

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de julio de dos mil quince (2015)

**Simple nulidad – fallo segunda instancia**  
**Expediente N°: 130012331000200600239-01**  
**Radicado interno: 2006-0239-01**  
**Actor: Yenis Castillo Quintana**  
**Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación que presentó el apoderado del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias contra la sentencia de 18 de octubre de 2014 del Tribunal Administrativo de Bolívar - Subsección Especial de Descongestión, que declaró la nulidad parcial del Decreto No. 0581 del 9 de junio de 2004, proferido por el entonces Alcalde de Cartagena.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda.-**

La señora Yenis Castillo Quintana, en nombre propio, instauró demanda de nulidad simple contra el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, demanda en la que planteó la siguiente pretensión:

*“Se sirvan decretar la NULIDAD DEL ARTÍCULO 12 DEL DECRETO 0581 DE JUNIO 09 DE 2004, expedido por el señor Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, Alberto Barboza Senior.*

### **2. Hechos.-**

Como fundamento fáctico de las pretensiones, en síntesis, el actor adujo:

-Que en las elecciones que se llevaron a cabo el día 26 de octubre de 2003, el señor Alberto Rafael Barboza resultó electo alcalde del Distrito de Cartagena, para un período atípico de 2 años y 20 días, entre *“el 18 de noviembre de 2003 y el 8 de diciembre de 2005”*

-Que la Ley 768 de 2002, por medio de la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en su artículo 5° estableció que para ser alcalde local debe cumplir con los requisitos que la ley exige respecto del alcalde mayor y que el período será el mismo de éste último.

-Que el artículo 12 del Decreto No. 0581 de 2004 contradice la citada norma, pues consagró que *“...cada localidad tendrá un alcalde local que será nombrado por el Alcalde Mayor, para un período de 4 años...”*.

### **3. Normas violadas y concepto de la violación.-**

El actor citó como infringidas las siguientes:

- Los artículos 2, 6, 23, 90, 121, 123 y 315 de la Constitución Política.
- El artículo 5° de la Ley 768 de 2002.

Según el actor, en el sub examine, el Alcalde de Cartagena no tenía la competencia para modificar el período que respecto de los alcaldes locales prevé la Ley 768 de 2002, pues la fijación del mismo es atribución exclusiva del legislador.

En consecuencia, es nulo el artículo 12 del Decreto No. 0581 de 2004, pues *“...en la medida en que el período de los alcaldes se encuentra consagrado en la citada norma..., no tiene cabida en el orden legal que el representante legal de un municipio en sus actos administrativos interprete equivocadamente lo que ya está claro en el orden legal jerárgico e imperativo.*

*[Que] sería competente para otorgarle periodicidad a los alcaldes locales más que nadie la Ley principal..., que dicta el Congreso, el cual una vez agotado todo su proceso legislativo y dado el caso si establezca un término preciso y establecido (sic) en fechas o años, ahí si entraría el Alcalde Mayor a cumplir sus Decretos tal como lo dictamina la Ley”.*

#### **4. Contestación de la demanda**

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias contestó la demanda por intermedio de apoderado<sup>1</sup>. Manifestó que algunos hechos de la demanda eran ciertos, que otros eran meras apreciaciones subjetivas del demandante y que otros no le constaban. Se opuso a las pretensiones con fundamento en los siguientes argumentos:

-Que de acuerdo con la Ley 768 de 2002, el Concejo de Cartagena de Indias, mediante Acuerdo 006 de 2003, definió que en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias existirían tres localidades administrativas así: i) La Histórica del Caribe, ii) La Virgen y Turística y iii) La Industrial de la Bahía.

-Que, contrario a lo que sostiene el demandante, no existe violación de la Ley 768 de 2002, pues el Alcalde Mayor de Cartagena en el acto acusado estableció para los alcaldes locales un período de 4 años, que es el mismo que el artículo 314 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2002, prevé para el Alcalde Mayor.

-Que entonces, no cabe la menor duda de que el Decreto No. 0581 de 2004 se expidió de acuerdo con la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y la Ley 768 de 2002. Máxime si se tiene en cuenta que dicha disposición tuvo como objeto reglamentar la desconcentración del municipio en localidades administrativas, que era una de las prioridades del gobierno municipal.

