ARTÍCULO 5.** Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3o del artículo 1o. de la Ley 02 de 1991.

Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión.

Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.

---

<sup>26</sup> Ibíd.

- **ARTÍCULO 6.** Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso, y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.

De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la asamblea departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.<sup>27</sup>

Cabe mencionar que el artículo 4º de esta norma estipulaba una serie de elementos básicos en materia del contenido respecto a los programas de gobierno ofertados durante las campañas electorales, sin embargo, sería declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-011 de 1994, jurisprudencia que será analizada de forma posterior en este capítulo.

## **2.5 LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL VOTO PROGRAMÁTICO**

El desarrollo jurisprudencial que se ha dado en torno al voto programático se ha dilucidado a través de dos vertientes. La primera, en razón a escasas sentencias de constitucionalidad sobre la figura del voto programático propiamente dicho, y la segunda, relacionada con la Revocatoria del Mandato, siendo esta última la más nutrida en lo que a manifestaciones jurisprudenciales se refiere.

---

<sup>27</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 131 (9, mayo, 1994). Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Mayo, 1994. Nro. 41351. p. 1-3.

Aunque no es del resorte de este trabajo el mecanismo de participación ciudadana anteriormente mencionado, se hace necesario hacer mención sobre el mismo, dada la intrínseca relación que la Constitución y el legislador han asignado para el voto programático y la revocatoria del mandato, tema que será desarrollado en el acápite respectivo más adelante. Para efectos de esta sección se desarrollará netamente la jurisprudencia existente sobre el voto programático.

La primera sentencia constitucional referente al voto programático es la C-011 de 1994. Esta manifestación de la Corte Constitucional responde al mandato establecido en el artículo 153 de la Constitución:

- **Artículo 153.** La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

Al cumplir con los requisitos para ser tramitado mediante ley estatutaria, el voto programático y la respectiva ley que lo regula requirió el estudio previo de la Corte Constitucional, dando como resultado la sentencia anteriormente citada.

Cabe señalar, como lo manifiesta Felipe Rey, que tanto la Corte en su estudio de compatibilidad constitucional, como el legislador, han generado un escaso desarrollo del voto programático como institución constitucional y electoral, en tanto en esta sentencia se "...priorizó el estudio de la garantía (la revocatoria del

mandato) sobre el de la institución garantizada (el voto programático), dedicando a este solo un breve fragmento de su sentencia.”<sup>28</sup>

Este elemento sería el que determinaría, por lo menos en la sentencia mencionada, la mayoría del desarrollo de la misma, hecho que genera una sobreexpresión de la garantía del voto programático y las consecuencias del incumplimiento del programa de gobierno, en detrimento de un análisis estructurado de esta institución como expresión democrática y ejecutora de la participación y soberanía popular.

Por lo demás, la Corte Constitucional avaló la exequibilidad de esta figura:

La Corte comparte estos criterios en el sentido de que ellos encierran el espíritu democrático y participativo de este instrumento. El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.<sup>29</sup>

Ocho años después a la expedición de la Ley 131 de 1994 y la respectiva sentencia que la revisó, la Corte Constitucional lograría dar un cambio al referente jurisprudencial y conceptual que hasta ese momento existía respecto al voto programático.

La sentencia C-179 de 2002 desligaría el concepto de voto programático con el de la Revocatoria del Mandato, enlace que desde el nacimiento constitucional y legislativo de estas figuras no había sido separado conceptual ni dogmáticamente.

---

<sup>28</sup> REY, Felipe. Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. p. 91.

<sup>29</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-011. Expediente P.E. 001. (21, enero, 1994). MP.: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá. 1994. p. 27.

La referida Sentencia del Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy, surge como revisión constitucional del proyecto de ley número 58 de 2000 y 219 de 2001, los cuales buscaban reformar las leyes 131 y 134 de 1994.

El cambio de paradigma sobre el voto programático que deriva de esta manifestación de la Corte, busca resolver la duda sobre la relación entre esta institución y la Revocatoria del Mandato, pero, sobre todo, establecer si les es dado a todos los ciudadanos, independientemente de si participaron en las elecciones o si votaron por el candidato ganador, solicitar o hacer parte de una revocatoria del mandato por incumplimiento del programa de gobierno.

Sobre el primer aspecto, la Corte determino: “El artículo 103 superior, al enumerar los distintos mecanismos de participación democrática distingue claramente entre el voto y la revocatoria del mandato, por lo cual no es posible fundir en un solo concepto inescindible ambas nociones...”<sup>30</sup>

Esta manifestación lograría separar definitivamente ambas figuras, permitiendo entender al voto programático como una institución constitucional, democrática, electoral y derecho fundamental, y a la revocatoria del mandato como una garantía o medio de control para hacer efectivo el derecho al cumplimiento del programa de gobierno.<sup>31</sup>

En lo que respecta a la legitimidad para presentar una revocatoria del mandato, la Corte manifestaría que “...la nueva exégesis integral de los textos superiores que

---

<sup>30</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-179. Expediente P.E. 014. (12, marzo, 2002). MP.: MARCO GERARDO MONROY CABRA. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá. 2002. p. 30.

<sup>31</sup> REY, Felipe. Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. p 93.

lleva a concluir que no sólo quienes eligieron al alcalde o al gobernador pueden participar en la revocatoria de su mandato, sino que todos los ciudadanos tienen el derecho de hacerlo, realiza de mejor forma la doctrina de la soberanía popular que adoptara la Constitución de 1991 como sustento de la forma de democracia participativa.”<sup>32</sup>

Por lo anterior, la sentencia del 2002 crearía un nuevo paradigma en lo que al voto programático se refiere, separándolo conceptualmente de su garantía legal y permitiendo su desarrollo independiente como una figura propia del derecho constitucional y electoral colombiano.

## **2.6 EL VOTO PROGRAMATICO Y LA REVOCATORIA DEL MANDATO**

La revocatoria del mandato en un mecanismo de participación ciudadana contenido en la Carta Constitucional, así como en leyes estatutaria que la reglamentan.

Puede definirse como un

mecanismo mediante el cual la ciudadanía puede dar por terminado el mandato que le confirió a un funcionario elegido popularmente antes de que este culmine su período de

---

<sup>32</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-179. Expediente P.E. 014. (12, marzo, 2002). MP.: MARCO GERARDO MONROY CABRA. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá. 2002. p. 30.

gobierno...en Colombia este mecanismo solo puede emplearse para retirar el mandato a un alcalde o gobernador cuya gestión ha generado inconformidad general en la ciudadanía o que ha incumplido su programa de gobierno. Esto se debe a que la revocatoria se fundamenta en el supuesto del voto programático (Ley 131 de 1994), que obliga por ley a los alcaldes y gobernadores a cumplir con el programa de gobierno que presentaron al momento de inscribir su candidatura.”<sup>33</sup>

Este mecanismo se puede clasificar, siguiendo a David Altman<sup>34</sup>, como un mecanismo de democracia directa “desde abajo” vinculante. “Desde abajo” porque “...son aquellos que pueden ser activados por la ciudadanía para rechazar una ley, proponer una medida legislativa o revocar a un mandatario.”,

y que se diferencian con los “desde arriba” en tanto estos son convocados por los poderes ejecutivo y legislativo en donde la ciudadanía tiene un papel reactivo como en el plebiscito, y no un poder proactivo como en la revocatoria del mandato.

Estos mecanismos también pueden clasificarse como vinculantes y no vinculantes, siendo los primeros aquellos cuya decisión manifestada por la ciudadanía sea de obligatorio cumplimiento, mientras que en los segundos se espera que la manifestación deliberativa de la comunidad sea tomada en cuenta por el Gobierno y las autoridades nacionales o locales.<sup>35</sup>

Mediante sentencia C-179 de 2002, la Corte Constitucional ha definido a la revocatoria del mandato, como un “mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos, es la forma de ejercicio de control

---

<sup>33</sup> ALVIAR, Helena, LEMAITRE, Julieta, PERAFÁN, Betsy. Constitución y democracia en movimiento. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2016. p. 180.

<sup>34</sup> ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿auto legitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*. 2005, Vol. XII, nro. 2, pp. 203 – 232.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

político más directo que prevé nuestra Constitución. Sin la presencia de instancias intermedias, el ciudadano tiene la posibilidad inmediata de manifestarse a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad política local.”<sup>36</sup>

El artículo 40 de la Constitución de 1991 establece el derecho de participación política de la ciudadanía, que deriva en numerosas facultades que le son concedidas a cada colombiano, como el derecho a elegir y ser elegido, constituir partidos y movimientos políticos, o, como en el caso actual de estudio, “Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.”

El artículo 103 constitucional establecería de manera formal a este mecanismo de participación, junto con los demás concebidos en este apartado.

- **Artículo 103.** “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará...”

Por otra parte, la revocatoria del mandato se encuentra regulado normativamente en las leyes estatutarias 131 de 1994, 134 de 1994, 741 de 2002 y 1757 de 2015.

El artículo 2º de la Ley 131 de 1994 establece el desarrollo de la revocatoria del mandato en desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Carta. A su vez, lo cataloga

---

<sup>36</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-179. Expediente P.E. 014. (12, marzo, 2002). MP.: MARCO GERARDO MONROY CABRA. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá. 2002. p. 31.

como un mecanismo de participación popular ante el incumplimiento del programa de gobierno.

Dentro de esta misma norma, el artículo 7º modificado por la Ley 741 de 2002 establece los requisitos necesarios para la procedencia de esta figura:

- **ARTICULO 7.** La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:
  1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.
  2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.

Como se mencionó anteriormente, la Ley 134 de 1994 surgió como la ley estatutaria para regular el voto programático, en donde el constitucionalista y legislador brindo mayor importancia a su garantía legal, encontrándose en la mayoría de sus artículos referencias al proceso y efectos de la revocatoria del mandato.

Mas adelante, la Ley 134 de 1994 definiría el voto programático mediante su artículo 6º:

- **ARTÍCULO 6.** “La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.”

Aunque constitucionalmente la figura de la revocatoria del mandato quedo abierta, es decir, no se establece ni en los articulo 40 ni 103 que solo puede revocarse a gobernadores o alcaldes, las normas estatutarias citadas si especifican a los sujetos pasivos de esta figura.

Al respecto, Felipe Rey concluye con lo anterior que "...el Legislador, al reglamentar el mecanismo, interpreto de manera articulada de los artículos 40 sobre revocatoria del mandato y 259 sobre voto programático; en otras palabras, entendió que la revocatoria se sustenta en el voto programático y por eso definió que únicamente procede contra gobernadores y alcaldes."<sup>37</sup>

La Ley 741 de 2002, "Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático", modificaría en su artículo 1º los artículos 7º de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994 respectivamente. Ambos establecerían los requisitos de procedencia de la revocatoria del mandato, ya mencionados anteriormente.

El segundo y penúltimo artículo de esta norma modificaría los artículos 11 de la ley 131, y 69 de la ley 134 de 1994.

- **ARTÍCULO 2.** "Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no

---

<sup>37</sup> REY, Felipe. Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. p. 102.

sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario."

Finalmente, la Ley 1757 de 2015, conocido como el Estatuto de Participación Ciudadana, "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", tiene como objeto la promoción, protección y garantía de las modalidades de participación política de la ciudadanía, en lo referente a la regulación de la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito, el cabildo abierto y la participación democrática de las organizaciones civiles.

La razón de ser de esta norma surge por la "...generalizada preocupación por la casi nula efectividad de estos mecanismos luego de más de dos décadas de su consagración constitucional y se incorporaron reformas dirigidas a promover su uso y facilitar por esta vía la adopción de decisiones públicas, tanto a nivel nacional como territorial."<sup>38</sup>

El artículo 3º de esta norma establece el carácter popular de la revocatoria del mandato, el cual deberá ser presentado o promovido mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas.

Mas adelante, la norma establece las reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana de origen popular, como la promoción y el establecimiento del comité promotor de la iniciativa, como los requisitos para presentar la solicitud y la cantidad de apoyos necesarios para formalizar ante la Registraduría del Estado Civil, que, para el caso de la revocatoria del mandato, "...se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental,

---

<sup>38</sup> Ibíd. p. 108.

municipal o distrital de no menos de treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido,” tal como dispone el literal e del artículo 9 de la mencionada ley.

Mas adelante, el capítulo V de esta normativa regula de forma específica la figura de la revocatoria del mandato, estableciendo en los artículos 43, 44 y 45 las reglas referentes a la notificación de la iniciativa de revocatoria, ya sea al gobernador, en caso de que se presente contra un alcalde, o al presidente, en caso de interponerse para la revocatoria de un gobernador.

En caso de que proceda la revocatoria, el presidente o gobernador según el caso, deberán proceder a remover al servidor público del cargo y designar al encargado, iniciándose un plazo de hasta dos meses para convocar a elecciones.

Cabe mencionar, como ya se dijo en apartados anteriores, que entre la figura del voto programático y la revocatoria del mandato existe una relación intrínseca de coexistencia, lo cual no significa que sean instituciones equiparables dogmáticamente; en palabras de Javier Henao:

La revocatoria del mandato es una consecuencia del voto programático, el cual se basa en el programa de gobierno con el que se presentan los candidatos, formando junto a su candidato una unidad electoral, es decir, se inscribe la persona y su programa de gobierno que va a desarrollar en caso de ser el electo “en principio indisoluble”, salvo que el mandatario no sea leal con sus mandatos e incumpla las promesas ofrecidas, derivándose entonces la obligación de cumplir ese programa durante el tiempo de su gobierno.<sup>39</sup>

Lo anterior permite concluir que la revocatoria del mandato es una figura de origen constitucional, que se establece como la principal garantía del electorado ante el

---

<sup>39</sup> HENAO, Javier. Panorama del derecho constitucional colombiano. 13 ed. Bogotá: Temis, 2013. p. 310-313.

incumplimiento de los programas de gobierno por parte de los gobernadores y alcaldes que lograron la victoria electoral, y, por lo tanto, constituye un mecanismo de participación directa asociable con una sanción impuesta por la misma ciudadanía, cimentando aún más los principios de democracia participativa, moralidad pública y lealtad en el ejercicio de los cargos públicos.

## **2.7 LA RELACION ENTRE EL VOTO PROGRAMATICO, LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO Y LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL**

La relación que existe entre las figuras del voto programático, los programas de gobierno y los planes de desarrollo territorial se desprende de las disposiciones que sobre las mismas existe en la Constitución y en la ley.

Como se indicó en apartados anteriores, es claro que entre el voto programático y los programas de gobierno existe una relación de coexistencia, en donde la figura del voto para elecciones de gobernadores y alcaldes se encausa directamente en el programa de gobierno que los mismos plantean durante sus candidaturas, a efectos de que el cumplimiento del mismo sea lo que se lleve a cabo durante el periodo de gobierno del elegido.

Esta relación de cumplimiento, que no solo es un elemento estructural del voto programático, sino también un aspecto a observar en el caso de que se promueva una revocatoria del mandato, se relaciona directamente con el llamado Plan de Desarrollo Territorial, el cual se adapta tanto a nivel departamental, municipal y distrital en los casos de los distritos especiales.

Los planes de desarrollo territorial pueden definirse como “...el principal instrumento de planeación de que dispone la administración en todos sus niveles.”<sup>40</sup>

La Constitución, en su artículo 339, inciso segundo establece que “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.”

Se entiende entonces, que los planes de desarrollo territorial son estructuras de administración local, aplicada a las entidades territoriales del país, que deberán estructurarse a inicios de cada periodo de gobierno y deberán responder estructural y funcionalmente al programa de gobierno que abanderó durante su campaña el candidato elegido democráticamente.

Por otra parte, la Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, establece a partir del artículo 31 las normas relacionadas con los planes de desarrollo de las entidades territoriales, como el contenido de los mismos, el alcance que tienen las entidades territoriales respecto a estos planes, las autoridades e instancias de planeación en estas entidades, el procedimiento para su elaboración, aprobación, ejecución y evaluación, entre otras disposiciones afines.

---

<sup>40</sup> REY, Felipe. Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. p 137.

Entendiendo entonces que entre el voto programático y los programas de gobierno existe una relación constitucional y legal, puede establecerse de antemano que también existe esta misma relación entre aquellas y los planes de desarrollo territorial.

Por una parte, como lo señala Felipe Rey, “Los planes son actos administrativos esencialmente *programáticos*; en el sentido de que a través de estos se programa el desarrollo de la administración.”<sup>41</sup>

Es así, que claramente existe una relación entre el voto programático y los planes de desarrollo territorial, ya que la elección de un programa de gobierno implica el cumplimiento del mismo durante el periodo de gobierno, y este cumplimiento requiere de la incorporación de las directrices del programa en el plan de desarrollo que regirá administrativamente a la región.

Esta relación de correspondencia se fortalece aún más cuando se hace referencia a la conexión que se predica entre el programa de gobierno y el plan de desarrollo territorial. Este fortalecimiento radica en el mandato legal de correspondencia, mandato que deriva de una verdadera obligación jurídica y no solo política.

Esta conexión se sustenta en la que Felipe Rey llama *obligación jurídica de correspondencia entre los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los programas de gobierno*, y la cual encuentra su sustento en la Ley 131 de 1994 y 152 de 1994.

El artículo 5 de la Ley 131 de 1994 establece:

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*

- **ARTICULO 5.** Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos.

Este artículo deja claro la obligación que municipalmente, el alcalde debe incorporar al plan de desarrollo territorial los lineamientos o políticas administrativas que había previsto en el programa de gobierno durante su candidatura.

El artículo 6 de esta misma ley contempla:

- **ARTICULO 6.** Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.

De la misma forma, los gobernadores deberán incorporar a los planes de desarrollo departamentales las propuestas administrativas planteadas durante la campaña electoral, a fin de dar cumplimiento a las directrices del voto programático y responsabilidad electoral frente a la población que voto por ellos.

