



# Concepto Sala de Consulta C.E. 1186 de 1999 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente

Javier Henao Hidrón

Santafé de Bogotá, D.C., catorce de abril de mil novecientos noventa y nueve.

Radicación 1.186

Referencia: Alcaldes. ¿Es viable jurídicamente que trasladen su despacho a otro municipio fuera de su jurisdicción, a causa de serias amenazas de muerte recibidas de grupos armados al margen de la ley?

El señor Ministro del Interior, doctor Néstor Humberto Martínez Neira, remite a la Sala una comunicación del Procurador Departamental de Bolívar en la cual solicita concepto sobre la viabilidad legal "de una situación anómala pero inevitable que viene sucediendo en este departamento", dado que a la Procuraduría le corresponde vigilar el debido cumplimiento de las funciones de los servidores públicos y al mismo tiempo velar por la garantía de los derechos humanos.

La situación a la que se alude consiste en que algunos alcaldes del sur de Bolívar despachan desde Cartagena, motivados por serias amenazas de muerte por parte de grupos al margen de la ley, que les impiden su presencia física en cada municipio.

Agrega el Procurador Departamental que "teniendo en cuenta que sus renuncias no fueron aceptadas por la Gobernación, optaron por cumplir sus funciones a distancia, lo que conlleva dificultades para la buena marcha de los entes territoriales, y a primera vista para sus administrados un aparente abandono del cargo".

Como consecuencia, el señor Ministro formula la consulta en los siguientes términos:

¿Es viable jurídicamente que los alcaldes municipales trasladen su despacho a otro municipio fuera de su jurisdicción, verbigracia a la capital del departamento, en virtud de serias amenazas de muerte recibidas de grupos armados al margen de la ley, sin que esta circunstancia configure abandono del cargo?

## LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE:

I. Circunstancias extraordinarias para el ejercicio de funciones públicas. Desde el 7 de agosto de 1886, fecha de vigencia de la Constitución Política expedida por el Consejo Nacional de Delegados e inspirada en el postulado "centralización política, descentralización administrativa", ha regido como atribución del Congreso que ejercerá por medio de la ley, la que le permite variar la residencia de los altos poderes nacionales en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública. El texto correspondiente fue reproducido por la Constitución de 1991, que en su artículo 150 atribuye al Congreso la siguiente función:

7. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales.

Con sentido de complementariedad, la Constitución de 1886 prescribió que "por acuerdo mutuo las dos cámaras podrán trasladarse a otro lugar, y en caso de perturbación del orden público podrán reunirse en el punto que designe el presidente del Senado" (ibidem, artículo 73).

La disposición últimamente transcrita también ha sido incorporada al estatuto superior por el constituyente de 1991, que al respecto prescribe:

ART. 140. El Congreso tiene su sede en la capital de la República.

Las Cámaras podrán por acuerdo entre ellas trasladar su sede a otro lugar y, en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el sitio que designe el presidente del Senado.

Significa lo anterior que si la variación extraordinaria y por graves motivos de conveniencia pública de los altos poderes nacionales, es decisión que corresponde adoptar al legislador, en relación con el Congreso el procedimiento es más expedito, ya que para trasladar su sede a otro lugar es suficiente el acuerdo entre las Cámaras que lo integran y en tratándose de perturbación del orden público, será el presidente de la

corporación - o sea el presidente del Senado - quien determine el sitio de reunión.

Para hacer frente a situaciones excepcionales como las descritas, los niveles seccional y local no tuvieron atribuciones expresas en la Carta de 1886, debido a la fuerza vinculante del principio sobre centralización política y a los poderes del Presidente de la República para el manejo del orden público en todo el territorio. En relación con aquellos niveles estatales se limitaba a señalar algunos aspectos con los que impulsaba el principio sobre descentralización administrativa.

De modo genérico, entre las atribuciones de las asambleas departamentales, disponía la atinente a "cuanto se refiera a los intereses seccionales y al adelantamiento interno" (artículo 185); respecto de los concejos municipales, les asignaba la de "ordenar lo conveniente, por medio de acuerdos o reglamentos internos, para la administración del distrito" (artículo 197).