---

<sup>1</sup> Folios 126-131.

-Algo diferente es que al momento de la expedición del acto demandado, estuviera transcurriendo el período del alcalde Barbosa Senior que era atípico, pero que terminó el 8 de diciembre de 2005 en los términos del párrafo transitorio del Acto Legislativo 02 de 2002, razón por la cual no *“...tendría sentido alguno declarar la nulidad de la expresión “para un periodo de cuatro años” contenida en el artículo 12 acusado, si se tiene en cuenta que por disposición legal el periodo del Alcalde Mayor es de cuatro años”*.

## **5. Fallo impugnado**

Mediante sentencia del 18 de octubre de 2014, el Tribunal Administrativo del Bolívar- Subsección Especial de Descongestión- anuló parcialmente el artículo 12 del Decreto 581 de 2004, en el aparte que prescribía *“...para un periodo de cuatro años”*. Como sustento de esa decisión, en síntesis, expuso:

-Que está comprobado que con ocasión de la renuncia del entonces alcalde de Cartagena (Nicolás Curi), el doctor Alberto Barboza Senior fue electo para un período atípico comprendido entre el 18 de noviembre de 2003 y el 8 de diciembre de 2005.

-Que *“...sin desconocer lo preceptuado de manera genérica en el artículo 314 constitucional, la situación del mencionada ex mandatario local, se ajustó al artículo séptimo - transitorio - del Acto Legislativo No. 02 de 2002, puesto que como alcalde inició su periodo de gobierno entre la vigencia de dicho Acto (7 de agosto de 2002) y el 31 de diciembre de 2003, ejerciendo funciones de alcalde por un término equivalente a la mitad del tiempo que hiciera falta para llegar al 31 de diciembre de 2007 y, en todo caso, no superó los tres años de mandato.”*

-Que, entonces, indistintamente del período que el señor Barboza Senior ejerció como alcalde distrital, es claro que el artículo 12 del Decreto No. 0581 de 2004 no podía desconocer las previsiones que contiene la Ley 768 de 2002, que es enfática en señalar que el período de los alcaldes locales será el mismo que el del alcalde mayor.

-Que en el caso concreto, la presencia de un período atípico no puede constituir razón suficiente para soslayar “...la ley específica de las alcaldías locales, so pretexto de una máxima que consagra un período institucional de 4 años (inciso 1º, artículo 314 constitucional, pues como la misma norma superior lo consagra más adelante, el período de un alcalde mayor, bien puede resultar truncado por diversas circunstancias”.

- Que incluso del sentido literal del artículo acusado se pone de presente que no es lo mismo que la norma haga alusión al período de gobierno que establece como regla general el artículo 314 de la Constitución Política (4 años), a que se refiera específicamente al período atípico del entonces alcalde electo, que es lo que debió contemplar el Decreto No. 0581 de 2004.

## **6. Apelación**

Mediante escrito que obra a folios 154-157 del expediente, el señor apoderado judicial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena impugnó la decisión de primera instancia.

En resumen, ratificó los argumentos expuestos en la contestación de la demanda en el siguiente sentido:

*“(...) El Decreto No- 0581 de 2004 suscrito por el doctor Alberto Barbosa Senior, para ese entonces Alcalde Mayor de Cartagena, quien fuera elegido para un período atípico, dispuso el período para los alcaldes locales de cuatro (4) años, período que es igual al de los Alcaldes Mayores, teniendo en cuenta la norma constitucional (art. 314. C.P.).*

*El Decreto se realizó para la reglamentación del sistema desconcentrado de las localidades del Distrito de Cartagena de Indias y el Fondo de Desarrollo Local, coincidiendo en ese momento de su expedición con el período atípico del Dr. Alberto Barbosa Senior, pero téngase en cuenta que al tenor literal del artículo 12 del Decreto tantas veces mencionado, se atiene a la disposición legal del período del Alcalde Mayor, la cual es de 4 años.*