Por otra parte, el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 dispone:

- **ARTICULO 39.** Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo, deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:

1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

Nuevamente, la norma de forma general establece la obligación de observancia del programa de gobierno en la elaboración del plan de desarrollo.

Este mismo artículo establece más adelante:

- **ARTICULO 39.6** Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el alcalde o Gobernador electo.

Este artículo establece que la obligación de correspondencia ya no es solamente del alcalde o gobernador, sino también se extiende al cuerpo ejecutivo que fue electo en elecciones regionales junto al alcalde, cuando se habla de concejales, o el gobernador, cuando se habla de diputados.

Cabe señalar también, que esta obligación se extiende a los consejos territoriales de planeación, los cuales se encuentran reglamentados en el artículo 34 de la Ley 152 de 1994.

Es claro entonces, que existe una relación de correspondencia entre el voto programático, el programa de gobierno y el plan de desarrollo territorial; relación sustentada por mandato constitucional, legal y también político, que insta al funcionamiento integrado de estas instituciones, buscando como objetivo común la efectividad de la administración territorial y su intrínseca relación con la democracia participativa y la soberanía popular territorial

## **2.8 EL VOTO PROGRAMATICO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA**

A la fecha, no existe ningún otro país que haya establecido en sus constituciones la figura del voto programático como un elemento determinante a la hora de la escogencia de uno u otro candidato en elecciones nacionales o regionales, salvo Colombia.

Sin embargo, lo anterior no indica que no existan legislaciones que tenga previsto al programa de gobierno como un elemento relevante a efectos de la escogencia de un candidato, o como causal de revocatoria del mandato cuando no se cumple con lo prometido durante la campaña electoral.

A continuación, se hará referencia a algunos casos de países latinoamericanos, escogidos por las similitudes regionales, culturales, lingüísticas y político democráticas que le asemejan al sistema colombiano, a efectos de establecer una visión general de esta figura en un contexto comparado.

- **ARGENTINA:** en el caso argentino, el voto programático se ha convertido en una figura que paulatinamente se ha ido introduciendo en la legislación a nivel provincial. Las provincias de Buenos Aires y Mendoza son las que hasta el momento han alcanzado un mayor avance respecto de esta figura electoral, consagrándola no solo como una causal de la revocatoria del mandato, sino también como un derecho político y electoral, estableciendo también ciertas reglas en materia de programas de gobierno.<sup>42</sup> Sin embargo a la fecha, estas propuestas siguen siendo proyectos de ley, pero las leyes electorales de ambas provincias si contienen algunos elementos relacionados con el voto programático.

Así se encuentra estipulado en la Ley 8.619, catalogada como la Ley Electoral Vigente de la Provincia de Mendoza, que establece en su artículo 11 No 7 los requisitos para inscribir los precandidatos a elecciones regionales, los cuales deberán aportar la información sobre la plataforma programática y el medio por el cual se difundirá.

Por otra parte, la Ley 5109 que se constituye como la Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires, prevé una aproximación a la figura del voto programático en el capítulo V de este cuerpo normativo, en donde se establecen ciertos requisitos en materia de programas políticos y de gobierno para la conformación y actuación de los partidos políticos.

- **CHILE:** el caso chileno guarda un interés peculiar, y es que la búsqueda de la introducción de la figura del voto programático a partido de un gran interés de sectores populares y de la sociedad civil, que, partiendo del caso colombiano, han buscado introducir en la Constitución Chile la figura del voto programático.

---

<sup>42</sup> Ibíd. p. 96

La Ley 27.073, la cual regula la elección de gobernadores regionales y formaliza diversos cuerpos legales, ha establecido por primera vez en el país la figura del voto programático. Las candidaturas de los aspirantes a las gobernaciones regionales deberán ir acompañadas de un “Programa de Gobierno Regional”, estos programas o proyectos deberán girar en torno a políticas de desarrollo regional y comunitario.

- **ECUADOR:** en el caso ecuatoriano, no existe una regulación explícita sobre el voto programático, pero sí un desarrollo constitucional en materia de programas de gobierno. Sobre este elemento el artículo 112 de la Constitución del Ecuador establece que, para la inscripción de las candidaturas como presidente, gobernador y alcalde, deberá presentarse un programa de gobierno o las propuestas de gobierno. Respecto al contenido, la Ley Orgánica Electoral de Ecuador establece como requisitos de los programas de gobierno un diagnóstico de la situación actual de la entidad a la que están postulados, los objetivos generales y específicos de la candidatura, el plan plurianual que incluya los objetivos de gobierno en caso de ser ganador, soportados por sustento técnico y financiero, y finalmente un sistema de rendición periódica de cuentas de la gestión.<sup>43</sup>
- **PERÚ:** en palabras de Felipe Rey, Perú es un país cuya ciudadanía no cree en la figura del político como administrador integral y eficiente del gobierno regional, desconfianza nacida del incumplimiento de los funcionarios elegidos, cuyas campañas contenían promesas o planes de gobierno vagos, inalcanzables, o incluso inexistentes. A raíz de lo anterior, se han desarrollado diferentes movimientos e iniciativas ciudadanas que han buscado incorporar el programa

---

<sup>43</sup> Ibíd. p. 99 – 100.

de gobierno como un requisito para la inscripción de candidaturas de aspirantes a cargos públicos, como también una forma de control político y ciudadano.<sup>44</sup>

cabe mencionar, que en el ámbito peruano se encuentra regulada la revocatoria del mandato, tal como lo dispone el artículo 31 de la Constitución Política del Perú de 1993, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano N.º 26.300 de 1994 y la Ley N.º 29.313 de 2009. Sin embargo, la legislación peruana no contempla la exigencia de una causal específica para acudir a la figura de la revocatoria del mandato, ni mucho menos probarla; basta la mención de la misma y la obtención del número de votos requeridos para que se pueda revocar a un mandatario elegido popularmente en los ámbitos regionales y locales. Lo anterior cobra justificación en tanto “...resulta razonable considerar que, del mismo modo que no se exige al ciudadano que exponga y respalde los motivos de su voto al momento de elegir a un representante, tampoco se le obligue a argumentar, y menos aún a probar, el por qué dicho gobernante ha dejado de agradarle.”<sup>45</sup>

En el restante ámbito latinoamericano, muchos países como México y Panamá han intentado introducir el término del voto programático en las legislaciones electorales, siendo impulsadas principalmente por iniciativas ciudadanas y académicas que han buscado fortalecer la democracia participativa a nivel regional, en donde la ausencia de parámetros en materia de programas de gobierno durante las candidaturas ha implicado que las campañas giren en torno a promesas administrativas que rara vez llegan a cumplirse durante el gobierno, o bien, que ni siquiera la aspiración a un puesto de elección popular implique una ardua y meticulosa preparación del candidato a cerca de las necesidades de la población que pretende gobernar y las funciones y alcances que podrán tener sus ideas durante su etapa de gobierno;

---

<sup>44</sup> *Ibíd.* p. 97 – 99.

<sup>45</sup> EBERHARDT, María. Revocatoria del mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación. *Revista Derecho Del Estado*. 2019, nro. 43, pp. 321-350.

problema que si bien, no se soluciona con la mera existencia de un programa de gobierno, el control sobre estos aspectos y la exigibilidad en la promulgación y cumplimiento del mismo dan un paso al frente en la construcción de una democracia participativa sólida y compenetrada con la ciudadanía.

### 3. PROGRAMAS DE GOBIERNO EN COLOMBIA

#### 3.1 ¿QUÉ ES UN PROGRAMA DE GOBIERNO?

De la misma forma en como se ha ido desarrollando la relación jurídica y política entre el voto programático y los programas de gobierno, esta última figura se puede definir como el instrumento jurídico y político mediante el cual los aspirantes a cargos de elección popular regionales (Gobernaciones y Alcaldías) plantean las rutas y enfoques administrativos que aplicaran en sus gobiernos en caso de ser elegidos por la mayoría democrática de la localidad o región a la que aspiran gobernar.

Estas rutas o estrategias funcionales serán las que se abanderaran durante la campaña política, las cuales buscaran el convencimiento de las mayorías al momento de votar y servirán como un elemento participativo y de control de la gestión cuya vigilancia corresponderá a la misma población, independientemente si votaron o no por el candidato que resultó ganador.

El Departamento Nacional de Planeación ha definido a los programas de gobierno como "...uno de los más importantes instrumentos políticos y técnicos de los procesos político-electorales, de gestión del desarrollo, de gobierno y gestión pública territorial, por cuanto en este se establecen los compromisos y responsabilidades que comparten los gobernantes y los ciudadanos sobre el presente y futuro de la entidad territorial.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Yo elijo saber. Construya su programa de gobierno. Bogotá: DNP, RNEC, CNE, PNUD y ESAP, 2019. p. 5.

Por otra parte, Gustavo Wilches define a los Programas de Gobierno como “...un pacto o contrato colectivo suscrito por los ciudadanos con los candidatos sobre los asuntos de interés público para el desarrollo de las entidades territoriales. Como tal debe ser conocido y cumplido por las partes, pues es la base del proceso político-electoral para buscar el respaldo democrático de los ciudadanos y ser elegido como gobernante.”<sup>47</sup>

La importancia de un programa de gobierno como requisito para la aspiración a un cargo de elección regional para una Gobernación o Alcaldía radica no solo en la obligación legal de cumplimiento del mismo a través del plan de desarrollo territorial, sino a su vez en la constitución de éste como el punto de partida para el desarrollo de un control político, social, y de rendición de cuentas ante la ciudadanía.<sup>48</sup>

Lo anterior, permite entender al programa de gobierno como una institución política, democrática y administrativa, que permite desarrollar una tarea de gestión territorial cuando el contenido del mismo logra convencer a una mayoría de votantes, estableciéndose como el elemento primordial en materia de planeación y administración a incorporarse en el plan de desarrollo territorial, siendo esta inclusión y desarrollo de obligatorio cumplimiento por parte del gobernador o alcalde electo, y a su vez, una forma de control político directo por parte de la ciudadanía, quien podrá solicitar la revocatoria del mandato cuando el contenido del programa de gobierno no sea cumplido por el mandatario escogido.

---

<sup>47</sup> WILCHES, Gustavo & DNP-DDTS. Gobernar es construir futuro. Por el municipio que todos queremos. Citado por DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Orientaciones para construir participativamente el programa de gobierno. Guía para aspirantes, candidatos y ciudadanía, elecciones de autoridades locales 2015. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2015. p. 8

<sup>48</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Orientaciones para la construcción de programas de gobierno. Guía para candidatas, candidatos y ciudadanía, elecciones de autoridades locales 2015. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 2015.

### **3.2 EL PROGRAMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

La primera mención que hace la Constitución Política de 1991 sobre la figura del Programa de Gobierno es en el artículo 40, el cual prevé en su numeral 3ro el derecho a la constitución de partidos y movimientos políticos y a la pertenencia y difusión de sus ideas y programas. Este mismo artículo vuelve a referenciar implícitamente a los programas de gobierno en su numeral 4to, al establecer la posibilidad de revocar el mandato según lo disponga la Constitución y la Ley.

El anterior artículo se reforzaría con el artículo 103 constitucional, que desarrollarían más adelante el ya mencionado artículo 259, dando nacimiento no solo a la figura del Voto Programático, sino también estableciendo el medio jurídico y electoral para su desarrollo, como lo es el Programa de Gobierno y su elección por parte de la ciudadanía, el cual deberá ser cumplido por el candidato ganador durante su respectivo periodo de gobierno.

Otros artículos de la Constitución Política también desarrollan la figura del Programa de Gobierno a partir de la vigilancia de la gestión pública por parte de la ciudadanía, tal como lo estipula el artículo 270 constitucional. La observación del cumplimiento de los programas de gobierno durante los periodos de mandato también es una forma de vigilancia política y democrática.

Por otra parte, los Programas de Gobierno también encuentran un desarrollo constitucional desde las áreas de gobernabilidad y gestión administrativa de las entidades territoriales. Lo dicho anteriormente puede sustentarse con el contenido

de artículos constitucionales como el 287, el cual brinda a los departamentos y municipios cierto nivel de autonomía territorial para la gestión de sus intereses bajo los mandatos constitucionales y legales.

Mas adelante, se desarrollan estas competencias de gobernanza y administración para los departamentos. El artículo 298 de la Constitución desarrolla el artículo 287 de forma específica, estableciendo entre otros asuntos la autonomía departamental para la "...planificación y promoción de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio...".<sup>49</sup>

De forma subsecuente, el artículo 300 establece las funciones de la Asamblea Departamental, fijando en su numeral 3ro el adoptar de acuerdo a la Ley los planes de desarrollo, esto es, aprobar el plan de desarrollo territorial a partir de los planes de gobierno y demás elementos que se introduzcan al momento de elaborar la guía administrativa que regirá al territorio durante 4 años.

Esta función encaminada a aprobar el plan de desarrollo territorial se compagina con lo reglamentado en el artículo 305 constitucional, en tanto corresponde a los gobernadores electos la presentación oportuna a la asamblea departamental los proyectos, planes y programas de desarrollo económico, social y presupuestal.

Ya en el ámbito municipal, el desarrollo constitucional inicia a partir del artículo 313, en el cual se fijan entre otras funciones de los concejos municipales, el adoptar los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas. De forma

---

<sup>49</sup> COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Constitución política de Colombia 1991. (20, julio, 1991). El pueblo colombiano, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución política de Colombia. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente. 1991. p. 73.

similar a la regulación departamental anteriormente mencionada, el artículo 315 establece las funciones de los alcaldes municipales, tal como dispone el numeral 5to de éste artículo: “Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.”<sup>50</sup>

Finalmente, el artículo 339 constitucional establece la relación político legal que debe existir entre el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territorial, buscando que entre aquellos y estos exista una relación coordinada respecto al gasto público y el desempeño de las entidades, teniendo en cuenta una parte estratégica y otra de inversiones a corto y mediano plazo en los diferentes territorios.

Es claro entonces, que los Programas de Gobierno son instituciones jurídicas desarrolladas en la Constitución Política de 1991 de la mano con el Voto Programático, como elementos que se compaginan entre sí, generando una relación entre la democracia y la administración pública acorde con los postulados constitucionales de participación democrática, y otorgando relevancia a la construcción conjunta del gobierno territorial a partir de la escogencia del mejor programa político administrativo en una contienda electoral.

---

<sup>50</sup> *Ibíd.* p. 80.

### **3.3 EL PROGRAMA DE GOBIERNO Y SU DESARROLLO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Los programas de gobierno se desarrollan normativamente a partir de la Ley 131 de 1994, esta ley reglamentó tanto el voto programático, como los programas de gobierno en Colombia, estableciendo para estos últimos su función como requisito para la inscripción como candidato a alcaldías y gobernaciones, tal como establece el artículo 3 de la citada ley:

- **ARTÍCULO 3.** Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas.

Continuando con esta misma línea, el restante contenido del artículo regula lo referente a la publicidad del programa de gobierno, debiendo surtirse bajo organismos departamentales y municipales en donde pueda reposar esta información junto con la de los demás candidatos. A la actualidad, la salvaguarda y exhibición de los programas se encuentra a cargo de las plataformas de internet de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y en las páginas y medios comunicativos propios que cada candidato promueve durante su campaña, haciendo que su exhibición masiva se pueda dar desde los canales oficiales del Estado, como por los ofrecidos individualmente por cada candidato.

Por otra parte, los articulo 5 y 6, establecen el procedimiento general de acoplamiento del plan de gobierno inscrito por el candidato ganador al plan de desarrollo económico y social que se encuentra vigente para la fecha de posesión

del nuevo gobierno. Corresponde tanto a asambleas departamentales como concejos municipales la tarea de aprobar o rechazar las adiciones, modificaciones y supresiones que el nuevo gobernador o alcalde deseen realizar en el plan de desarrollo territorial de la anterior administración. Estas modificaciones deben ser acordes con el programa de gobierno que fue abanderado por el gobernador o alcalde durante su campaña.

La mencionada ley también dilucida la posibilidad de que no exista plan de desarrollo alguno al momento de la posesión del nuevo dirigente regional o local, por lo que el ejercicio de acoplamiento pasa a ser una transformación del programa de gobierno en el plan de desarrollo territorial respectivo.

Para el mismo año en el que se reglamentaría las figuras del voto programático y programas de gobierno, se expediría la Ley 152 de 1994, cuerpo normativo que establecería la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en respuesta al mandato constitucional del artículo 342 de la Carta de 1991:

- Artículo 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

Esta ley establecería en su artículo 39 los elementos y procedimientos a tener en cuenta al momento de la elaboración del proyecto de un plan territorial de desarrollo

- **Artículo 39.** Elaboración. Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo, deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:
  1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

Lo anterior cimentaría aún más el papel de los programas de gobierno como guías o marcos de gestión y planeación al momento de la presentación de los proyectos de desarrollo territorial, respetando, por una parte, la concordancia o integración que debe existir entre uno y otro, y a su vez, la manifestación de la voluntad democrática del pueblo al escoger a sus dirigentes regionales y locales.

Otra norma relacionada con los programas de gobierno es la Ley Estatutaria 1475 de 2011, norma que reglamenta la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y algunos aspectos de los procesos electorales.

Esta ley establece en su artículo 29, parágrafo 1, el requisito de determinación del programa de gobierno que abanderara un candidato a alcalde o gobernador cuando este candidato sea representante de una coalición política.

Sobre normas y reglamentos en materia de inscripción de candidatos a gobernaciones y alcaldías, también se pueden encontrar referencias a los programas de gobierno, que, para estos casos, fungen como un requisito para la inscripción válida de candidatos durante las fechas que establece la Registraduría Nacional del Estado Civil para estos efectos.

Al respecto, la Registraduría Nacional del Estado Civil emite resoluciones con anterioridad a cada elección, en donde fija el calendario electoral y los instructivos necesarios para validar una inscripción a un cargo de elección popular. Al respecto, figura como requisito legal para la inscripción de candidatos a gobernaciones y alcaldías la presentación del programa de gobierno al momento de la inscripción: “PROGRAMA DE GOBIERNO: Los candidatos a gobernador y alcalde, deberán presentar al momento de la Inscripción el programa de gobierno (Art 259 Constitución Política y el Art 1. de la Ley 131 de 1994).”<sup>51</sup>

Puede entenderse con lo anterior, que la normatividad colombiana ha desarrollado los programas de gobierno como un elemento de planeación administrativa escogido por los ciudadanos mediante voto popular, que deberá incorporarse o convertirse en el plan de desarrollo territorial que regirá durante el periodo de gobierno del candidato ganador respectivo, y que figura como un requisito exigido por las registradurías al momento de recibir y avalar la inscripción de un candidato a gobernador o alcalde.

No deja de sorprender la escasez normativa que existe respecto al contenido, significado y alcance de los programas de gobierno, que aunque han sido elevados a rango constitucional como lo que realmente resulta elegido por la población de un departamento o municipio durante elecciones regionales, carecen de un soporte legal que establezca con una adecuada magnitud la importancia que tienen, derivada de su influencia administrativa, económica y social en el devenir de una entidad territorial junto a sus recursos y población.

---

<sup>51</sup> COLOMBIA, REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Instructivo para inscripción de candidatos, elecciones 2019. Bogotá, 2019. p. 17. Disponible en: [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/instructivo\\_para\\_inscripcion\\_de\\_candidatos.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/instructivo_para_inscripcion_de_candidatos.pdf)

Por otra parte, las discusiones sobre diferentes aspectos de los programas de gobierno no han sido tan escasa en el ámbito jurisprudencial en comparación con la producción normativa sobre esta institución.

La Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Nacional Electoral han emitido valoraciones y juicios en derecho a cerca de estos proyectos administrativos abanderados durante las campañas electorales, y cómo se relacionan con otras figuras jurídicas ya mencionadas en diferentes partes de este texto.

Por lo anterior, la jurisprudencia en materia de programas de gobierno en Colombia se dividirá en tres grupos; el primero, se relaciona con la producción interpretativa en materia del contenido de los programas de gobierno, el segundo, hará referencia a la relación que se ha suscitado entre la revocatoria del mandato y el incumplimiento del programa de gobierno como causal de aquella, y el tercer grupo, analizará las discusiones de las altas cortes en materia de modificaciones del programa de gobierno al convertirse o incluirse en el plan de desarrollo territorial a inicio del periodo de gobierno del candidato ganador.

En primer lugar, el contenido del programa de gobierno y su regulación legislativa solo poseía una norma que establecía un tenue mandato respecto a su contenido y alcance. La Ley 131 de 1994 fijó en su artículo 4 algunos aspectos básicos sobre el contenido que debería poseer un programa de gobierno en concordancia con la figura del voto programático, reglamentada en esta misma ley. Textualmente este artículo manifestaba:

- **Artículo 4.** Los programas de gobierno de los candidatos a ser elegidos popularmente gobernadores y alcaldes, se entenderán como propuestas

integrales, coherentes con las necesidades básicas insatisfechas y que propendan por el desarrollo armónico de la respectiva entidad territorial en lo social, económico, político, laboral, cultural y ecológico.

Este artículo sería declarado inexecutable por la Sentencia C – 011 de 1994, del Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Esta sentencia revisó la constitucionalidad de la proyectada ley, en concordancia con los artículos 153 y 241 de la Constitución Política, y el artículo 39 del Decreto 2067 de 1991. Las razones que aduce la corte para establecer su inconstitucionalidad son muy escuetas: “la Corte declarará inexecutable el artículo 4º por cuanto la ley pretendió regular el contenido del programa de los candidatos a alcaldes y gobernadores, limitando así el alcance de sus propuestas. Ese artículo viola entonces el pluralismo que es uno de los principios esenciales del Estado colombiano (Art 1 CP).”<sup>52</sup>

Lo anterior evoca que desde el momento mismo en que se promulgó la Ley 131 de 1994, el apartado normativo que establecía unos lineamientos básicos en materia de planeación, desarrollo territorial y administración en aspectos sociales y naturales relevantes, no tenía aplicabilidad o reglamentación alguna, por lo que los programas de gobierno en materia de campañas electorales nacieron sin una exigencia en materia de contenido y alcance.

Si bien, la corte aduce al pluralismo político y el alcance de las propuestas de aspirantes a gobernadores y alcaldes, lo cierto es que la ausencia normativa sobre lineamientos o requisitos básicos o esenciales de los programas ofertados durante las campañas electorales, les ha restado importancia a los mismos, siendo incoherente en este sentido que aquel pilar programático el cual se dilucida

---

<sup>52</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-011. Expediente P.E. 001. (21, enero, 1994). MP.: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá. 1994. p. 38.

constitucionalmente como el verdaderamente elegido durante la jornada electoral, y que además también figura como causal de revocatoria del mandato, sea dejado a la libre interpretación de los candidatos, evocando inevitablemente en problemáticas actuales relacionadas con programas tomados de otras campañas, propuestas sin fundamento ni estudios previos de viabilidad, impacto o gastos públicos, y que en muchos casos, se desconozca por parte de la población las herramientas de participación ciudadana que tienen al momento de exigir el cumplimiento de las promesas de campaña.

Esta misma sentencia establecería la exequibilidad de los artículos 5 y 6 de la citada ley:

- **ARTÍCULO 5.** Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3o del artículo 1o. de la Ley 02 de 1991.

Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión.

Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.

- **ARTÍCULO 6.** Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso, y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.

De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la asamblea departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.

Al revisar la constitucionalidad de los mencionados artículos, la Corte estableció:

La Corte considera que este inciso se ajusta perfectamente a la Constitución siempre y cuando se entienda que establece una facultad del alcalde (y gobernador) y no una obligación de proponer las mencionadas modificaciones. Esto por cuanto compete al alcalde determinar si, de acuerdo al programa que registró y conforme al cual resultó elegido, es necesario o no proponer reformas a los planes municipales de inversiones y de desarrollo. Por eso, la Corte declarará una constitucionalidad de este inciso de conformidad con lo aquí expresado.<sup>53</sup>

Aunque se entiende el camino que quiso tomar la Corte al determinar que no se hace necesario incorporar nuevos lineamientos al plan de desarrollo vigente si éste es acorde a los del programa de gobierno del candidato ganador, también se visualiza una posible interpretación extensiva en donde la incorporación del programa de gobierno elegido por los electores sea una opción del nuevo gobernador o alcalde, y no una obligación, permitiendo de entrada que aquellas promesas que convencieron a un cierto número de votantes no encuentren respaldo normativo al momento de su cumplimiento durante el periodo de gobierno

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*

respectivo, en tanto su adecuación en el plan de desarrollo territorial queda bajo la interpretación del dirigente regional y local, así como de los concejales o diputados elegidos.

En un segundo sentido de manifestaciones jurisprudenciales, se encuentran las relacionadas con la revocatoria del mandato ante el incumplimiento del programa de gobierno. En un primer lugar, y como ya se había mencionado en el apartado sobre jurisprudencia del voto programático, la Sentencia C – 079 de 2002 establecería la separación entre las figuras del voto programático y la revocatoria del mandato, dando a la primera figura una independencia que no se relacionaba exclusivamente con una forma de solicitar la terminación del gobierno de un alcalde o gobernador.

En segundo lugar, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha entrado a resolver dudas referentes a las causales de revocatoria del mandato. La Sentencia de radicado 2013 - 00036 – 00 del 24 de abril de 2014, daría respuesta una demanda de nulidad contra la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012 “Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes”, demanda sustentada por el actor en tanto la revocatoria del mandato solo era aplicable para el incumplimiento del programa de gobierno, y no por la insatisfacción general de la ciudadanía, tal como lo señala el artículo 65 de la Ley 134 de 1994.

En esta ocasión, el Consejo de Estado estableció que el legislador no ató causal alguna con la solicitud de revocatoria del mandato:

Si se hace una lectura minuciosa de la Ley 134 de 1994, que desarrolló los distintos mecanismos de participación, encontramos que el legislador nunca se comprometió con adscribir la revocatoria al cumplimiento del programa de gobierno, es decir, con el voto programático. El artículo 6 de la Ley 134 de 1994, definió la revocatoria como un “derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”, sin que en esta definición se entienda o pueda deducirse atada al llamado voto programático, pues se repite, la revocatoria es ante todo un derecho de participación política del ciudadano que, en su base expansiva, exige una regulación del legislador.<sup>54</sup>

Es así, que el Consejo de Estado concluye que:

En ese sentido, y bajo las dimensiones antes reseñadas, la Sala considera que el derecho político de control, bajo la forma de revocatoria del mandato no puede limitarse, entonces, al desconocimiento del programa de gobierno, como lo pretende el demandante, porque es posible que este se dé por causas diversas a aquel, como de hecho sucede en la mayoría de Estados en donde la figura se consagra: por la pérdida de legitimidad y confianza del elector en su mandatario.<sup>55</sup>

Entendiéndose entonces con lo anterior, que no existe causal única para justificar una solicitud de revocatoria del mandato, pudiendo ser aquella relacionada con el voto programático e incumplimiento del programa de gobierno, como también el descontento de la ciudadanía por la gestión del dirigente local o regional.

Al respecto, la sentencia SU – 077 de 2018 de la Corte Constitucional, fijaría algunos elementos claves respecto a la revocatoria del mandato por incumplimiento del

---

<sup>54</sup> COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sentencia nro. 11001-03-28-000-2013-00036-00. (24, abril, 2014). CP.: ALBERTO YEPES BARREIRO. En: Boletín del Consejo de Estado. Bogotá. 2014. p. 24.

<sup>55</sup> *Ibíd.* p. 25.

programa de gobierno. En primer lugar, aclararía las diferencias entre revocatoria y perdida de investidura:

La revocatoria del mandato es un instrumento diferente al de la pérdida de investidura. Mientras ésta es una sanción jurídica contra los congresistas, diputados y concejales ante el incumplimiento de los deberes de que trata el artículo 183 de la Constitución, aquél consiste en la decisión democrática y de índole política, en contra de los mandatarios locales que incumplen su programa de gobierno. Por esta misma razón, no es viable extender la revocatoria a los congresistas, puesto que, si bien ellos están llamados a cumplir con la disciplina de bancadas, ésta no se equipara al voto programático o la fijación de un programa de gobierno.<sup>56</sup>

De forma similar, también se estableció la constitucionalidad en la exigencia de un tiempo mínimo de gobierno por parte del alcalde o gobernador, para que pueda proceder una solicitud de revocatoria del mandato. Este tiempo debe ser mínimo de 12 meses desde la posesión y antes de un año para que finalice el periodo de gobierno, tal como lo dispone la Ley 1757 de 2015 en su artículo 6, parágrafo 1. Esto es así, en tanto al Corte determino que “En razón a que la revocatoria del mandato supone la evaluación previa sobre el cumplimiento del programa de gobierno, es razonable que el Legislador estatutario imponga un periodo mínimo del mandato que deba transcurrir previo a la procedencia de la revocatoria. Del mismo modo, se impone la prohibición de iniciar un nuevo proceso de revocatoria cuando en virtud de la votación, una primera no prosperó.”<sup>57</sup>

Finalmente, la mencionada Sentencia de Unificación establece que no le es exigible a la organización electoral, llámese esta Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral, el verificar si las causales del incumplimiento del

---

<sup>56</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. SU – 077. Expediente T-6.326.444. (8, agosto, 2018). MP.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá, 2018. p. 55.

<sup>57</sup> *Ibíd.*

programa de gobierno que alegan los solicitantes de la revocatoria se cumplen o no. Es así, que la Corte determinó que:

De las leyes que regulan el mecanismo de revocatoria del mandato no se deriva la facultad de la Registraduría ni del Consejo Nacional Electoral de controlar la motivación de la iniciativa. Adicionalmente, no puede perderse de vista que, conforme se ha explicado en esta providencia, la potestad reglamentaria de la organización electoral es eminentemente técnica, sin que la misma pueda extenderse a aspectos materiales de los mecanismos de participación. En efecto, la exigencia que extraña el accionante, consistente en la revisión de las razones planteadas por quienes promueven la revocatoria del mandato por parte de la Registraduría, es un asunto que sin duda supone la restricción sustantiva para ejercer este derecho de participación política, mediante la configuración de una carga legal a los promotores que sólo puede darse mediante ley estatutaria.<sup>58</sup>

Con lo anterior, se puede concluir que, como causal de revocatoria del mandato, el incumplimiento del programa de gobierno no es una causal única para la aplicación de esta figura, que posee unos requisitos básicos para su solicitud sin que se permita al operador judicial exigir cargas adicionales a la ciudadanía que promueve estas iniciativas, que el gobernador o alcalde tiene un tiempo mínimo de gobierno para dar aplicación o inicio a los planes planteados en el programa de gobierno, y que la figura del voto programático no va atada al de la revocatoria del mandato ni esta última es equiparable con la pérdida de investidura.

Finalmente, en un tercer grupo de corrientes jurisprudenciales, se dilucida una discusión en torno a las modificaciones aplicables al programa de gobierno al momento en que se incorpora o convierte en el plan de desarrollo territorial.

---

<sup>58</sup> *Ibíd.* p. 73.

El concepto de la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado Nro. 2127 de 2013, determinó, como ya lo había señalado con anterioridad la Sentencia C – 011 de 1994, que al gobernador y alcalde electo le es dado incluir modificaciones al momento de acoplar o crear el Plan de Desarrollo Territorial a partir del programa de gobierno ofertado durante la campaña electoral. En palabras del Consejo de Estado:

Las restricciones en el ejercicio de la función de aprobación del plan de desarrollo asignada a los organismos de representación popular, no son tales; por el contrario, llevan a estas corporaciones a procesos de coordinación y concertación con las demás autoridades intervinientes y, lo que es igualmente importante, a asumir un rol de garantes de la voluntad popular, al debatir, proponer modificaciones y finalmente aprobar una propuesta de plan que es, en últimas, el mandato ciudadano. En este evento, incluso, toda modificación que pretenda introducir la asamblea o concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del gobernador o alcalde, según sea el caso, lo cual resulta razonable en tanto son los responsables directos de cumplir con el mandato a ellos impuestos por la ciudadanía al momento de ser elegidos, de conformidad con el programa de gobierno que presentaron al inscribir su candidatura.<sup>59</sup>

Lo anterior permite concluir que la adhesión del programa de gobierno al plan de desarrollo territorial no es una obligación del mandatario, sino una facultad que deberá acoplarse con el plan de desarrollo territorial vigente, el Plan Nacional de Desarrollo, las consideraciones de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, y el trabajo mancomunado de los diferentes organismos de planeación locales, regionales y nacionales.

Aunque es entendible que estos temas referentes a conceptos de planeación y administración de las entidades territoriales no puede ser abordado en su

---

<sup>59</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Concepto Sala de Consulta C.E. 2127. (15, agosto, 2013). CP.: ALVARO NAMEN VARGAS. En: Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, 2013. p. 8.

complejidad en el presente escrito, si puede observarse, desde el derecho electoral, que la intervención ciudadana en materia del desarrollo y administración de las entidades territoriales a las que pertenecen no es tan directa o relevante como la naturaleza del voto programático refiere.

### **3.4 CONTENIDOS Y ASPECTOS BÁSICOS DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO**

De manera anticipada, y dado lo analizado hasta este punto sobre los programas de gobierno de candidatos a gobernaciones y alcaldías en Colombia, se puede concluir que no existe un marco normativo que establezca reglas, lineamientos, o contenidos básicos en materia de programas de gobierno. La ausencia de estos parámetros se relaciona principalmente con principios democráticos que, según la Corte Constitucional, pueden verse vulnerados ante la exigencia normativa de un marco general al momento de crear y promocionar un programa de gobierno durante el periodo preelectoral.

Aunque lo anterior puede dar a entender que no existe un panorama normativo adecuado para el desarrollo de programas en base a una estructura prediseñada, o a unas exigencias básicas en torno a contenido, alcance y aplicabilidad, diversas instituciones nacionales e internacionales han buscado cambiar, desde el ámbito académico, investigativo y pedagógico, las ideas y naturalezas de los actuales programas de gobierno, basándose en diferentes parámetros o lineamientos que sirvan por una parte, a una elaboración más consensuada y tecnificada de los programas por parte de sus promotores, y de otro lado, a que el conocimiento sobre el voto programático, el estudio de los programas durante campaña, y la exigibilidad del cumplimiento del mismo, lleguen a la mayoría de gente posible, permitiendo una

construcción conjunta de la democracia participativa desde quien hace política, y desde quien elige y deposita un voto a favor de un candidato determinado.

Al respecto, en Colombia, diversas instituciones han buscado educar en materia de programas de gobierno, como lo han sido por una parte, las campañas pedagógicas adelantadas por entidades como la Presidencia de la Republica, el Departamento Nacional de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros, que han adelantado en conjunto, desde hace varios años, cartillas y programas educativos dirigidos principalmente a los gestores de campañas políticas, partidos y movimientos políticos, grupos de ciudadanos y candidatos, para buscar su capacitación a la hora de crear los programas de gobierno, brindado un conocimiento general del sistema electoral colombiano y el funcionamiento del mismo, como aspectos básicos o temas claves a tener en cuenta a la hora de crear el programa de gobierno para la campaña electoral.