*En consecuencia, al ser el período de los alcaldes locales igual al del alcalde mayor (Ley 768 de julio 31 de 2002) y ser el período del alcalde mayor por cuatro años (artículo 314 C.P., modificado por el artículo 3º del Acto Legislativo 02 de agosto 6 de 2002), no tendría razón de ser declarar la nulidad de la expresión “...para*

*un período de cuatro años” contenida en el artículo 12, si se tiene en cuenta que por disposición legal el período del alcalde mayor es de cuatro años”.*

## **7. Trámite en segunda instancia**

Una vez se efectuó el correspondiente reparto, por auto del 11 de febrero de 2015 se admitió el recurso de apelación<sup>2</sup>. Posteriormente, por auto del 5 de marzo del mismo año<sup>3</sup>, se corrió traslado por el término de 10 días a las partes para que alegaran de conclusión y para que el Ministerio Público emitiera el respectivo concepto.

## **8. Alegatos de las partes en segunda instancia**

Tanto la señora Yenis Castillo Quintana como la parte demandada guardaron silencio.

## **9. Concepto del Ministerio Público**

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, mediante concepto que obra a folios 168-175 del expediente, solicitó que se revocara la decisión de primera instancia y que, en su lugar, se denegaran las súplicas de la demanda. Como sustento de la petición, en síntesis, manifestó:

-Que la reglamentación que realizó el alcalde de Cartagena mediante el acto acusado, es una regulación general que comprende todo el sistema desconcentrado de las localidades de este Distrito, es decir, fue expedida para que rigiera no solo en el período para el cual elegido el doctor Barboza Senior, sino para que permaneciera vigente respecto de las futuras administraciones.

-Que el *“...negocio bajo estudio contiene una situación totalmente diferente a la resuelta respecto a los períodos atípicos consagrados para el ejercicio de cargos tales como alcaldes y gobernadores, pues la norma demandada...lo que hace es reglamentar o regular una situación jurídica*

---

<sup>2</sup> Folio 163.

<sup>3</sup> Folio 165

*no de contenido particular, sino general, al señalar que el período de los alcaldes locales será de cuatro (4) años. Tal situación no vulnera el ordenamiento jurídico constitucional o legal, pues en efecto, el período de los alcaldes mayores, que es el mismo que el de los alcaldes locales, es de cuatro años y, además, tiene el carácter de institucional”.*

-Que dentro de ese contexto, contrario a lo expuesto por el demandante, no puede concluirse que el artículo 12 del Decreto No.0581 de 2004 fijó para los alcaldes locales un período superior al que debían cumplir los alcaldes mayores cobijados por el régimen de transición que previó el Acto Legislativo 02 de 2002, sino que, por el contrario, dicha normativa debe entenderse como unas reglas generales que guardan consonancia con las normas constitucionales y legales que prevén que el período de los alcaldes es de 4 años, salvo que se presente alguna de las excepciones que consagran la Constitución Política o la Ley, las cuales deben ser analizadas teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada caso.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia.-

De conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 129 del C.C.A. en consonancia con el artículo 132 de ese mismo estatuto<sup>4</sup>, que era la norma vigente al momento de interposición de la presente demanda-, esta Sala es competente para conocer en segunda instancia de la apelación de la sentencia del 18 de octubre

---

<sup>4</sup> **ARTICULO 129. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA.** <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998, ver nota de vigencia. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión  
(...)

**ARTICULO 132. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, ver Notas de Vigencia. El nuevo texto es el siguiente:> Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los Actos Administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden Departamental, Distrital y Municipal, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes (...).”

de 2014 del Tribunal Administrativo del Bolívar – Subsección Especial de Descongestión, que declaró la nulidad parcial del artículo 12 del Decreto No. 0581 de 2004, expedido por el Alcalde Distrital de Cartagena de Indias.

## **2. El acto acusado.-**

Es el Decreto No. 0581 del 2004, proferido por el Alcalde Distrital de Cartagena, por medio del cual se reglamenta el sistema desconcentrado de las localidades del Distrito de Cartagena de Indias y el Fondo de Desarrollo Local. En concreto, el artículo 12 que dispuso:

*“Artículo 12. Cada localidad tendrá un Alcalde Local que será nombrado por el Alcalde Mayor, para un período de cuatro años, de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local en asamblea pública, citada por el Alcalde Mayor y que deberá tener quorum con no menos del ochenta (80%) de sus miembros.*

## **3. Estudio de fondo del asunto.-**

Corresponde a la Sala determinar si, como sostiene el actor, el Alcalde Distrital de Cartagena se extralimitó al consagrar en el artículo 12 del Decreto No. 0582 de 2004 que el término de los alcaldes locales será de 4 años, cuando, en realidad, en los términos de la Ley 768 de 2002<sup>5</sup>, los alcaldes locales tienen un período igual al del alcalde mayor.

La Sala precisa que el presente estudio se efectuará fundado en las normas que el demandante planteó como infringidas en la demanda y en el concepto de violación, así como tomando en consideración los argumentos de defensa del demandado y el concepto del Ministerio Público.

Para efectos de sustentar la decisión que se adoptará en esta providencia, la Sala, en primer lugar, tratará lo referente al período

---

<sup>5</sup> Por medio de la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta

de los alcaldes en el ordenamiento colombiano, para luego analizar el caso concreto.

**- Del período de los alcaldes en el ordenamiento jurídico colombiano**

El artículo 314 de la Constitución Política de manera enfática señala que:

**“ARTICULO 314.** Modificado por el art. 3, Acto Legislativo 02 de 2002.

*En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.*

*Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.*

*El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.*

*La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución”.*

Mediante el Acto Legislativo No. 02 de 2002 se reformaron distintas normas constitucionales en relación con los gobiernos departamentales y municipales. Así, en el citado Acto Legislativo se decidió que los gobernadores y los alcaldes, al igual que los diputados a las asambleas departamentales, los concejales municipales y distritales y los miembros de las Juntas Administradoras Locales serán elegidos por un período de cuatro (4) años.

Igualmente, en la enmienda constitucional se consagró que los períodos de los gobernadores y los alcaldes serían institucionales. Para el efecto se determinó que cuando se presente una falta absoluta en una gobernación o en una alcaldía y faltaren más de 18 meses para culminar el período de gobierno, se elegirá un nuevo gobernador o alcalde para el tiempo restante.

Si la falta se presenta dentro de los 18 meses anteriores a la terminación del período, el Presidente de la República o el gobernador<sup>6</sup> designarán al gobernador o al alcalde, respectivamente, para lo que reste del período, para lo cual deberán respetar el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador o alcalde que ha generado la falta absoluta.

La Ley 1475 de 2011, en su artículo 29 – párrafo 3º, reglamentó tal situación en los siguientes términos:

**“PARÁGRAFO 3o.** <Parágrafo *CONDICIONALMENTE* exequible>  
*En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.*

*No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.*

*Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política”.*

Con la referida reforma constitucional se puso fin a la diferencia interpretativa que existía entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado acerca de si el período de los gobernadores y alcaldes era institucional o individual. Mientras que la Corte aseguraba que los períodos eran individuales y que, por lo tanto, cuando se presentaba una falta absoluta se debían realizar siempre elecciones para un nuevo período de tres (3) años, que era el término de gobierno antes

---

<sup>6</sup> Respecto de los alcaldes distritales, el artículo 10 de la Ley 762 de 2002, prevé:

**“ARTÍCULO 10. COMPETENCIA PRESIDENCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DEL REEMPLAZO.** <Ver Notas del Editor> *El Presidente de la República será la autoridad competente para suspender o destituir al alcalde distrital, designar al Alcalde encargado en casos de falta temporal o absoluta y convocar a elecciones para elegir el nuevo alcalde mayor, cuando ello sea procedente.*

*En todos los casos en que corresponda al Presidente de la República designar el reemplazo del alcalde, deberá escoger a un ciudadano que pertenezca al mismo partido o movimiento político del titular”.*

de la reforma constitucional, el Consejo de Estado consideraba que los períodos eran institucionales y que, por lo tanto, las personas que fueran elegidas gobernarían únicamente durante el lapso faltante para la terminación del período de gobierno.