Para las elecciones regionales del año 2019, estas instituciones crearon la campaña educativa “Yo Elijo Saber”, la cual es definida como “una estrategia que contempla la formación de aspirantes a alcaldías y gobernaciones, y a la ciudadanía interesada en la contienda electoral, en temas como régimen político electoral, pautas para la elaboración de programas de gobierno y planes de desarrollo territorial, gestión pública territorial y gerencia pública.”<sup>60</sup>

Al respecto, dos unidades de este curso virtual o diplomado poseen relación con los programas de gobierno. El de “Enfoque y Gestión Publica Territorial”, y el de

---

<sup>60</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Curso virtual Yo Elijo Saber 2019, tomado de: [https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/democratic\\_governance/curso-virtual-yo-elijo-saber-2019.html](https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/democratic_governance/curso-virtual-yo-elijo-saber-2019.html)

“Construya su Programa de Gobierno”. El primero<sup>61</sup>, encaminado a enseñar sobre la relación del Plan Nacional de Desarrollo con los temas de desarrollo regional y los contenidos a tener en cuenta en la construcción de un programa de gobierno, y el segundo<sup>62</sup>, encaminado a capacitar en materia de creación técnica del programa de gobierno.

Es el escrito relacionado con el enfoque y gestión pública territorial el que señala algunos temas claves que deben tenerse en cuenta al momento de crear un programa de gobierno. Algunos de estos temas son: los Objetivos de Desarrollo Sostenible, políticas para la equidad e igualdad, políticas para el desarrollo de las ciencias y la tecnología, políticas para la construcción de paz en los territorios, reparación a las víctimas, entre otros aspectos; que si bien, no pueden entenderse como lineamientos o contenidos básicos a la hora de crear programas de gobierno, sí generan un marco amplio desde los fines de desarrollo territorial y nacional para incentivar la creación de estrategias administrativas acordes a las necesidades y situaciones del departamento o municipio, enfocándolas de forma transversal con los objetivos del Estado y las metas de programas internacionales para el desarrollo.

Estos enfoques u objetivos trasversales van de la mano con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, institución que desde hace varios años ha liderado en el país la construcción de políticas y programas encaminados a cumplir con los objetivos o metas de desarrollo sostenible. Aunque no puede entenderse de forma anticipada o absoluta a estos objetivos como requisitos o elementos básicos de un programa de gobierno, si son un primer parámetro o marco general que permite evaluar un programa ofertado durante una campaña electoral, teniendo en cuenta que tantas políticas y estrategias de gobierno van dirigidas al cumplimiento

---

<sup>61</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Yo elijo saber. Enfoque y gestión pública territorial. Bogotá: DNP, RNEC, CNE, PNUD y ESAP, 2019.

<sup>62</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Yo elijo saber. Construya su programa de gobierno. Bogotá: DNP, RNEC, CNE, PNUD y ESAP, 2019.

de estos objetivos transversales de desarrollo, entendiendo a los mismos como elementos de aplicación general que permiten la construcción de sociedades más equitativas, justas y desarrolladas social, económica, ambiental y políticamente.

Confirmando la anterior idea, y teniendo en cuenta que existe una relación política y jurídica de correspondencia entre el programa de gobierno y los Planes de Desarrollo Territorial, no sobra mencionar que el PNUD junto con el Gobierno de Colombia y otras instituciones nacionales han hecho seguimientos al desarrollo de los Objetivos del Milenio en los Planes de Desarrollo Territorial de los departamentos y algunos municipios del país<sup>63</sup>, hecho de que antemano también permitiría transmitir esta evaluación a los programas de gobierno de candidatos a gobernaciones y alcaldías, teniendo en cuenta que son la fuente principal en la que deberán basarse los Planes de Desarrollo de los programas ganadores electoralmente.

### **3.5 EL PNUD EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO PARA ELECCIONES REGIONALES**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se define como “la red mundial de las Naciones Unidas para el desarrollo. Actualmente está presente sobre el terreno en más de 170 países y territorios, trabajando con ellos para ayudarlos a

---

<sup>63</sup> DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (DSEPP); SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE ALTO NIVEL PARA LOS ODS EN COLOMBIA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Inclusión de los objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales 2016 – 2019. Bogotá: Dirección Nacional de Planeación, 2017.

encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.”<sup>64</sup>

Este programa surgió en el año 1966 de la unión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, y el Fondo Especial de las Naciones Unidas, teniendo como objetivo principal el incentivar en los países el progreso en materia de desarrollo sostenible, buscando la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de la desigualdad a través de políticas encaminadas al desarrollo sostenible, la democracia, la construcción de paz, y la educación en materia ambiental y preventiva ante desastres naturales. <sup>65</sup>

De la mano de este programa, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, u Objetivos Mundiales, nacen de la Declaración del Milenio del año 2000, en donde los miembros de las Naciones Unidas establecerían 7 metas u objetivos conocidos en ese entonces como Objetivos de Desarrollo del Milenio, y los cuales estaban encaminados a incentivar el desarrollo de reformas políticas y de gobernanza en países en vías de desarrollo, así como la obligación de los países desarrollados en establecer políticas que permitieran incentivar el desarrollo de las naciones menos favorecidas, como el aliviamiento de deudas, o la dación de ayudas a estos Estados.

Estos primeros 7 objetivos iniciaron su desarrollo desde el año 2000, hasta el 2015, año en el que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamarían el 25 de septiembre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este nuevo programa “incluye 17 Objetivos y 169 metas, presenta una visión ambiciosa del desarrollo sostenible e integra sus dimensiones económica, social y ambiental.

---

<sup>64</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, El PNUD para principiantes. Guía para principiantes sobre el PNUD. 5 ed. Copenhague: PNUD, 2015. p. 4.

<sup>65</sup> *Ibíd.*

Esta nueva Agenda es la expresión de los deseos, aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional para los próximos 15 años. La Agenda 2030 es una agenda transformadora, que pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente.”<sup>66</sup>

En Colombia, la historia del PNUD inició en el año 1974, en donde el 29 de mayo de este año, el Gobierno Colombiano en cabeza de Indalecio Liévano, entonces Ministro de Relaciones Exteriores, firmó el acuerdo básico de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es a partir de ese entonces en que las ideas y programas de desarrollo iniciarían a ser discutidos en Colombia.

Sin embargo, sería a través de los llamados Marcos de Cooperación, en donde se establecería por primera vez y formalmente, una serie de objetivos en materia de políticas públicas y programas de gobernabilidad, que implicarían la guía del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como el trabajo del Gobierno Colombiano para llevarlas a cabo.

El primer Marco de Cooperación se suscribió para los años 1997 a 2001 y tenía como objetivo principal el apoyar las estrategias de desarrollo del país a partir del Plan Nacional de Desarrollo del periodo 1994 – 1998.<sup>67</sup>

El segundo Marco de Cooperación se implementaría entre los años 2002 a 2006, y tendría como objetivo principal el apoyar la construcción de la paz y la reconciliación,

---

<sup>66</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO y LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: ONU, 2016. p. 7.

<sup>67</sup> JUNTA EJECUTIVA DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO Y DEL FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LAS POBLACIONES. PNUD: Marcos de cooperación con los países y asuntos conexos. Primer marco de cooperación con Colombia. Nueva York, 1997.

partiendo de las diversas situaciones territoriales que se presentaban bajo el marco del conflicto armado.<sup>68</sup>

Para los años 2015 a 2019, se implementaría de forma conjunta el Marco de Asistencia de la ONU para el Desarrollo de Colombia 2015-2019, teniendo como objetivos principales la construcción de paz y el desarrollo sostenible.<sup>69</sup>

De la implementación de este marco de cooperación se desarrollarían diversas estrategias para la consecución de las metas de los Objetivos del PNUD, como la creación de la “Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS” mediante el Decreto Presidencial 280 del 18 de febrero de 2015.

A partir de estas directrices y programas, se daría inicio a la implementación de diversas políticas de acompañamiento, educación, gestión e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre estas políticas y programas, se destacaría desde el ámbito de desarrollo territorial, derecho electoral y construcción de democracia, los programas encaminados a la enseñanza y capacitación sobre la construcción de programas de gobierno para elecciones de autoridades locales, más precisamente, de los programas de gobierno postulados por candidatos a gobernaciones y alcaldías del país.

---

<sup>68</sup> JUNTA EJECUTIVA DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO Y DEL FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LAS POBLACIONES. Segundo Marco de Cooperación del país para Colombia (2002-2006) – CCF. Nueva York, 2002.

<sup>69</sup> NACIONES UNIDAS. Marco de asistencia de las naciones unidas para el desarrollo en Colombia 2015-2019. Bogotá, 2015.

Esta actividad específica daría inicio con la emisión de la guía dirigida a candidatos políticos y la ciudadanía en general para las elecciones regionales del año 2015.<sup>70</sup> Esta guía o conjunto de orientaciones, “busca facilitar la elaboración y valoración de los programas de gobierno. Con esta guía metodológica y temática, se promueve la construcción de propuestas de calidad, un voto más responsable y mejor informado, al igual que un ejercicio de gobierno más legítimo y eficaz.”<sup>71</sup>

La guía para las mencionadas elecciones, poseía un enfoque muy particular, originado del proceso de paz con las FARC que para aquel entonces aún se encontraba en el periodo de negociación. Este hecho motivo a que un aspecto sobresaliente respecto a las orientaciones y elementos indispensables para el contenido sobre los programas de gobierno fuese la construcción de la paz en los territorios con un enfoque de desarrollo amplio, resaltando aspectos como la construcción de la paz desde el Plan de Desarrollo Territorial, el desarrollo agrario de las zonas más afectadas por el conflicto armado, la reparación a las víctimas, entre otros.

Este proyecto pedagógico y metodológico de construcción de programas de gobierno, volvería a repetirse para las elecciones regionales del año 2019. Para este año, se lanzaría el Curso o Diplomado Virtual “Yo Elijo Saber 2019”, programa compuesto por cuatro módulos que tendría como objetivo el capacitar a candidatos, partidos y movimientos políticos, así como a la ciudadanía en general, sobre el Sistema Electoral Colombiano, Gobierno Territorial y Desarrollo, Estructura del Estado y Programas de Gobierno.

---

<sup>70</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION Y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Orientaciones para la construcción de programas de gobierno. Guía para candidatas, candidatos y ciudadanía Elecciones de Autoridades Locales 2015. Bogotá, 2015.

<sup>71</sup> *Ibíd.* p. 5

Los anteriores contenidos van de la mano con el proceso que desde hace varios años llevaba a cabo el Gobierno Nacional junto con el PNUD.

A diferencia del programa adelantado para las elecciones de 2015, el del año 2019 es más extenso, y tiene un desarrollo más amplio en diversas temáticas políticas, administrativas y de gobernabilidad. Al respecto, la Unidad de Gobierno Territorial y Desarrollo traería a colación algunos aspectos o temas clave para los programas de gobierno.

Entre estos aspectos, se haría mención en primer lugar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>72</sup>, junto con otros aspectos como las políticas de equidad e igualdad; ciencia, tecnología e innovación, construcción de paz, entre otras.

Todo lo anterior permite entender de antemano, que desde los años 70, el PNUD ha venido trabajando en Colombia, de la mano del Gobierno Nacional y otras instituciones, buscando de forma general el desarrollo del país de forma sostenible, pero de formas más específicas, alcanzar diversas metas de trascendencia social, política, económica, cultural y medioambiental, que permitan la construcción de una mejor sociedad para todos. Es a raíz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible el que se puede trazar una meta particular, y se pueden evaluar diversos factores y políticas que vayan encaminadas a cumplir con estas metas desde los lineamientos de desarrollo nacional, como planes de gobernanza de carácter local o regional.

---

<sup>72</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Yo elijo saber. Enfoque y gestión pública territorial. Bogotá: DNP, RNEC, CNE, PNUD y ESAP, 2019. p. 16 - 21.

### **3.6 CONTENIDO DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO A PARTIR DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PNUD**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un conjunto de metas de carácter mundial en materia del mejoramiento de diversos aspectos sociales, ambientales, políticos y económicos que enfrentan los diferentes países del mundo, en especial aquellos que se encuentran en vías de desarrollo.

El nacimiento de estos objetivos mundiales se da en razón a la celebración de la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en Rio de Janeiro, del 20 al 22 de junio de 2012. Al respecto, estos entrarían en vigencia o aplicabilidad a partir del año 2015, y buscaron ser los continuadores de los Objetivos de Desarrollo Mundiales (ODM), los cuales buscaron cumplir con sus postulados desde el año 2000 hasta el 2015.

Estos nuevos objetivos, que se desarrollarían en compañía de un plan de trabajo conocido como Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, significaron un gran avance en materia política y conceptual, en tanto, “surgen de un debate amplio, en un contexto de multilateralismo democrático, en el que participaron activamente los gobiernos y diversos actores sociales, y porque en ellos se retoma el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre países, tanto en lo ambiental como en lo económico y social. Representan también un progreso en lo conceptual, porque abarcan una gama más amplia de temas en comparación con los contenidos más modestos propuestos en los ODM.”<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> NACIONES UNIDAS Y CEPAL. Horizontes 2030; la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL. México D.F.: CEPAL, 2016. p. 15.

Esta nueva transformación de los Objetivos de Desarrollo Mundial se debe, en parte, a los alcances parciales que tuvieron estos durante su vigencia. Hulme expone que existen diferentes posiciones respecto a la manera como funcionaron los ODM:

“para algunos los ODM brindaron una manera efectiva de transformar radicalmente la sociedad. Para otros, los ODM no alcanzaron a movilizar a la acción, pero sí ayudaron a cambiar un poco la mentalidad política más tradicional. Otros son más críticos y piensan que los ODM expresaron buenas intenciones, pero no fueron bien pensados. Por último, están los que piensan que los ODM no atacaron los problemas centrales del desarrollo, sino que distrajeron centrando la atención en temas superficiales.”<sup>74</sup>

Estas razones, junto con otros aspectos como la imposición de la agenda del año 2000 por parte de los países ricos sobre los más pobres<sup>75</sup>, motivaron que, para la Conferencia de Rio, se repensaran estas metas de desarrollo mundial de forma conjunta, y en donde la participación de todos los países fuese vital para la consecución de los diferentes objetivos, ya no vistos como elementos a cumplir por los países en vía de desarrollo, sino como una meta en común de todos los Estados, independientemente del nivel socioeconómico que poseían, o el avance respecto a los diferentes aspectos que conciernen los ODS.

Es así, como nacen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se pueden agrupar en cuatro grandes grupos: Personas, Prosperidad, Paz, Planeta y Alianzas (\*).

---

<sup>74</sup>CHAVARRO, Diego, *et al.* Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación. Bogotá: Colciencias, Unidad de Diseño y Evaluación de Políticas, 2017. p. 8.

<sup>75</sup> HULME, David. *The Millennium Development Goals (MDGs): a short history of the world's biggest promise.* Manchester: Brooks World Poverty Institute, 2007.

(\*) Esta forma de clasificación es tomada del Programa de Gobierno inscrito por la candidata a la Alcaldía de Bogotá 2020 – 2023, Claudia López.

Figura 1. 1: Clasificación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Tomado de: LOPEZ, Claudia y EQUIPO PROGRAMATICO. Programa de gobierno Claudia Alcaldesa 2020-2024. Bogotá, 2019. p. 20

A continuación, se desarrollarán brevemente y de forma general cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, agrupados en los 5 grupos mencionados anteriormente. Cada Objetivo se estudiará a partir de dos elementos primordiales: cual es el problema que busca solucionar en primer lugar, y cuáles son las medidas que recomienda para sanear o dar respuesta a esta problemática.

**3.6.1 Objetivos de Desarrollo Sostenible – personas:** Bajo esta categoría, se agrupan los Objetivos de Desarrollo Sostenible que versan sobre el desarrollo económico, social, educativo y de bienestar de todas las personas bajo condiciones de igualdad y equidad.

**3.6.1.1 Fin a la pobreza:** Para el año 2014, una de cada cinco personas en el mundo vivía en condiciones de pobreza, subsistiendo aproximadamente con menos de \$1,25 dólares al día.<sup>76</sup> Esta problemática dificulta a su vez el poder adquisitivo de más de 736 millones de personas, quienes ven limitadas sus posibilidades de acceder a servicios básicos, alimentos, servicios de salud y aunado a esto, la exclusión social con la que suelen vivir dentro de sus comunidades.

Este objetivo busca la implementación de políticas y programas enfocados en la población más vulnerable, el aumento de la accesibilidad a recursos y servicios básicos, y el apoyo a las comunidades más vulnerables frente a los conflictos y el clima.

**3.6.1.2 Hambre cero:** En el año 2017, 821 millones de personas en el planeta padecen hambre, y cerca de 150 millones de niños, niñas y adolescentes sufren retrasos en su desarrollo y crecimiento en razón a la malnutrición.<sup>77</sup> Esta problemática también va de la mano con la producción agrícola y la afectación sobre la misma suscitada por problemas climáticos, falta de desarrollo agropecuario y la degradación ambiental.

---

<sup>76</sup> NOTIMEX Y PL. ONU: subsisten con menos de 1.25 dólares una de cada 5 personas. En: Periódico La Jornada. Octubre, 2014. Año 31, no. 10851, p. 25.

<sup>77</sup> FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo: fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma: FAO, 2018. p. 12.

Como solución a esta problemática, el Objetivo de Desarrollo Sostenible busca aumentar el acceso de toda la población, en especial de los niños, a una alimentación nutritiva y suficiente; y de forma subsecuente, promover la agricultura sostenible y equitativa, asegurando el acceso a la tierra, la implementación de tecnologías agrícolas, y el aumento de la productividad agropecuaria.

**3.6.1.3 Salud y Bienestar:** Este objetivo busca garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. La principal problemática a la que se busca dar solución es el acceso a servicios de salud básicos y de protección social, el combate de enfermedades infecciosas relacionadas con ambientes frágiles en temas de salubridad, y la prevención de enfermedades no transmisibles relacionadas con los hábitos de vida.