Ahora bien, para el año 2002 más de 100 municipios del país contaban con períodos atípicos respecto de sus alcaldes, los cuales no coincidían con los de la generalidad de los mandatarios locales de Colombia. Consciente de la anterior situación, en el artículo 7 del Acto Legislativo N° 02 de 2002, el Congreso de la República estableció un régimen de transición para lograr paulatinamente que los períodos **de todos** los gobernadores y alcaldes se ajustaran al período institucional de 4 años.

Dicho artículo 7° del Acto Legislativo 02 de 2002, dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO 7o.** *La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:*

***Artículo transitorio.*** *Todos los Alcaldes y Gobernadores que inicien sus períodos entre la vigencia del presente Acto Legislativo (6 de agosto de 2002) y el 31 de diciembre del año 2003, ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007. Sus sucesores se elegirán para un período que terminará el mismo 31 de diciembre del año 2007.*

*Todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y antes de la vigencia del presente acto legislativo, ejercerán sus funciones por un período de tres años. Sus sucesores se elegirán para un período que termina el 31 de diciembre de año 2007.*

*En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2007, se elegirán alcaldes y Gobernadores para todos los Municipios, Distritos y Departamentos del país, para períodos institucionales de cuatro años, que se iniciarán el 1° de enero del año 2008.*

*El período de cuatro años de los miembros de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles se iniciará el 1° de enero del año 2004”.*

De acuerdo con este artículo, todos los alcaldes y gobernadores que iniciaran sus períodos de gobierno entre el momento de promulgación del Acto Legislativo 02 de 2002 – es decir, el 7 de agosto de 2002 – y

el 31 de diciembre de 2003 no gobernarían durante un período completo, puesto que ellos ejercerán sus funciones “*por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007.*”<sup>7</sup> En igual situación se encontraron los que los sucedieron a aquellos en el cargo, pues fueron elegidos para “*un período que terminará el mismo 31 de diciembre del año 2007.*”

Diferente fue la situación para los alcaldes y gobernadores que fueron elegidos luego de las elecciones territoriales generales del 29 de octubre de 2000 y antes del 7 de agosto de 2002. Ellos gobernaron por un período de tres (3) años y sus sucesores lo hicieron hasta el día 31 de diciembre de 2007.

---

<sup>7</sup> Sobre el particular, el Consejo de Estado – Sección Quinta resolvió varias demandas de nulidad electoral en las que se analizó si el elegido estaba o no sujeto al inciso primero del artículo transitorio. Entre otros casos, en la sentencia del 16 de marzo de 2006, Exp. 2003-01386, al resolver, la demanda contra la elección del señor Ramiro Suárez Corzo como Alcalde del Municipio de Cúcuta, se dijo lo siguiente:

*“(…) La lectura del artículo transitorio del Acto Legislativo número 2 de 2002 muestra que, mientras se llega al 1 de enero de 2008, son dos los aspectos realmente relevantes para establecer si el periodo del alcalde debía contabilizarse a partir del 1 de enero respectivo. De un lado, es indispensable determinar si el periodo del alcalde cuyo cargo se va a proveer es atípico y, de otro, la fecha en la que el elegido debe iniciar el periodo y no la fecha de la elección. Luego, el argumento del demandado referido a la fecha de la elección impugnada, como las demás elecciones coincidentes, debe desestimarse.*

*Con todo, la conclusión expuesta podría refutarse con el argumento de que la posesión con fecha anterior a la iniciación del periodo para el que fue elegido el alcalde no tiene el efecto jurídico de modificar la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidatos o la realización de los comicios electorales; o que la voluntad popular de elegir a un candidato para cierto periodo se impone como manifestación de la soberanía popular. Sin embargo, pese a la fuerza de la tesis, la Sala no la comparte por lo siguiente:*

*En primer término, porque, de acuerdo con el artículo 7 y el transitorio del Acto Legislativo número 002 de 2002, la iniciación de periodo de un alcalde, el que normalmente se presenta con la posesión, resulta relevante para establecer si se trata de aquellos atípicos o de los que se inician el 1 de enero del año siguiente a la elección. ...*

*En segundo lugar, porque el principio de supremacía constitucional señalado en el artículo 4 de la Carta impone la aplicación preferente de la Constitución respecto de los actos administrativos que convocan a elecciones, autorizan la inscripción de candidatos o disponen la fecha en que se adelantan los comicios electorales. En tal virtud, si el Acto legislativo número 002 de 2002 señaló reglas de transición dirigidas a unificar el periodo de los alcaldes de todo el país, las autoridades electorales no pueden dejar de aplicar la regulación constitucional.*

*Incluso, a esas mismas conclusiones ya había llegado la Sala en anteriores oportunidades.”<sup>7</sup>*

*Como el periodo del demandado es atípico y se inició entre la vigencia del Acto Legislativo No 2 de 2002 y el 31 de diciembre del año 2003, la Comisión Escrutadora Municipal de San José de Cúcuta debió declararlo elegido, conforme al artículo 7 del mencionado Acto Legislativo No. 2 de 2002, para un período equivalente a la mitad del tiempo que hiciera falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007; es decir, para un periodo de 24 meses y 16 días y no para el periodo de cuatro años comprendido entre el 1º de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2007”.*

De esta forma, el 1° de enero de 2008, se posesionaron todos los alcaldes y gobernadores del país, para un periodo de gobierno institucional y general de cuatro años. Estos gobernadores y alcaldes fueron elegidos el último domingo del mes de octubre de 2007.

Por su parte, la Ley 768 de 2002, por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, respecto del periodo de los alcaldes locales prevé lo siguiente:

**“ARTÍCULO 5o.** *Cada localidad tendrá un alcalde local, que será nombrado por el alcalde mayor de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local, en Asamblea Pública, citada por el alcalde mayor y que deberá tener quórum con no menos del ochenta por ciento (80%) de sus miembros.*

*La primera citación a tal asamblea la realizará el alcalde mayor en un término no mayor de dos (2) meses, luego de crearse las localidades y, en los periodos sucesivos de posteriores administraciones distritales, se harán dentro de los dos (2) primeros meses luego de la posesión de cada alcalde mayor. Para la integración de la terna se empleará el sistema del cociente electoral.*

**PARÁGRAFO.** *Para ser alcalde local se debe cumplir con los requisitos que la ley exige para desempeñar el cargo de alcalde mayor. El concejo distrital reglamentará sus funciones y asignación salarial. Su periodo será el del alcalde mayor y el costo de estas asignaciones salariales será cubierto por los recursos propios del Distrito<sup>8</sup>.*

La citada disposición de manera clara consagra que para ser alcalde local se debe cumplir con los mismos requisitos que se exige para desempeñar el cargo de Alcalde Mayor. Que, asimismo, son nombrados por éste, que su periodo es igual al del alcalde distrital y

---

<sup>8</sup> Esta norma en la actualidad debe concordarse con lo que disponen los artículos 39 y 40 de la Ley 1617 de 2013, por medio de la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales, que a la letra dicen:

**“ARTÍCULO 39.** *Cada localidad tendrá un alcalde local, que será nombrado por el alcalde distrital de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local, en asamblea pública, citada por el alcalde distrital y que deberá tener quórum con no menos del ochenta por ciento (80%) de sus miembros.*

*Para la integración de la terna se usará el sistema de cociente electoral.*

*Luego de crearse las localidades, el alcalde distrital en un término no mayor de dos (2) meses hará la primera citación a tal asamblea y en los periodos sucesivos de posteriores administraciones distritales, se harán dentro de los dos (2) primeros meses luego de la posesión de cada alcalde distrital.*

**ARTÍCULO 40. REQUISITOS PARA SER ALCALDE LOCAL.** *Para ser alcalde local se debe cumplir con los mismos requisitos que el alcalde distrital. El concejo distrital reglamentará sus funciones y asignación salarial, inhabilidades, incompatibilidades y todo lo relacionado con el cargo conforme a las disposiciones legales vigentes. Su periodo será el del alcalde distrital y el costo de estas asignaciones salariales será cubierto por los recursos propios del distrito”.*

que el Concejo es el competente para reglamentar sus funciones y fijar su asignación salarial.