Respecto a la solución a estas problemáticas, se destacan las políticas encaminadas a aumentar la cobertura de los servicios de salud y garantizar el acceso a la mayoría de la población, incentivar la investigación en materia de salud pública y prevención de enfermedades infecciosas, así como implementar estrategias educativas sobre vida y alimentación saludable para aquellas poblaciones que se encuentran en mayor riesgo de padecer patologías relacionadas con el estilo de vida.

**3.6.1.4 Educación de calidad:** Para el año 2013, 57 millones de niños alrededor del mundo no tenían acceso a una educación básica, la mitad de ellos en zonas de conflicto y guerra civil. Esta problemática se acentúa con las limitaciones de las niñas para acceder a la educación, en donde para este mismo año, 1 de cada 4 no asistía a la escuela. Estos fenómenos se ven reflejados en los niveles de competencias básicos que deberían tener los niños y adolescentes, en donde 6 de cada 10 para el año 2013 no alcanzaban un nivel de conocimientos básicos en matemáticas y lectura.<sup>78</sup>

Ante esta problemática, se plantean políticas encaminadas a garantizar el acceso de todos los niños y niñas, en condiciones igualitarias, a una educación básica gratuita y de calidad. Esta universalidad en el acceso a la educación también debe aplicarse a la formación técnica y superior.

**3.6.1.5 Igualdad de género:** Cuando se habla de disparidad o desigualdad de género, son diversos los factores o hechos que se suscitan en diferentes comunidades y países del mundo respecto a los derechos de las mujeres.

La desigualdad salarial, la violencia física y/o sexual, la propiedad de la tierra y el acceso igualitario a la política y cargos de trascendencia pública son los problemas más frecuentes que encuentran las mujeres en diferentes comunidades del mundo, en especial en aquellos países en vías de desarrollo.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> UNESCO. Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo 2013: enseñanza y aprendizaje, lograr la calidad para todos. París: UNESCO, 2014. p. 28.

<sup>79</sup> ONU MUJERES. Informe anual 2013 – 2014. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Nueva York: ONU Mujeres, 2014. p. 4.

Son políticas igualitarias en materia de género aquellas encaminadas a prevenir y eliminar toda forma de violencia contra la mujer, igualar los salarios ocupados por un mismo cargo entre hombres y mujeres, promover el respeto de los derechos de la mujer y aumentar cada vez más la ocupación de cargos públicos y la candidatura a estos cargos por parte de mujeres.

**3.6.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible – prosperidad:** Las dinámicas propias de las comunidades actuales implican que diversos factores relacionados principalmente con la adquisición de servicios, y que por ende afectan y son responsabilidad de todos, sean igualitarios respecto a su accesibilidad, garantía equitativa, y armonía con el medio ambiente.

**3.6.2.1 Energía asequible y no contaminante:** Para el año 2018, mil millones de personas en el mundo vivían sin electricidad, y tres mil millones usaban combustibles contaminantes para cocinar.<sup>80</sup>

Aunque desde inicios del siglo XXI el acceso a la energía eléctrica aumentó en todo el mundo, lo cierto es que a la par, la población mundial también va en aumento, lo que implica que, de no aumentar la producción y accesibilidad de energía, el acceso a la misma no podrá garantizarse a toda la población mundial, en especial aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad.

---

<sup>80</sup> IEA, IRENA, UNSD, WBG Y WHO. Tracking SDG7: the energy progressreport 2018. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2018. p. 2.

No solo el acceso a la energía se cataloga como una problemática, sino también la producción de la misma, en tanto la obtención mediante métodos altamente contaminantes implican también una destrucción de los recursos y medios naturales, así como una afectación en la salud de la población en general.

Surgen entonces como soluciones a estas problemáticas, el aumento en la producción y accesibilidad de energía proveniente de fuentes limpias y alternativas, como la eólica, solar, termal, entre otras, así como el aumento de la infraestructura para garantizar la energía que necesitarán las crecientes generaciones venideras.

**3.6.2.2 Trabajo decente y crecimiento económico:** Siendo la tasa de desempleo mundial de un 5,5 % en el 2018, lo que es igual a 192 millones de personas desempleadas en el mundo aproximadamente, también se suma el aumento de los empleos vulnerables y las relaciones de esclavitud, trabajo forzoso y tráfico humano que aún subsisten en diferentes partes del mundo.<sup>81</sup>

Se surten como soluciones a estas problemáticas las políticas encaminadas a garantizar un empleo digno, aumentar los programas de creación de empresa y la generación de empleo, así como la erradicación de toda forma de esclavitud y trabajo forzado.

---

<sup>81</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. World employment social Outlook, Trends 2018. Génova: International Labour Office, 2018. p. 1.

**3.6.2.3 Industria, innovación e infraestructura:** Este objetivo se relaciona con otros elementos como la producción agrícola, el acceso a energía eléctrica, la producción mediante energías limpias y la innovación en la creación de empresas; sin embargo, podrían visualizarse como problemáticas principales el acceso a internet de más de 4 mil millones de personas en el mundo<sup>82</sup>, el bajo nivel de desarrollo técnico en la producción agrícola y el acceso a vías y medios de comunicación adecuados para toda la población.

Surgen como soluciones a estas problemáticas el aumento en la cobertura y acceso a internet, las políticas encaminadas a promover la innovación, investigación, y emprendimiento en el sector agrícola y empresarial, y la construcción y mantenimiento de vías adecuadas de comunicación urbana y rural.

**3.6.2.4 Reducción de las desigualdades:** De las numerosas desigualdades en diferentes ámbitos sociales, culturales y económicos de la comunidad mundial, este objetivo se centra en aquella relacionada con la desigualdad de ingresos. Esta desigualdad se ve reflejada según el informe económico de Davos del año 2017, en donde para este mismo año, el 87 por ciento de la riqueza producida a nivel global fue para el 1 por ciento de la población más rica, mientras el 50 por ciento más pobre, no recibió nada de este crecimiento.<sup>83</sup>

Ante esta desigualdad abismal, que se ve reflejada en otros aspectos socioeconómicos de las comunidades, se busca implementar políticas de

---

<sup>82</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU Y CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL. Progresos realizados en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información a nivel regional e internacional. Informe del Secretario General, Nueva York: Asamblea General de la ONU y Consejo Económico y Social, 2019. p. 1.

<sup>83</sup> NEIRA, Armando. El 2017 aumentó el abismo entre millonarios y pobres. El 82% de la riqueza creada en el mundo el año pasado fue para el 1% más rico de la población. En: El Tiempo. Enero, 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-aumento-en-el-2017-y-la-brecha-entre-ricos-y-pobres-175900>

empoderamiento de las personas de más bajos ingresos, inclusión económica de todos los sectores sociales y regulación de las instituciones y mercados financieros.

**3.6.2.5 Ciudades y comunidades sostenibles:** Para finales de la década de los 2000, 828 millones de personas vivían en barrios marginales en ciudades de todo el mundo. Con esta cifra en constante aumento, y los diversos factores que se relacionan con la vida urbana como el transporte, infraestructura, sobrepoblación, contaminación y seguridad, la vida en las urbes implica a su vez, una serie de problemáticas que se generan con la vida en sociedad.<sup>84</sup>

Ante estos hechos, surge como soluciones la implementación de políticas para el acceso a viviendas seguras y asequibles, el mejoramiento de las zonas o barrios marginales, y el desarrollo en infraestructura de transporte público, zonas verdes y gestión urbana adecuada a las necesidades de una población urbana creciente.

**3.6.3 Objetivos de Desarrollo Sostenible – paz:** La vida adecuada en sociedad implica la garantía de un escenario pacífico y libre de violencias de cualquier tipo, garantizado a través de diferentes estrategias de seguridad, inclusión y paz

---

<sup>84</sup> AMINISTIA INTERNACIONAL. De las promesas a los hechos; dar prioridad a los derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Secretariado internacional Madrid: Amnistía Internacional, 2010. p. 38.

**3.6.3.1 Paz, justicia e instituciones sólidas:** A finales del año 2017, había en el mundo 68.5 millones de personas desplazadas por la violencia. Esta cifra tiene su mayor impacto en países en vías de desarrollo, ya que aportan el 85 por ciento de desplazados alrededor del mundo.<sup>85</sup>

Un escenario de guerra nacional o internacional afecta directamente la consecución de cualquier objetivo de desarrollo sostenible que implique el trabajo mancomunado de la mayoría o algunos sectores sociales, impidiendo la consecución de logros económicos, sociales y medioambientales al estar de por medio un escenario de violencia, conflicto, discriminación y desplazamiento.

Surgen entonces como soluciones a esta problemática el fortalecimiento del Estado de Derecho y sus instituciones, la promoción y protección de los derechos humanos y la implementación efectiva de planes de seguridad preventivos, reguladores y sancionadores.

**3.6.4 Objetivos de Desarrollo Sostenible – planeta:** Bajo esta agrupación, se encuentran aquellos Objetivos encaminados a proteger el planeta, sus recursos, sus ecosistemas y la producción responsable y sostenible teniendo en cuenta la limitación natural de los recursos o materias primas.

---

<sup>85</sup> ACNUR. Tendencias globales, desplazamiento forzado en 2017. Ginebra: La Agencia de la ONU para los Refugiados, 2018. p. 6 – 8.

**3.6.4.1 Agua limpia y saneamiento:** El acceso al agua potable, la creciente escasez de recursos hídricos seguros, el acceso a un sistema de alcantarillado y depósito de desechos que reciba un tratamiento previo antes de verterse en las fuentes hídricas, y la amenaza en el aumento de las temperaturas por el cambio climático, se convierten en las principales problemáticas que afectan el acceso y disfrute general y equitativo de los recursos hídricos, en especial para aquella población más vulnerable.<sup>86</sup>

Bajo esta problemática, surgen como soluciones todas las políticas dirigidas a cuidar los afluentes hídricos el mejorar y desarrollar la infraestructura necesaria para el abastecimiento de agua potable a la mayoría de la población, mejorar los sistemas para el depósito seguro y salubre de los desechos e incentivar los hábitos de higiene en la población.

**3.6.4.2 Producción y consumo responsables:** Los problemas a los que se enfrenta la humanidad respecto al consumo de los recursos naturales son amplios, sin embargo, este objetivo en específico se relaciona con el gasto del agua para la agricultura y el desperdicio de alimentos.

El 70 por ciento del agua dulce del planeta se utiliza para la siembra, crecimiento y recolección de cultivos en el mundo,<sup>87</sup> mientras que 1300 millones de toneladas de comida se desperdician cada año.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> PROGRAMA MUNDIAL DE LA EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRICOS DE LA UNESCO. Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2019; no dejar a nadie atrás. Paris: UNESCO, 2019. p. 13 – 19.

<sup>87</sup> FAO. El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura. La gestión de los sistemas en situación de riesgo. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2011. p. 28.

<sup>88</sup> FAO. Perdidas y desperdicios de alimentos en el mundo; alcance, causas y prevención. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma: FAO, 2012. p. 4.

Estos hechos son los que justifican la creación y aplicación de medidas orientadas a generar una producción alimenticia más eficiente, crear programas que perfeccionen la distribución de alimentos, incentivar la reducción de desechos y el reciclaje, así como generar hábitos alimenticios adecuados que puedan tener un impacto positivo y sostenible en los mercados.

**3.6.4.3 Acción por el clima:** El cambio climático es una realidad que afecta a todo el planeta. Las emisiones de gas invernadero y el bajo uso de energías renovables amenaza con empeorar el equilibrio climático y ecosistémico del planeta, lo que genera fenómenos climáticos que afectan directa e indirectamente a toda la población del planeta, en especial a aquella que se encuentra menos preparada para asumir los daños y consecuencias de las alteraciones del clima.

La reducción paulatina y sostenida en la producción de gases de efecto invernadero, la generación de fuentes de energías limpias y renovables, así como la enseñanza y aplicación de medidas amigables con el medio ambiente desde todos los ámbitos y dirigido desde los sectores sociales más pequeños, hasta las grandes industrias, permitirán lograr con el cumplimiento del objetivo de la protección del equilibrio climático mundial.

**3.6.4.4 Vida submarina:** El océano y sus ecosistemas no solo son ricos en vida vegetal y animal, sino también proporcionan el sustento económico de más de 3000 millones de personas en el mundo, así como cumplen funciones reguladoras del clima del planeta y aportan recursos naturales a las diferentes economías de los países costeros del mundo.<sup>89</sup>

La regulación de la pesca sostenible, la protección de los océanos frente a las diferentes formas de contaminación, y la regulación eficiente de la extracción y utilización de los recursos marinos, son políticas que permiten cumplir con las metas que se plantea este objetivo en específico.

**3.6.4.5 Vida de ecosistemas terrestres:** Siendo los ecosistemas terrestres del mundo de tan amplia envergadura y cada uno con características específicas en donde florece diferentes formas de vida, los ecosistemas boscosos, selváticos y montañosos con los más representativos y a su vez, los que mayor importancia tienen para millones de personas. La función de los bosques como hogar de la mayoría de especies vegetales y animales terrestres del mundo, así como los ecosistemas de montaña que proporcionan agua pura como los páramos, constituyen la base de muchas necesidades que las comunidades requieren para su subsistencia.

Entre el 2000 y 2010, se registró una pérdida neta de 7 millones de hectáreas anuales en países tropicales, siendo esta tasa mayor en países en vías de desarrollo.<sup>90</sup> Estas tasas de pérdida de bosque natural no solo amenazan el ecosistema de millones de seres vivos, sino también la producción de agua, la

---

<sup>89</sup> UNESCO. Háblame de los océanos. Paris: Ediciones UNESCO, 2003.

<sup>90</sup> FAO. El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2016. p. 10.

absorción de gases de efecto invernadero, la pérdida de suelos y el sustento de millones de personas que dependen directa e indirectamente de los recursos naturales provenientes de estos medios.

Resultan entonces importantes las políticas direccionadas a proteger los bosques del mundo, sancionar la tala ilegal, incentivar la reforestación, proteger las especies animales y vegetales que habitan en estos entornos, así como promover un uso sostenible de los recursos provenientes de ellos.

**3.6.5 Objetivos de Desarrollo Sostenible – alianzas:** Bajo esta consigna, se busca generar un trabajo mancomunado de diferentes actores e instituciones a niveles regionales, nacionales e internacionales que, de forma conjunta, trabajen para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta en todo momento a las poblaciones y comunidades más vulnerables.

**3.6.5.1 Alianzas para lograr los objetivos:** La cooperación económica de los países e instituciones desarrolladas y con mayor poder adquisitivo debe ir direccionada cada vez más, a apoyar el crecimiento y desarrollo de las naciones y comunidades desfavorecidas. Esta conexión interregional e interinstitucional permitirá llegar al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de una forma más sostenible, duradera y expedita.

Son entonces políticas claves para la consecución de una mayor cooperación el que las diferentes entidades con mayor fortaleza económica apoyen en pequeña, mediana y gran escala a aquellas personas, comunidades e instituciones que lo

requieran, y cuyo objetivo vaya direccionado al desarrollo sostenible, el mejoramiento de la calidad de vida, y la consecución de los diferentes objetivos anteriormente mencionados, los cuales tienen como única finalidad el llevar a la humanidad a un equilibrio social, ambiental, político y económico.

En conjunto, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible no son otra cosa que metas de carácter global, que todo país, independientemente del nivel de desarrollo, cultura predominante, riqueza o tipo de gobierno, debe propender cumplir o ayudar a otros a que se cumplan, siendo elementos que buscan que la humanidad en todas sus dimensiones logre un desarrollo y estabilidad que permitan un mejoramiento de la calidad de vida, un mejor acceso a bienes y servicios, y el cumplimiento de los elementos propios de una vida digna para todos.

#### **4. LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO OFERTADOS EN LAS CANDIDATURAS A LA GOBERNACIÓN DE SANTANDER 2020 – 2023: CONTENIDO Y ELEMENTOS RELACIONADOS CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PNUD**

A partir de la información suministrada en materia de programas de gobierno y Objetivos de Desarrollo Sostenible, resulta procedente dar una mirada y consecuente análisis a los programas de gobierno que ofertaron en su momento los candidatos a la Gobernación de Santander para el periodo 2020 – 2023.

Si bien, como ya se mencionó en los primeros capítulos del presente escrito, no existe una regulación específica en materia de programas de gobierno o requisitos imprescindibles en el contenido de los mismos, una examinación de estos a partir de la mención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, su desarrollo a través de políticas públicas que permitan de forma directa o indirecta su consecución, o el tenerlos en cuenta al momento de trazar los lineamientos administrativos de las campañas que buscan convencer al electorado, resultan de suma importancia para un país cuya normatividad no contempla una exigencia sobre las promesas de campaña ni la viabilidad de los planes orquestados y publicitados por los candidatos regionales.

Aunque los Objetivos de Desarrollo Sostenible no son legalmente requisitos de los programas de gobierno, el PNUD junto con otras entidades de orden nacional, llevan varios años gestionando y educando en materia de elecciones y gobierno, buscando que tanto el electorado, como los candidatos, partidos y movimientos políticos, tengan en cuenta objetivos trascendentales y transversales para la resolución de problemáticas locales y regionales, que a su vez, tienen incidencia a nivel nacional e internacional.

Lo anterior adquiere una mayor importancia si se tiene en cuenta que el voto colombiano a nivel departamental y municipal es programático, tal como lo dispuso la Constitución Política de 1991, por lo que tener en cuenta a estos Objetivos de Desarrollo, permite una construcción de programas que respondan a necesidades de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida desde distintos ámbitos, implicando un trabajo de planeación y viabilidad por parte de los candidatos y sus equipos programáticos al momento de elaborar los respectivos programas, incentivando la incidencia real en el desarrollo de las localidades y regiones alejándose de la política tradicional y los planes de campaña que se quedan como simples promesas políticas que nunca se llegan a cumplir.

A raíz de lo anterior, se evaluarán los seis programas de gobierno ofertados por los candidatos a la Gobernación de Santander en las elecciones celebradas el 27 de octubre de 2019 a partir de dos elementos: el primero de ellos se trata de la *“Identificación de problemas o elementos equiparables a los planteamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”*, categoría que evaluará si en los programas se tuvieron en cuenta cada uno de los Objetivos del Milenio, ya sea mencionándolos como un problema a solucionar que tiene el Departamento de Santander, como un elemento que buscaran desarrollar durante su gobierno en el determinado campo específico al que se relacione el Objetivo, o bien, como un principio o marco de referencia que guiará su proceder durante el periodo de gobierno.

El segundo elemento que se evaluará, será la *“Existencia o establecimiento de políticas y/o planes administrativos o gubernamentales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible”*, elemento que buscará establecer si, por cada Objetivo, existen planes concretos que establezcan la ruta para cumplir con la meta o resolver la problemática consecuente. Este segundo elemento no implica que

exista una política específica para cada Objetivo, ya que un mismo plan o programa puede ir encaminado a resolver las problemáticas o desarrollar los fines de dos o más Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para ambos elementos, se indicará su presencia o ausencia, así como la página específica del programa de gobierno del candidato en donde se encuentran contenidos, estructura dispuesta en una tabla por candidato.

Es importante aclarar con anterioridad al análisis de los programas de gobierno, que éste mismo se realizará independientemente de si el programa de gobierno, candidato o equipo programático, manifestaron el conocimiento de estos objetivos en el programa como tal; esto en razón a que, como ya se ha indicado en capítulos anteriores, no existe normatividad o jurisprudencia que establezcan requisitos obligatorios respecto al contenido de los programas ofertados en las campañas electorales, por lo que no sería adecuado entrar a discriminar el análisis de uno u otro programa por el hecho de la mención explícita de los Objetivos del PNUD. En concordancia con lo expresado, se analizarán los programas de los candidatos de forma integral, buscando aquellas políticas, propuestas, metas y principios que sean acordes a los Objetivos ya esbozados en la última parte del Capítulo Tercero.

Lo anterior encuentra justificación en el alcance y naturaleza de los Objetivos del Milenio, teniendo éstos un enfoque transversal que busca dar solución a las problemáticas que se ciernen en diferentes campos y escenarios de la vida social moderna, y a los cuales Colombia y el Departamento de Santander no es ajeno.

Estos Objetivos de Desarrollo son ya conocidos en razón a la trayectoria que el PNUD ha tenido en el país, tanto en la introducción y acompañamiento de programas sociales, como el asesoramiento y capacitación al Estado y sus

funcionarios, elemento que desde hace varios años también se llevó a la esfera electoral y política mediante la enseñanza sobre estos temas a candidatos, partidos, movimientos políticos y a la ciudadanía en general.

Los Objetivos a evaluarse serán 16, en tanto el relacionado con la protección de ecosistemas marítimos y vida submarina no le es aplicable al Departamento de Santander.

Cabe recalcar que cada programa se evaluará de forma enunciativa, es decir, se establecerá la presencia o no de los elementos anteriormente mencionados, sin incurrir en una valoración o evaluación de la viabilidad, pertinencia o naturaleza de los diferentes políticas o planes. Lo anterior en razón a que estos elementos no son propios de los objetivos que busca lograr la presente investigación, haciendo necesario que su abordaje se de en otros estudios relacionados con gobierno y administración pública de entidades territoriales.

Los programas de gobierno se encuentran en las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Gobernación de Santander, quienes en desarrollo de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, han puesto a disposición del público en general los Programas de Gobierno de los candidatos a gobernaciones y alcaldías para las elecciones del periodo 2020 – 2023 a través del programa Infovotantes 2019 y la página web de la Gobernación de Santander.

#### **4.1 PROGRAMA DE GOBIERNO DE NERTHINK MAURICIO AGUILAR HURTADO**

El programa de gobierno de Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado se encuentra conformado por 4 elementos principales, el primero relacionado con los fundamentos del programa, el segundo y tercero conformados cada uno por siete ejes y principios relacionados con cada una de las provincias de Santander, y el cuarto y el de mayor contenido, conformado por veinticuatro sectores que van desde el sector agrícola y medioambiental, hasta aquellos sectores de carácter social como adulto mayor, mujeres y minorías, entre otros.

En cada uno de los sectores, se desarrolla una descripción del mismo, seguido del desarrollo de diversos sub ejes que, a su vez, se conforman de un conjunto de propuestas y planes para cumplir con el objetivo propuesto. En algunos de los sectores, como el de Agricultura, también se incluyen los propósitos que buscan cumplirse y una aproximación diagnóstica al estado de este sector en los municipios del departamento<sup>91</sup>.

Respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible del PNUD, el programa del candidato Mauricio Aguilar los referencia como elementos que se desarrollarán a la par de cada una de las propuestas programáticas:

Estas propuestas programáticas, se proyectan cumplir, basándose en la integración oportuna de las mismas, con cada una de las dimensiones poblacionales para el desarrollo sustentable, en lo referente a cada uno los ámbitos (social, ambiental, económico e institucional) respectivamente, a su vez, éstas, se proyectaron para ir de la mano con el cumplimiento de la

---

<sup>91</sup> AGUILAR, Mauricio. Programa de gobierno Siempre Santander. Mauricio Aguilar gobernador de Santander 2020 – 2023.

gran mayoría de las metas dispuestas dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (O.D.S.) pactados por los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2015, las cuales también estarán directamente relacionadas a los programas que se acordaron ejecutar en la Ley 1955 de 2019, la cual adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad.”<sup>92</sup>

En materia de diagnóstico a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el programa de gobierno de Mauricio Aguilar reconoce 11 de los 16 problemas o elementos relacionados con los Objetivos del Milenio que se analizaron en el capítulo anterior, mientras que, respecto a la existencia de planes o políticas direccionados al cumplimiento de estos Objetivos, el programa los desarrolla para la totalidad de éstos.

Tabla 1. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Identificación de problemas o elementos equiparables a los planteamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Existencia o establecimiento de políticas y/o planes administrativos o gubernamentales para cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible</b>
1. Fin a la Pobreza	SI <i>Pag 123 a 125</i>	SI <i>Pag 124 a 125</i>
2. Hambre Cero	NO	SI <i>Pag 11, 12 y 64</i>
3. Salud y Bienestar	SI <i>Pag 38 a 41 y 58 a 62</i>	SI <i>Pag 41, y 62 a 68</i>
4. Educación de Calidad	NO	SI <i>Pag 41 a 43 y 118</i>
5. Igualdad de Genero	SI	SI

<sup>92</sup> Ibíd. p. 4 - 5.

	<i>Pag 116 a 118</i>	<i>Pag 118 a 120</i>
6. Energía Asequible y No Contaminante	SI <i>Pag 15</i>	SI <i>Pag 17 a 18</i>
7. Trabajo Decente y Crecimiento Económico	SI <i>Pag 26 a 27, 112 y 123 a 124</i>	SI <i>Pag 28 a 29, y 112 a 113</i>
8. Industria, Innovación e Infraestructura	SI <i>Pag 7, 80 a 82 y 52 a 54</i>	SI <i>Pag 11 a 12, 87 a 88 y 55 a 56</i>
9. Reducción de las Desigualdades	NO	SI <i>Pag 28</i>
10. Ciudades y Comunidades Sostenibles	SI <i>Pag 70 a 73 y 103 a 104,</i>	SI <i>Pag 73 a 77 y 105</i>
11. Paz, Justicia e Instituciones Solidas	SI <i>Pag 147</i>	SI <i>Pag 73 a 77 y 148</i>
12. Agua Limpia y Saneamiento	NO	SI <i>Pag 17</i>
13. Producción y Consumo Responsables	SI <i>Pag7, 10 y 15</i>	SI <i>Pag 11, 17 y 19 a 20</i>
14. Acción por el Clima	SI <i>Pag 14 a 16 y 46</i>	SI <i>Pag 18 y 47 a 49</i>
15. Vida de Ecosistemas Terrestres	SI <i>Pag 14 a 15</i>	SI <i>Pag 18 a 19</i>
16. Alianzas para Lograr los Objetivos	NO	SI <i>Pag 48, 55, 76 y 88</i>

Fuente: Creación propia.

#### **4.2 PROGRAMA DE GOBIERNO DE EMIRO BUENO ARIAS**

El candidato Emiro Arias Bueno abanderará un programa de gobierno que se puede dividir en 3 partes: la primera, contiene diez ejes transversales que buscan permear

la propuesta de gobierno del candidato, como el liderazgo en el cuidado del agua, o la consolidación del Departamento en educación y deporte.

Seguidamente, se hace una aproximación diagnóstica a la situación del Departamento, centrándose principalmente en algunas características demográficas, geográficas y económicas del mismo.

La tercera parte y más extensa, hace referencia al desarrollo de las distintas propuestas y planes programáticos, siendo las partes más notables del mismo lo relacionado con el desarrollo empresarial, la consolidación de los sectores productivos, seguido por las propuestas encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida y los elementos inherentes al mismo, como el medio ambiente y la salud.

El programa no hace referencia alguna a los Objetivos de Desarrollo Sostenible del PNUD.

A pesar de esta ausencia, el programa de gobierno de Emiro Bueno Arias identifica nueve problemáticas relacionadas con los Objetivos del Milenio, mientras que desarrolla programas y políticas para cumplir con diferentes elementos de los dieciséis Objetivos analizados.

Tabla 2. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de Emiro Arias Bueno conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Identificación de un problema o elemento equiparable a los planteamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Existencia o establecimiento de políticas y/o planes administrativos o gubernamentales para cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible</b>
1. Fin a la Pobreza	SI <i>Pag 22 a 23</i>	SI <i>Pag 25 y 33</i>
2. Hambre Cero	NO	SI <i>Pag 33</i>
3. Salud y Bienestar	SI <i>Pag 40 a 43</i>	SI <i>Pag 43 a 45</i>
4. Educación de Calidad	NO	SI <i>Pag 31 a 32 y 39</i>
5. Igualdad de Genero	NO	SI <i>Pag 33</i>
6. Energía Asequible y No Contaminante	NO	SI <i>Pag 21</i>
7. Trabajo Decente y Crecimiento Económico	SI <i>Pag 7</i>	SI <i>Pag 11 y 15</i>
8. Industria, Innovación e Infraestructura	NO	SI <i>Pag 11, 19 a 22 y 38 a 39</i>
9. Reducción de las Desigualdades	SI <i>Pag 23</i>	SI <i>Pag 24</i>
10. Ciudades y Comunidades Sostenibles	NO	SI <i>Pag 21 y 32</i>
11. Paz, Justicia e Instituciones Solidas	SI <i>Pag 13 a 14</i>	SI <i>Pag 32</i>
12. Agua Limpia y Saneamiento	SI <i>Pag 20</i>	SI <i>Pag 21 a 22, 35 a 36 y 43</i>
13. Producción y Consumo Responsables	SI <i>Pag 3 y 43</i>	SI <i>Pag 36 y 43</i>

14. Acción por el Clima	SI <i>Pag 3, 34 y 35</i>	SI <i>Pag 20, 33 y 36</i>
15. Vida de Ecosistemas Terrestres	SI <i>Pag 3</i>	SI <i>Pag 35 a 36</i>
16. Alianzas para Lograr los Objetivos	NO	SI <i>Pag 29 a 30</i>

Fuente: Creación propia.

#### **4.3 PROGRAMA DE GOBIERNO DE ELKIN DAVID BUENO ALTAHONA**

El programa ofrecido por el candidato Elkin David Bueno Altahona se encuentra conformado por 5 partes: la primera se enfoca en los principios de gobierno abanderados por el candidato y su programa; la segunda, hace referencia a una serie de documentos y fuentes que se toman como referencia para la elaboración de la plataforma programática, en donde se destacan los pactos provinciales, regionales y nacionales para la consecución de los objetivos de gobierno, pero destaca para efectos de la presente investigación la mención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como parte de los elementos que influenciarán en el desarrollo de las políticas públicas y la gestión administrativa regional.<sup>93</sup>

Esta mención también se enriquece con la estructuración conjunta que se resalta entre el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Regional de Competitividad de Santander 2018 – 2032, y las metas y alcances de los Objetivos del Milenio del PNUD.

---

<sup>93</sup> BUENO, Elkin. Programa de gobierno. Elkin David Bueno Altahona, "El futuro es bueno con bienestar, desarrollo y equidad" 2020 - 2023

Respecto al análisis de la identificación de problemas y políticas concordantes con los Objetivos de Desarrollo sostenible, el programa de gobierno del candidato identifica 15 de 16 elementos relacionados con problemáticas acordes a los Objetivos, mientras que, respecto a la existencia de planes o políticas direccionadas a dar solución a estas cuestiones, el programa prevé rutas para la totalidad de los Objetivos analizados.

Tabla 3. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de Elkin David Bueno Altahona conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Identificación de un problema o elemento equiparable a los planteamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Existencia o establecimiento de políticas y/o planes administrativos o gubernamentales para cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible</b>
1. Fin a la Pobreza	SI <i>Pag 81 a 89</i>	SI <i>Pag 172 a 176</i>
2. Hambre Cero	SI <i>Pag 37 a 39</i>	SI <i>Pag 147</i>
3. Salud y Bienestar	SI <i>Pag 46 a 50</i>	SI <i>Pag 152 a 254</i>
4. Educación de Calidad	SI <i>Pag 33 a 45</i>	SI <i>Pag 146 a 151</i>
5. Igualdad de Genero	SI <i>Pag 84</i>	SI <i>Pag 173 a 174</i>
6. Energía Asequible y No Contaminante	SI <i>Pag 80 a 81</i>	SI <i>Pag 199</i>
7. Trabajo Decente y Crecimiento Económico	SI <i>Pag 29</i>	SI <i>Pag 185</i>
8. Industria, Innovación e Infraestructura	SI <i>Pag 107 a 119 y 124 a 129</i>	SI <i>Pag 178 a 179, 180 a 186 y 191 a 195</i>
9. Reducción de las Desigualdades	NO	SI <i>Pag 183</i>

10. Ciudades y Comunidades Sostenibles	SI <i>Pag 67 a 73</i>	SI <i>Pag 168 a 170</i>
11. Paz, Justicia e Instituciones Solidas	SI <i>Pag 62 a 66</i>	SI <i>Pag 163 a 168</i>
12. Agua Limpia y Saneamiento	SI <i>Pag 73 a 79 y 196</i>	SI <i>Pag 170 a 171, 178, 188 y 198</i>
13. Producción y Consumo Responsables	SI <i>Pag 79 y 130 a 142</i>	SI <i>Pag 170 a 171, 197 a 198</i>
14. Acción por el Clima	SI <i>Pag 130 a 142</i>	SI <i>Pag 197 a 199</i>
15. Vida de Ecosistemas Terrestres	SI <i>Pag 131 a 142 y 196 a 197</i>	SI <i>Pag 197 a 199</i>
16. Alianzas para Lograr los Objetivos	SI <i>Pag 143 a 145</i>	SI <i>Pag 200 a 202</i>

Fuente: Creación propia.

#### **4.4 PROGRAMA DE GOBIERNO DE PEDRO LEONIDAS GÓMEZ GÓMEZ**

El programa de gobierno del candidato Leónidas Gómez Gómez está compuesto por 100 “principios” o políticas que se encuentran distribuidas en 12 diferentes áreas temáticas, en donde se abarcan temas como desarrollo económico, turístico, estrategias anticorrupción, educación, entre otros.

A cada uno de los principios, le continua una breve descripción sobre el objetivo que se busca cumplir con dicha estrategia, o bien, la descripción de un plan o política acorde con la temática específica del “principio”.

Al finalizar con el desarrollo de estos 100 elementos, el programa del candidato da una breve descripción diagnóstica del Departamento de Santander, en donde se señalan datos relacionados con la demografía y geografía departamental, así como información referente a la situación en materia de educación, programas sociales, competitividad empresarial y presupuesto.

Este Programa de Gobierno no hace mención de forma textual de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del PNUD.

Sin embargo, si se hace mención de 9 elementos o problemáticas equiparables a las desarrolladas por los Objetivos del Milenio, a su vez que, respecto a la presencia de políticas o programas direccionados a cumplir con los Objetivos analizados, se cumplen para la totalidad de estos.

Tabla 4. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de Pedro Leonidas Gómez Gómez conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Identificación de un problema o elemento equiparable a los planteamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Existencia o establecimiento de políticas y/o planes administrativos o gubernamentales para cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible</b>
1. Fin a la Pobreza	SI <i>Pag 18</i>	SI <i>Pag 8 y 18</i>
2. Hambre Cero	NO	SI <i>Pag 13</i>
3. Salud y Bienestar	SI <i>Pag 10 y 24</i>	SI <i>Pag 10 y 11</i>

4. Educación de Calidad	SI <i>Pag 13 y 24</i>	SI <i>Pag 13, 14 y 22</i>
5. Igualdad de Genero	SI <i>Pag 19</i>	SI <i>Pag 20</i>
6. Energía Asequible y No Contaminante	NO	SI <i>Pag 8, 18 y 22</i>
7. Trabajo Decente y Crecimiento Económico	NO	SI <i>Pag 8, 9 y 15</i>
8. Industria, Innovación e Infraestructura	SI <i>Pag 17</i>	SI <i>Pag 17, 18 y 22</i>
9. Reducción de las Desigualdades	SI <i>Pag 13</i>	SI <i>Pag 7 y 8</i>
10. Ciudades y Comunidades Sostenibles	NO	SI <i>Pag 9</i>
11. Paz, Justicia e Instituciones Solidas	SI <i>Pag 16</i>	SI <i>Pag 16 y 19</i>
12. Agua Limpia y Saneamiento	SI <i>Pag 12 y 17</i>	SI <i>Pag 18</i>
13. Producción y Consumo Responsables	NO	SI <i>Pag 8 y 12</i>
14. Acción por el Clima	SI <i>Pag 12</i>	SI <i>Pag 9, 12</i>
15. Vida de Ecosistemas Terrestres	NO	SI <i>Pag 12</i>
16. Alianzas para Lograr los Objetivos	NO	SI <i>Pag 7, 8, 12, 20 y 22</i>

Fuente: Creación propia.