### **-Del caso concreto**

En el presente caso está demostrado que el señor Alberto Rafael Barboza Senior, quien suscribió el acto acusado, fue elegido como Alcalde Distrital de Cartagena para un período atípico comprendido entre el 18 de noviembre de 2003 y el 8 de diciembre de 2005, toda vez que su elección tuvo lugar entre el 7 de agosto de 2002 y el 31 de diciembre de 2003, en concreto, el día el día 26 de octubre de 2003. Mediante el Decreto No. 0581 de 2004, se reglamentó el sistema desconcentrado de las localidades en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena. Tal normativa en el artículo 12 en relación con los alcaldes locales dispuso que:

**“Artículo 12.** *Cada localidad tendrá un Alcalde Local que será nombrado por el Alcalde Mayor, para un periodo de cuatro años, de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local en asamblea pública, citada por el Alcalde Mayor y que deberá tener quorum con no menos del ochenta (80%) de sus miembros”.*

Es decir, esta disposición, consagra las siguientes reglas:

- i)** Cada localidad del Distrito de Cartagena tendrá su respectivo alcalde local
- ii)** Este será nombrado por el alcalde mayor de una terna<sup>9</sup> que para tal efecto elaborara la correspondiente Junta

---

<sup>9</sup> Sobre el particular, es necesario precisar que La Ley Estatutaria No. 581 de 2000, que reglamentó la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, es enfática en prescribir en su artículo 6° que en la conformación **de ternas** se incluyera el nombre de al menos una mujer, por ejemplo en el caso de la designación de los alcaldes locales. Así mismo, dispuso que cuando la elección emplee el sistema por **listas** en ésta se considerarán **igual proporción** de mujeres y de hombres, verbi gracia, cuando el Consejo Superior de la Judicatura elabora las listas para que la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, respectivamente, elijan los miembros de esas Corporaciones – artículos 231 y 256-2 de la Constitución Política. A la par de lo anterior, con la reforma que introdujo el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, expresamente se consagró que en tratándose del acceso a cargo públicos de elección popular de corporaciones públicas las listas donde se elijan 5 o más curules o las que se sometan a consulta deberán conformarse por un mínimo del 30% de uno de los géneros.

Administradora Local en audiencia pública y con un quorum no inferior al 80% de los miembros de esa Corporación

**iii)** Los alcaldes locales tendrán un período de cuatro años, esto es el mismo del alcalde mayor.

A juicio de la Sala, una interpretación armónica y sistemática del ordenamiento jurídico, permite concluir que el hecho de que la citada norma hubiese fijado un término de 4 años para los alcaldes locales, no desconoce el artículo 314 constitucional. Tampoco está en contravía del contenido del parágrafo del artículo 5° de la Ley 768 de 2002.

Si bien la regla general es que el período de los alcaldes distritales sea de 4 años, caso en el cual para los alcaldes locales se predicaría el mismo término, es lo cierto que debido a circunstancias excepcionales (renuncia al cargo o declaratoria de nulidad de la elección, entre otras) puede presentarse que éstos sean elegidos o designados única y exclusivamente para culminar un período ya iniciado.

En esta hipótesis, donde el alcalde ejerce sus funciones por un término inferior a los 4 años, lo lógico es que los alcaldes locales que ha nombrado bajo su mandato permanezcan en el cargo por el mismo tiempo que su nominador.

Lo anterior resulta aún más claro si se tiene en cuenta que por razones de gobernabilidad y de ejecución de los respectivos planes de gobierno, el nuevo mandatario, según las atribuciones que le confiere el artículo 39 de la Ley 1617 de 2013, por medio de la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales, dentro de los dos meses siguientes a su posesión tiene la facultad de nombrar en el cargo de alcalde local a quien considere idóneo para el ejercicio de tal dignidad.

Una interpretación en contrario implicaría que al alcalde reemplazante (sea elegido o designado según el caso) se le impondría una camisa de fuerza en lo que a la designación de los alcaldes

locales atañe, pues no podría remover los nombrados por el alcalde primigenio, toda vez que se predicaría de ellos un período de 4 años a pesar de que su nominador estuvo en el cargo por menos tiempo.