#### **4.5 PROGRAMA DE GOBIERNO DE ANGELA PATRICIA HERNÁNDEZ ÁLVAREZ**

El programa de gobierno de la candidata Angela Patricia Hernández se puede dividir en 4 partes. La primera da una breve información sobre el perfil de la candidata y las bases ideológicas de la propuesta de gobierno.

La segunda parte hace un diagnóstico geográfico y poblacional del Departamento de Santander. Seguido a ello, la tercera parte se compone de un análisis por sectores en donde se brinda información sobre cuatro dimensiones: la dimensión social, económica, ambiental e institucional. En cada una de estas, se brinda información diagnóstica respectiva a cada una, finalizando esta parte con información referente a los presupuestos del Departamento para los años 2017 y 2018.

La cuarta parte, desarrolla el componente estratégico, en donde se resalta la nutrida referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la caracterización de cada uno de los Objetivos, y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022:

El programa de gobierno PARA VOLVER A CREER, asume como un marco de referencia y de actuación el enfoque y lineamientos de los objetivos de desarrollo sostenible. Estos ODS, están en la Agenda 2030 y conciben 17 objetivos. Los ODS son integrales pues conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Pretenden hacer realidad los derechos humanos de todas las personas, alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, al igual que los Objetivos del

Milenio (ODM) a los que dan seguimiento, aprovechándolos y procurando abordar los asuntos pendientes.<sup>94</sup>

Seguido a ello, se desarrollan las partes correspondientes a las bases programáticas y los ejes orientadores del Programa, los cuales se encuentran divididos en doce ejes. Estos ejes son definidos, descritos y justificados brevemente, a lo que le sigue el establecimiento de una serie de acciones y políticas encaminadas a cumplir con los objetivos de cada uno de los ejes. Entre los mencionados ejes, se pueden encontrar temáticas en materia de familia, conectividad, ordenamiento territorial sustentable, entre otros.

Respecto a la identificación de problemáticas acordes a las desarrolladas por los Objetivos del Milenio, se observa que el Programa en cuestión reconoce a 9 de estos, mientras que, respecto a la previsión de políticas o planes encaminados o que puedan aportar a la consecución de los Objetivos del PNUD, se visualizan 15 de estos elementos contenidos en el referido Programa.

Tabla 5. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de Angela Patricia Hernández Álvarez conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Identificación de un problema o elemento equiparable a los planteamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Existencia o establecimiento de políticas y/o planes administrativos o gubernamentales para cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible</b>
1. Fin a la Pobreza	SI <i>Pag 11 a 12 y 31</i>	SI <i>Pag 33, 37 y 40</i>

<sup>94</sup> HERNADEZ, Angela. Programa de gobierno Para volver a crear, Gobernadora Angela Hernández 2020 – 2023. p. 23.

2. Hambre Cero	NO	NO
3. Salud y Bienestar	SI <i>Pag 13 a 15</i>	SI <i>Pag 39 a 40</i>
4. Educación de Calidad	SI <i>Pag 12</i>	SI <i>Pag 38, 40 y 43 a 44</i>
5. Igualdad de Genero	SI <i>Pag 11 y 31</i>	SI <i>Pag 37</i>
6. Energía Asequible y No Contaminante	SI <i>Pag 21</i>	SI <i>Pag 34 y 42</i>
7. Trabajo Decente y Crecimiento Económico	NO	SI <i>Pag 32 y 35 a 37</i>
8. Industria, Innovación e Infraestructura	SI <i>Pag 20 y 31</i>	SI <i>Pag 36 a 37 y 38</i>
9. Reducción de las Desigualdades	NO	SI <i>Pag 32,37 y 39</i>
10. Ciudades y Comunidades Sostenibles	NO	SI <i>Pag 33 a 34, 37 y 38</i>
11. Paz, Justicia e Instituciones Solidas	SI <i>Pag 15</i>	SI <i>Pag 32, 33 y 41 a 42</i>
12. Agua Limpia y Saneamiento	SI <i>Pag 20 a 21</i>	SI <i>Pag 33, 34 y 42</i>
13. Producción y Consumo Responsables	NO	SI <i>Pag 32, 36 y 42</i>
14. Acción por el Clima	SI <i>Pag 17 a 20</i>	SI <i>Pag 32 y 42</i>
15. Vida de Ecosistemas Terrestres	NO	SI <i>Pag 32 y 42</i>
16. Alianzas para Lograr los Objetivos	NO	SI <i>Pag 32 y 41</i>

Fuente: Creación propia.

#### **4.6 PROGRAMA DE GOBIERNO DE DAVID FERNANDO SUAREZ GUTIÉRREZ**

El programa de gobierno presentado por el candidato David Fernando Suarez se desarrolla a través de 3 partes. La primera se enfoca en dar una presentación del candidato y de algunas observaciones sobre la situación del Departamento y sus principales problemáticas. En esta primera parte también se observa la propuesta de gobierno de forma general, así como los objetivos generales que se buscan cumplir con ella.

La segunda parte contiene los ejes transversales propuestos en el programa, siendo estos los de educación, emprendimiento e innovación, finalizando con la enunciación de los principios fundamentales que regirán durante el gobierno.

La tercera y última parte, que a su vez es la más extensa del programa, desarrolla lo que el candidato llama como “Dimensiones” de su propuesta, las cuales son tres, la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental. Cada una de estas despliega a su vez, otros elementos equiparables con la dimensión a la que pertenecen, como las propuestas en materia de salud, educación, cultura, recreación y deporte, las cuales hacen parte de la primera de las dimensiones, o las áreas de agricultura y turismos, que son elementos agrupados en la segunda dimensión.

Los anteriores elementos están compuestos en primer lugar, por un diagnóstico o bien, por una justificación a raíz de su importancia según el candidato, a lo que le continua el desarrollo de la propuesta, compuesta por los principales objetivos y políticas que se ejecutarán en el periodo de gobierno.

El programa de gobierno del candidato David Suarez no posee una mención explícita de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Respecto a la identificación de problemáticas equiparables con las que desarrollan los Objetivos del Milenio, el mencionado programa identifica 3 de los 16 Objetivos estudiados, mientras que, respecto a programas o políticas encaminados a la consecución de dichos Objetivos, se encuentran 11 de estos encaminados a dicho logro.

Tabla 6. Evaluación del contenido y alcance del programa de gobierno de David Fernando Suarez Gutiérrez conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Identificación de un problema o elemento equiparable a los planteamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Existencia o establecimiento de políticas y/o planes administrativos o gubernamentales para cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible</b>
1. Fin a la Pobreza	NO	NO
2. Hambre Cero	NO	SI <i>Pag 6 a 7</i>
3. Salud y Bienestar	NO	SI <i>Pag 6 a 7 y 8</i>
4. Educación de Calidad	SI <i>Pag 5</i>	SI <i>Pag 7 a 8 y 12</i>
5. Igualdad de Genero	NO	NO
6. Energía Asequible y No Contaminante	NO	SI <i>Pag 15</i>
7. Trabajo Decente y Crecimiento Económico	NO	SI <i>Pag 13</i>
8. Industria, Innovación e Infraestructura	SI <i>Pag 5</i>	SI <i>Pag 10 a 11 y 14 a 15</i>

9. Reducción de las Desigualdades	NO	NO
10. Ciudades y Comunidades Sostenibles	NO	NO
11. Paz, Justicia e Instituciones Solidas	NO	SI <i>Pag 7</i>
12. Agua Limpia y Saneamiento	NO	SI <i>Pag 13 y 16 a 17</i>
13. Producción y Consumo Responsables	NO	SI <i>Pag 10 a 11 y 13</i>
14. Acción por el Clima	SI <i>Pag 15</i>	SI <i>Pag 15 a 18</i>
15. Vida de Ecosistemas Terrestres	NO	SI <i>Pag 16</i>
16. Alianzas para Lograr los Objetivos	NO	SI <i>Pag 14 a 15</i>

Fuente: Creación propia.

## 5. CONCLUSIONES

A continuación, se expondrán las conclusiones del presente trabajo investigativo, dando respuesta en primer lugar, a las preguntas que se plantearon en los Objetivos Específicos del escrito, continuando con la respuesta al Objetivo General que contiene o se conforma de aquellos, para finalizar con las propuestas que, desde el conocimiento aportado por la labor investigativa, pueden plantearse en desarrollo de los temas tratados en este escrito.

Los Objetivos Específicos del presente trabajo buscaban explicar los elementos que permitirían analizar los programas de gobierno de los candidatos a la Gobernación de Santander, estando encaminados en primer lugar a estudiar la figura jurídica del Voto Programático desde sus aristas conceptuales, jurídicas, jurisprudenciales y electorales. En segundo lugar, se analizó la figura de los programas de gobierno como elementos políticos y legales de planeación y gestión territorial, así como su relación con la dimensión electoral colombiana, con el voto programático y un análisis respecto a sus contenidos, haciendo énfasis en cómo se incluiría en este elemento lo correspondiente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible del PNUD, continuando con la explicación de estos y sus características principales.

Finalmente, se analizaron cada uno de los programas de gobierno, teniendo en cuenta dieciséis Objetivos de Desarrollo Sostenible, buscando por una parte el identificar que tantas problemáticas relacionadas con estos Objetivos se tuvieron en cuenta en los programas de los candidatos, y a su vez, el consecuente establecimiento de políticas o programas encaminados a cumplir con dichos Objetivos, o que darían solución a problemáticas equiparables con tales cuestiones.

En cuanto a la figura del Voto Programático, esta puede entenderse como una institución de orden constitucional, política, democrática y electoral que tiene como objetivo principal el empoderar a la población votante en el desarrollo y aplicación de un programa administrativo de gestión territorial en el departamento o municipio correspondiente, al entenderse que el voto va dirigido a la elección del programa presentado por un candidato y que, de resultar siendo el elegido por la mayoría electoral, se establecería su aplicación y cumplimiento durante el periodo de gobierno respectivo.

Colombia es pionera en la aplicación de esta idea, en tanto posee la única Constitución Política que le da el rango constitucional a esta figura, estableciendo no solo un carácter político a la elección de un programa, sino también su obligatoriedad y cumplimiento a través de un desarrollo normativo, como se da en la Ley 131 de 1994.

El Voto Programático también generó un desarrollo jurisprudencial que permitió separarlo conceptualmente de la Revocatorio del Mandato, entendiendo a este último como la garantía que tiene la población de exigir el cumplimiento del programa abanderado durante la campaña electoral y de sancionar políticamente a aquel candidato que no aplicó o cumplió con los contenidos del programa durante el periodo de gobierno.

Finalmente, el Voto Programático se relaciona política y jurídicamente con los Programas de Gobierno y los Planes de Desarrollo Territorial, conformando una triada unificada por una relación de correspondencia sustentada bajo características políticas y democráticas, como también por mandatos legales que instan al gobernador y alcalde electo a cumplir con la obligación derivada de la elección mayoritaria e incorporar lo estipulado en el Programa de Gobierno abanderado al Plan de Desarrollo Territorial correspondiente.

En cuanto a los Programas de Gobierno, elemento que compone el segundo Objetivo Específico, son numerosas las conclusiones que derivan de la investigación de estos. En primer lugar, los Programas de Gobierno poseen un desarrollo constitucional derivado del principio de democracia participativa, la facultad de vigilancia que tiene la comunidad respecto a la labor y comportamiento de sus funcionarios públicos, y su correlación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Legalmente, los Programas de Gobierno se encuentran regulados principalmente por las Leyes 131 de 1994 y 152 de 1994, estableciendo entre otros aspectos, la posibilidad de modificar o suprimir diversos elementos al momento de acoplar el programa de gobierno con el plan de desarrollo territorial, sea este último una nueva creación por parte del gobierno electo, o una continuación del plan ejecutado por la administración departamental o municipal saliente.

Jurisprudencialmente, los Programas de Gobierno tienen un desarrollo en 3 aspectos: en primer lugar, el contenido de los programas no debe cumplir con un modelo o estructura definida legal o jurisprudencialmente, ya que la Corte Constitucional, en la Sentencia C – 011 de 1994, determinaría como inexecutable el apartado normativo que establecía la inclusión de ciertos elementos como la integralidad de los programas, o las políticas encaminadas a los aspectos culturales, ecológico, laboral, entre otros. Las razones aducidas por la Corte son la prohibición de limitar el alcance de las propuestas de los candidatos y la protección del pluralismo político.

El segundo aspecto jurisprudencial tiene que ver con la Revocatoria del Mandato como garantía del cumplimiento del programa de gobierno, en donde se resaltan los aportes de la Sentencia C – 079 de 2002, en donde se separó conceptualmente al Voto Programático de la Revocatoria del Mandato, y se establecieron algunas reglas de procedencia de esta última, como el término en que debe adelantarse, como las razones por las cuales puede invocarse esta figura.

El tercer aspecto entra a debatir lo relacionado con las modificaciones del programa de gobierno al momento en que pasará a convertirse en el Plan de Desarrollo Territorial, estableciéndose por vía del Consejo de Estado y la ya citada Sentencia C – 011 de 1994, que al Alcalde o Gobernador le es dado modificar algunos

aspectos del programa para viabilizar su acoplamiento o transformación al Plan de Desarrollo Territorial, siempre y cuando sea acorde con aquel y tenga en cuenta a otros actores como el Consejo Municipal o la Asamblea Departamental según el caso.

Finalmente, no existe normativa que establezca la obligación de agregar elementos específicos en todos los programas de gobierno, u otra clase de exigencias respecto al contenido de los mismos; sin embargo, lo anterior no implica que sean nulas las recomendaciones respecto a la incorporación de elementos de desarrollo y administración territorial que tengan trascendencia a nivel social, económico y ambiental en el ámbito nacional e internacional.

Esta trascendencia puede reflejarse en los esfuerzos que el mismo Gobierno ha adelantado junto a instituciones de orden nacional e internacional, como el PNUD, para incentivar la elaboración de programas de gobierno que tengan en cuenta, entre diversos aspectos, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero lo anterior también encuentra soporte en la relación de correspondencia que, desde la Constitución y la Ley, se ha dispuesto para los Programas de Gobierno y los Planes de Desarrollo Territorial, estando estos últimos altamente influenciados por los Objetivos del Milenio, que, a su vez, también poseen una gran relevancia en el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, y como respuesta al tercer Objetivo Específico, el contenido y alcance de los Programas de Gobierno analizados, a partir de los Objetivos del PNUD, permiten calificar a los Programas presentados por los seis candidatos a la Gobernación de Santander a partir de la cantidad de problemáticas diagnosticadas o reconocidas por los programas, y la visualización de políticas y propuestas

encaminadas a dar solución a estos problemas, acorde a los Objetivos del Milenio y las áreas por las que trabaja o se aplica cada uno de estos.

Es así que, a partir los elementos anteriormente mencionados, y lo dispuesto en las gráficas del cuarto capítulo, puede concluirse que el programa que mayores problemáticas relacionadas con los Objetivos del PNUD reconoció, fue el del candidato Elkin David Bueno Altahona, con quince de las dieciséis estudiadas, mientras que, el de menor diagnóstico, fue el del candidato David Fernando Suarez Gutiérrez, con tres elementos reconocidos en su programa.

Por otra parte, en lo que respecta a la proposición de programas que puedan dar solución a estas problemáticas, los programas de Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado, Emiro Bueno Arias, Elkin David Bueno Altahona y Pedro Leonidas Gómez Gómez, desarrollan propuestas para la totalidad de Objetivos analizados, mientras que el programa de Angela Patricia Hernández Álvarez propone soluciones para quince de los dieciséis elementos, y el del candidato David Fernando Suarez Gutiérrez contiene once elementos identificables con políticas direccionadas a las problemáticas presentadas.

De los seis programas analizados, solo los presentados por Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado, Elkin David Bueno Altahona y Angela Patricia Hernández Álvarez, mencionan explícitamente la existencia de los referidos Objetivos, así como la influencia que tendrán los mismos en sus periodos de gobierno de resultar ganadores electoralmente. Cabe mencionar que el programa de Angela Patricia Hernández hace un estudio extensivo sobre los Objetivos del Milenio, el PNUD y las características y naturaleza de cada uno de los mismos.

Todo lo anterior, permite observar que el programa del candidato Elkin David Bueno Altahona diagnóstico una totalidad de problemáticas acordes con las desarrolladas por los 16 Objetivos del Milenio estudiados y que, de forma consecuente, también planteó políticas para la totalidad de estas cuestiones, resaltando también la mención que hace el programa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible del PNUD.

Por otra parte, el programa presentado por el candidato David Fernando Suarez Gutiérrez solo reconoce 3 problemáticas de las 16 observadas, y a su vez, plantea 11 propuestas para dar solución a los elementos dificultosos estudiados, siendo el programa que cumplió con el menor número de Objetivos analizados desde las dos aristas tenidas en cuenta en el trabajo investigativo.

En tanto a los Objetivos como tal, y la inclusión de sus dos aspectos observados por parte de los programas analizados, el único Objetivo respecto del cual todos los programas diagnosticaron o reconocieron una problemática respecto al mismo, fue el Objetivo de la Acción por el Clima, mientras que el que menos programas se refirieron a su diagnóstico fue el Objetivo de las Alianzas para lograr los Objetivos, siendo mencionado solamente por el Programa del candidato Elkin David Bueno.