Ahora bien, en el caso concreto, acogiendo la postura del Ministerio Público y en aras de otorgarle una interpretación útil a la norma, debe entenderse que la finalidad del Decreto acusado fue establecer una regulación general respecto de los alcaldes locales del Distrito de Cartagena, sin tener en cuenta la particularísima situación que rodeaba al entonces alcalde Barboza Senior.

Es decir, el hecho de que la norma haga referencia expresa a un plazo de 4 años debe comprenderse como la fijación del período que, dentro de condiciones generales y normales, debería tener el alcalde local al igual que el alcalde mayor. Tal consagración, per se, a juicio de la Sala, no implica que se deje por fuera aquellas situaciones atípicas en las que, se reitera, el período del alcalde por circunstancias anómalas resulta inferior a los 4 años. Tampoco se evidencia que el acto demandado desconozca o se oponga a tales situaciones excepcionales que generan períodos “atípicos o de transición”.

Por el contrario, partiendo de un análisis lógico y coherente del asunto objeto de estudio, en especial, del artículo 314 constitucional, puede inferirse que la regla general es que tanto alcalde mayor como alcaldes locales permanezcan por 4 años, pero en caso de que se presenten situaciones sobrevinientes que generen falta absoluta del jefe de la administración distrital, según lo dicho anteriormente, los respectivos alcaldes locales permanecerá el mismo tiempo que el alcalde mayor esté en ejercicio de sus funciones, pues así lo prevé la citada norma constitucional y el párrafo del artículo 5° de la Ley 768 de 2002.

A diferencia de lo que manifestó el a quo, esta Sala considera que en el sub examine no puede atenderse únicamente al sentido literal del artículo 12 del Decreto No. 0581 de 2004. Un análisis limitado bajo tal enfoque estaría descontextualizado respecto de la verdadera finalidad que buscaba la norma acusada. Por tanto, lo correcto es

que se analice dicha disposición de manera sistemática y en conjunto con las disposiciones que regulan el tema referente al período de los alcaldes locales.

Sólo así es posible concluir, como, en efecto, lo hace la Sala, que si bien no es lo mismo que el artículo en cuestión hubiese hecho una alusión directa al período institucional que prevé el artículo 314 de la Constitución Política como regla general respecto del período de los alcaldes locales, es lo cierto que el establecimiento de período específico de 4 años – que se entiende como el período típico o normal-, de acuerdo con las razones expuestas en líneas anteriores, no constituye una diferencia trascendental de la cual se pueda advertir un claro desconocimiento del párrafo del artículo 5° de la Ley 768 de 2002.

En conclusión, contrario a lo que plantea la demandante, la Sala considera que la regulación que contiene el artículo 12 del Decreto No. 0581 de 2004, proferido por el Alcalde Distrital de Cartagena de Indias, se acompasa con las normas constitucionales y legales que prevén que el período de los alcaldes distritales y municipales es de cuatro años, período que, se repite, tiene unas excepciones, las cuales, como bien pone de presente el agente del Ministerio Público, *“...deberán ser observadas en cada caso particular, esto es, respecto del respectivo nombramiento o elección que se realice en aplicación del artículo 314 constitucional”*.

Por consiguiente, lo que se impone, es revocar la decisión del Tribunal Administrativo del Atlántico, para, en su lugar, denegar las súplicas de la demanda. En consecuencia, se declara la legalidad del artículo 12 del Decreto No. 0581 de 2004, pero condicionada al entendido de que el término de 4 años que contiene esa disposición debe comprenderse como la fijación del período que, dentro de condiciones generales y normales, debería tener el alcalde local al igual que el alcalde mayor.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia

en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Bolívar.

En su lugar, se NIEGAN las pretensiones de la demanda de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En consecuencia, se declara la legalidad del artículo 12 del Decreto No. 0581 de 2004, pero condicionada al entendido de que el término de 4 años que contiene esa disposición debe comprenderse como la fijación del período que, dentro de condiciones generales y normales, debería tener el alcalde local al igual que el alcalde mayor.

**SEGUNDO.** En firme esta providencia, devuélvase al Tribunal de origen.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Presidenta

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

**JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO**

Conjuez

**GABRIEL DE VEGA PINZÓN**

**Conjuez**