Finalmente, pasando a la postulación de propuestas y programas encaminados a dar resolución a dichas problemáticas, se encuentra un escenario muy positivo, en donde prácticamente todos los programas tenían previstas políticas que pueden dar solución a los problemas y dificultades que justifican la aplicación de los Objetivos del Milenio; aunque debe quedar claro, que la existencia de estas políticas no implican que hayan sido formuladas a partir del estudio de los Objetivos del PNUD, ya que como se observó, no todas los programas los mencionaron, y los que lo hicieron no desarrollaron sus propuestas a partir de cada uno de ellos, sino más bien, teniéndolos como marco de referencia para sus planes de gobierno.

Habiendo desarrollado cada uno de los Objetivos Específicos, puede llegarse al Objetivo General de este trabajo investigativo, el cual buscaba hacer un análisis de los programas de gobierno de los candidatos a la Gobernación de Santander para el periodo 2020 – 2023, cuyas elecciones que se celebraron el 27 de octubre de 2019 y que, de los seis candidatos inscritos oficialmente ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, resultaría obteniendo la mayoría de la votación, con un 35,64%, el candidato Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado.<sup>95</sup>

Este análisis partía de 3 elementos primordiales: la figura jurídica del voto programático, el contenido de los programas de gobierno de candidatos a gobernaciones y alcaldías, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible del PNUD.

Tal como se desarrolló durante los diferentes capítulos, existen relaciones legales y políticas que unen a la elección de un programa de gobierno con el plan de desarrollo territorial que regirá la administración de un departamento o municipio durante el periodo de gobierno del candidato que propuso tal programa. Esta relación es jurídica y política, ya que normas como la Ley 131 de 1994 y 152 de 1994 establecen las obligaciones del gobernador y alcalde electo de establecer el plan de desarrollo territorial a partir del programa de gobierno elegido por la mayoría de los votantes, así como le otorga la facultad de modificar algunos aspectos siempre y cuando la decisión no vaya en contravía del programa de gobierno abanderado, y tenga concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo que rija al momento en que inicia la nueva administración.

A partir de la relación jurídica y política de correspondencia, puede entenderse que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como elementos transversales de desarrollo

---

<sup>95</sup> (\*) Datos consultados en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil: <https://resultados2019.registraduria.gov.co/gobernador/27/colombia/santander>

social, los cuales se han venido desarrollando en Colombia de la mano del Gobierno Nacional y diferentes instituciones nacionales e internacionales, deben tener una incidencia en el desarrollo político y administrativo de la gestión territorial que tanto la Nación, como sus entidades locales, deben aplicar al momento de planear un determinado periodo de gobierno.

Es así, como se observa en rasgos generales, que los candidatos a la Gobernación de Santander para el periodo 2020 – 2023, presentaron su respectivo programa de gobierno, encaminado por una parte, a cumplir con el requisito de inscripción como candidato ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y, de otra parte, de fungir como plataforma comunicativa para sus electores o posibles electores, así como una forma de establecer las medidas políticas y administrativas que se tomaran en la región si es que éste programa resulta obteniendo la mayoría de los votos.

El contenido de los Programas de Gobierno analizados no posee una estructura base o común en ninguno de los candidatos, correspondiendo a la ausencia de limitaciones o exigencias legales respecto al cuerpo de estos programas; sin embargo, en la mayoría de ellos, se observa la identificación de un problema o el desarrollo de un principio de gobierno como la antesala a una o varias propuestas de gobierno que darían solución o desarrollo a dicho elemento.

La identificación de una problemática puede encontrarse de 3 formas: como la mención de un problema que debe dársele solución, como un elemento que se deberá evitar o que el programa del candidato erradicará de la región, o bien, como un diagnostico detallado utilizando datos y graficas que permiten entender la situación respecto a ese problema o situación a nivel departamental.

Seguido a la identificación del problema o mención del principio u objetivo, le continúan las propuestas encaminadas a dar trámite a dicho elemento o visualizar el alcance que se busca con la implementación del programa. Estas propuestas, políticas o programas, van desde intenciones de mejoramiento en una determinada área o solución a una problemática, como también el establecimiento de programas con diferentes niveles de planeación, en donde figuran elementos como la creación de los mismos, los objetivos y programas específicos que los componen, sus repercusiones, inversión económica y la meta o logro que buscan alcanzar.

Aunque los Objetivos de Desarrollo Sostenible del PNUD no se encuentran como exigencias respecto al contenido y alcance de los programas de gobierno de candidatos a gobernaciones y alcaldías, por la relación jurídico política que unen a estos programas con los Planes de Desarrollo Territorial y el Plan Nacional de Desarrollo, así como el carácter transversal de los mismos en materia social, política y electoral, se esperaba que todos o al menos la mayoría de los programas analizados contuvieran la mención y desarrollo de los mismos en su respectivo contenido. Sin embargo, de los seis programas de gobierno, solo tres de ellos hacían referencia directa a los Objetivos del Milenio, y establecían de forma general, que el cumplimiento de estos Objetivos estaría presente durante el periodo de gobierno, o bien, que influirían las decisiones administrativas y políticas que se tomarían a nivel departamental durante el periodo al que se postulaba el candidato. Estos programas son los de Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado, Elkin David Bueno Altahona y Angela Patricia Hernández Álvarez.

Partiendo del análisis de los resultados, también puede determinarse que el programa que cumplió en mayor medida con la identificación de problemáticas acordes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y a su vez, planteó el mayor número de políticas o programas encaminados a dar solución a aspectos acordes

a estos Objetivos, es el programa del candidato Elkin David Bueno Altahona, mientras que, de otro lado, el programa que menos cumplió con los elementos analizados tanto en el diagnóstico de problemáticas, como en la proposición de soluciones, fue el del candidato David Fernando Suarez Gutiérrez.

Lo anterior no implica que un programa sea mejor que el otro, ya que, como se ha mencionado a lo largo del escrito, no existe una normativa que contenga requisitos respecto a la forma y contenido del programa, y en segundo lugar, la Corte Constitucional ha determinado que la realización y conformación de estos responde a principios de pluralidad política y libertad en el alcance de las propuestas de los candidatos, extendiéndose también a la libertad del voto que es un principio democrático y constitucional reconocido por el Estado Colombiano.

Con todo lo anterior, este análisis encuentra relevante la búsqueda y evaluación de ciertos aspectos en los programas, considerando diferentes aristas que permiten llegar a la conclusión de que los Programas de Gobierno de candidatos a elecciones regionales, sean aspirantes a gobernaciones o alcaldías, deben tener en cuenta la importancia y relevancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el devenir administrativo, político y social de las diferentes regiones, partiendo de su naturaleza como elementos transversales, que son abanderados y promovidos por diversas instituciones nacionales e internacionales, los cuales poseen una clara incidencia en las problemáticas más comunes de las numerosas entidades territoriales que componen el mapa político y geográfico del país, siendo elementos primordiales en el máximo trabajo de planeación administrativa nacional como lo es el Plan Nacional de Desarrollo.

La planeación de la administración de un territorio es un aspecto que conmina un gran compromiso por parte del Estado, los funcionarios públicos y la comunidad;

que conlleva a que cada ejercicio de preparación y gestión sea desarrollado rigurosamente, teniendo en cuenta los diversos elementos y pluralidades que componen a las poblaciones y su entorno, y permitiendo que la aplicación de las diversas medidas administrativas sean el resultado de un trabajo mancomunado liderado por los diferentes actores de la sociedad, cuyo fin mayor no sea otro que el deseo altruista de construir un país mejor.

## **6. PROPUESTAS**

Para finalizar, y como propuestas derivadas del trabajo de investigación, y de la opinión del autor de esta misma, podría pensarse en una regulación normativa que permita empoderar a los programas de gobierno y darles la importancia que ameritan en el desarrollo del devenir electoral, democrático, político y administrativo de las entidades territoriales y del país. Si bien, lo anterior implica la existencia de ciertos elementos exigibles para todo programa de gobierno cuyo candidato desee legitimar su candidatura ante las autoridades electorales, el establecimiento de una serie de elementos que todos los programas deben prever, o temáticas a las cuales deben establecerse propuestas, permitiría al electorado el comparar los diferentes proyectos de los candidatos partiendo de su direccionamiento hacia un mismo objetivo, y motivarían al ejercicio creativo de los aspirantes a desarrollar las mejores propuestas que les permitan resaltar entre todos los programas.

Podría plantearse una serie de elementos a los cuales todos los programas deben realizar un breve diagnóstico junto con su respectiva propuesta, partiendo como base por ejemplo, de los Objetivos del Milenio, o bien, establecer una serie de

grupos o temáticas que abarquen diversos elementos, y que todos los candidatos al respecto propongan sus estrategias y abordaje respecto de cada una, permitiendo que el contenido de las propuestas sea producto de su creatividad, estudio e ideología, logrando una regulación eficiente en lo que a los contenidos de los programas de gobierno y planeación territorial se refiere, sin afectar principios constitucionales y democráticos como el pluralismo político y la libertad de los candidatos a establecer sus programas y objetivos de gobierno.

## BIBLIOGRAFIA

ACNUR. Tendencias globales, desplazamiento forzado en 2017. Ginebra: La Agencia de la ONU para los Refugiados, 2018.

AGUILAR, Mauricio. Programa de gobierno Siempre Santander. Mauricio Aguilar gobernador de Santander 2020 – 2023.

ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿auto legitimación gubernamental o censura ciudadana? Política y Gobierno. 2005, Vol. XII, nro. 2, ISSN:1685-2037

ALVIAR, Helena, LEMAITRE, Julieta, PERAFÁN, Betsy. Constitución y democracia en movimiento. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2016. ISBN 978-958-774-214-5

AMINISTIA INTERNACIONAL. De las promesas a los hechos; dar prioridad a los derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Secretariado internacional Madrid: Amnistía Internacional, 2010. ISBN: 978 - 84 - 96462 - 29 – 8

ARIAS, Emiro. Programa “Es con la gente que Santander se potencia”. Programa de gobierno 2020 – 2023.

ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU Y CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL. Progresos realizados en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información a nivel regional e internacional. Informe del Secretario General, Nueva York: Asamblea General de la ONU y Consejo Económico y Social, 2019.

BUENO, Elkin. Programa de gobierno. Elkin David Bueno Altahona, “El futuro es bueno con bienestar, desarrollo y equidad” 2020 – 2023.

CASTRO, María y CALDERON, Jaime. El voto programático. Trabajo de Grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas, 2003.

CHAVARRO, Diego, et al. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación. Bogotá: Colciencias, Unidad de Diseño y Evaluación de Políticas, 2017.

COLOMBIA, CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE, Constitución Política de la Republica de Colombia de 1886. (5, agosto, 1886). Los Delegatarios de los Estados Colombianos de Antioquía, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima. Bogotá: Consejo Nacional Constituyente, 1886.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. SU – 077. Expediente T-6.326.444. (8, agosto, 2018). MP.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá, 2018.

COLOMBIA, REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Instructivo para inscripción de candidatos. Elecciones 2019. Bogotá, 2019. p. 17. Disponible en:

[https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/instructivo\\_para\\_inscripcion\\_de\\_candidatos.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/instructivo_para_inscripcion_de_candidatos.pdf)

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 131 (9, mayo, 1994). Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Mayo, 1994. Nro. 41351.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Concepto Sala de Consulta C.E. 2127. (15, agosto, 2013). CP.: ALVARO NAMEN VARGAS. En: Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, 2013.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Consulta de radicado 11001-03-06-000-2017-00205-00(2366). (20, febrero, 2018). CP.: OSCAR DARIO AMAYA NAVAS. Bogotá, 2018.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Memoria 2018, Tomo I. Bogotá: Sala de Consulta y Servicio Civil. 2012.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de radicado nro. 11001-03-28-000-2010-00053-00. (6, septiembre, 2012). MP.: ALBERTO YEPES BARREIRO. Bogotá. 2012.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución nro. 6519. Radicado 29488-19. (23, octubre, 2019). MP.: RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA. Bogotá. 2019.

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Constitución política de Colombia 1991. (20, julio, 1991). El pueblo colombiano, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución política de Colombia.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Gaceta Constitucional nro. 47. (15, abril, 1991). Bogotá. 1991.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-011. Expediente P.E. 001. (21, enero, 1994). MP.: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá. 1994.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-179. Expediente P.E. 014. (12, marzo, 2002). MP.: MARCO GERARDO MONROY CABRA. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá. 2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION Y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Orientaciones para la construcción de programas de gobierno. Guía para candidatas, candidatos y ciudadanía Elecciones de Autoridades Locales 2015. Bogotá, 2015. ISBN 978-958-8902-72-2

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Orientaciones para construir participativamente el programa de gobierno. Guía para aspirantes, candidatos y ciudadanía, elecciones de autoridades locales 2015. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2015. ISSN 2248-6259

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Yo elijo saber. Construya su programa de gobierno. Bogotá: DNP, RNEC, CNE, PNUD y ESAP, 2019.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Yo elijo saber. Construya su programa de gobierno. Bogotá: DNP, RNEC, CNE, PNUD y ESAP, 2019.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Yo elijo saber. Enfoque y gestión pública territorial. Bogotá: DNP, RNEC, CNE, PNUD y ESAP, 2019.

DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (DSEPP); SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE ALTO NIVEL PARA LOS ODS EN COLOMBIA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Inclusión de los objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales 2016 – 2019. Bogotá: Dirección Nacional de Planeación, 2017.

EBERHARDT, María. Revocatoria del mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación. Revista Derecho Del Estado. 2019, nro. 43. ISSN 2346-2051

FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo: fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma: FAO, 2018. ISBN 978-92-5-130841-7

FAO. El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2016. ISBN 978-92-5-309208-6

FAO. El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura. La gestión de los sistemas en situación de riesgo. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2011. ISBN 978-92-5-306614-8

FAO. Perdidas y desperdicios de alimentos en el mundo; alcance, causas y prevención. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma: FAO, 2012. ISBN 978-92-5-307205-7

GÓMEZ, Leonidas. “Dignidad Santandereana”, Gobernación se Santander, programa de gobierno 2020 – 2023.

GONZALES, Guillermo. El voto programático y la revocatoria del mandato. Poder político de la comunidad. Bogotá: Ministerio del Interior, 1997. ISBN 958-92-3126-8

GONZALES, Juan. Mecanismos para la garantía del voto programático en Colombia. Trabajo de grado Especialista en Finanzas y Administración Pública. Cajicá: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Ciencias Económicas, 2018.

HENAO, Javier. Panorama del derecho constitucional colombiano. 13 ed. Bogotá: Temis, 2013. ISBN 958-35-0475-0

HERNADEZ, Angela. Programa de gobierno Para volver a creer, Gobernadora Angela Hernández 2020 – 2023.

HULME, David. The Millennium Development Goals (MDGs): a short history of the world's biggest promise. Manchester: Brooks World Poverty Institute, 2007. ISBN: 978-1-906518-15-8

IEA, IRENA, UNSD, WBG Y WHO. Tracking SDG7: the energy progressreport 2018. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2018.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. World employment social Outlook, Trends 2018. Génova: International Labour Office, 2018. ISBN 978-92-2-131536-0

JUNTA EJECUTIVA DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO Y DEL FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LAS POBLACIONES. PNUD: Marcos de cooperación con los países y asuntos conexos. Primer marco de cooperación con Colombia. Nueva York, 1997.

JUNTA EJECUTIVA DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO Y DEL FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LAS POBLACIONES. Segundo Marco de Cooperación del país para Colombia (2002-2006) – CCF. Nueva York, 2002.

LOPEZ, Claudia y EQUIPO PROGRAMATICO. Programa de gobierno Claudia Alcaldesa 2020-2024. Bogotá, 2019

MINA, Álvaro. Participación ciudadana en Colombia. *Revista Aportes Andinos*. 2005, nro.14, p 1-4.

NACIONES UNIDAS Y CEPAL. Horizontes 2030; la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL. México D.F.: CEPAL, 2016. ISBN: 978-921-3290-28-6

NEIRA, Armando. El 2017 aumentó el abismo entre millonarios y pobres. El 82% de la riqueza creada en el mundo el año pasado fue para el 1% más rico de la población. En: *El Tiempo*. Enero, 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-aumento-en-el-2017-y-la-brecha-entre-ricos-y-pobres-175900>

NOTIMEX Y PL. ONU: subsisten con menos de 1.25 dólares una de cada 5 personas. En: Periódico *La Jornada*. Octubre, 2014. Año 31, no. 10851.

ONU MUJERES. Informe anual 2013 – 2014. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Nueva York, 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Marco de asistencia de las naciones unidas para el desarrollo en Colombia 2015-2019. Bogotá: ONU, 2015.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO y LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: ONU, 2016. ISBN: 978-92-1-058643-6

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, EI PNUD para principiantes. Guía para principiantes sobre el PNUD. 5 ed. Copenhague: PNUD, 2015.

PROGRAMA MUNDIAL DE LA EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRICOS DE LA UNESCO. Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2019; no dejar a nadie atrás. Paris: UNESCO, 2019. ISBN 978-92-3-300108-4

REY, Felipe. Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. ISBN 978-958-738-574-8

SUAREZ, David. Programa de gobierno de David Hernando Suárez Gutiérrez, candidato a la Gobernación de Santander 2020 – 2023.

TRUJILLO, Carlos y TRUJILLO, José. El voto programático. El nuevo poder del ciudadano. Bogotá: Oveja Negra, 1994. ISBN 958-06-0100-3

UNESCO. Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo 2013: enseñanza y aprendizaje, lograr la calidad para todos. Paris: UNESCO, 2014.