El Código de Régimen Político y Municipal (ley 4<sup>a</sup> de 1913), dictado en desarrollo de normas constitucionales, dispuso que "el despacho de la alcaldía estará siempre en la cabecera del municipio" (artículo 188, incorporado al Código de Régimen Municipal o decreto ley 1333 de 1986, artículo 134). Y en sus disposiciones generales, incluyó una regla sobre ejercicio de funciones por los empleados públicos "en cualquier punto del territorio que le esté señalado, y a cualquiera hora, salvo los actos que la ley disponga especialmente se ejecuten en lugar y tiempo determinados" (artículo 314). Sustituida por el artículo 4<sup>o</sup> de la ley 84 de 1915, prescribe que todo empleado público puede ejercer sus funciones fuera de la cabecera de la entidad pública de su jurisdicción y a cualquier hora, siempre que así lo requiera el servicio público, y salvo los actos que según la ley o las ordenanzas deban ejecutarse en lugar o tiempo determinados. Fuera de tales casos estarán obligados a permanecer en la indicada cabecera.

Agrega aquella ley que respecto de las corporaciones públicas, ellas deberán funcionar en las cabeceras o en los lugares determinados por la Constitución, las leyes y ordenanzas, "con las salvedades que ellas mismas establezcan". A este respecto, la ley 418 de 1997 otorga al presidente de la respectiva corporación administrativa de los departamentos y municipios la facultad para determinar el sitio donde puedan sesionar, en caso de que se les dificulte hacerlo en su sede oficial (artículo 111, inciso cuarto).

La Constitución de 1991 proclama en su artículo 1<sup>o</sup> que Colombia es una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, pero mantiene vigente el postulado sobre centralización del orden público. Al Presidente de la República le corresponde conservar éste en todo el territorio y restablecerlo donde fuere turbado (artículo 189-4), así como declarar los estados de excepción y disponer durante ellos las medidas pertinentes (artículos 212 a 215). Correlativamente, sin embargo, entre otras atribuciones de las asambleas departamentales señala la de "reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento" (artículo 300-1) y entre las correspondientes a los concejos, la de "reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio" (artículo 313-1).

II. Ejercicio de funciones por los alcaldes. En los municipios y distritos, el alcalde es el representante legal, su jefe administrativo, primera autoridad de policía, y ejecutor de los acuerdos del concejo. Sus funciones están determinadas en la Constitución Política (art. 315) y en las leyes, principalmente en la ley [136](#) de 1994 (artículos 84 a 116).

Elegido por el voto directo de los ciudadanos del respectivo municipio o distrito, para período de tres años, el alcalde tiene el carácter de empleado público del mismo.

"El despacho de la alcaldía estará siempre en la cabecera del municipio", es el mandato contenido en el artículo 188 de la ley 4<sup>a</sup> de 1913, incorporado al Código de Régimen Municipal por el decreto ley 1333 de 1986, artículo 134 y actualmente vigente. Es lo lógico y normal. La cabecera es el centro del municipio y de su área urbana y, en esta condición, la sede de las autoridades administrativas y eclesiásticas.

La cabecera municipal sólo puede ser trasladada a otro sitio dentro del respectivo territorio, cuando graves motivos de calamidad pública así lo aconsejen o cuando esa zona (corregimiento o inspección) hubiere adquirido mayor importancia demográfica y económica. La decisión es adoptada por la asamblea departamental, a iniciativa del gobernador y previo concepto del organismo departamental de planeación (ley 136 de 1994, artículo [19](#)).

En condiciones ordinarias constituye abandono del cargo el hecho de que el alcalde abandone el territorio de su jurisdicción municipal por tres o más días hábiles consecutivos, pero la ley precisa que ello debe ocurrir "sin justa causa", de manera que el alcalde podrá demostrar causal de esta naturaleza, que lo exima de responsabilidad.

Durante la vigencia de los estados de excepción, causados por guerra exterior o por grave perturbación del orden público que atente de manera inmediata contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (estado de conmoción interior), el Gobierno Nacional podrá suspender las leyes incompatibles con la situación de anormalidad, dentro del objetivo de conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de sus efectos. En tal situación sería viable que mediante decreto legislativo se dispongan medidas en relación con los municipios, las que podrían comprender el traslado del despacho del alcalde, aún fuera del territorio de su jurisdicción, dada la imposibilidad de mantenerlo en la cabecera municipal. La orden tendrá carácter transitorio, pues la misma no puede exceder el tiempo de duración del estado de excepción; levantado éste, el despacho de la alcaldía retornará a su sede habitual.

El ejercicio de funciones por el alcalde fuera de su jurisdicción, esto es, del territorio donde ejerce su autoridad, no puede constituir falta absoluta ni temporal. Precisamente por estar en desempeño de sus atribuciones constitucionales y legales. De ahí que sean otras las causales que la ley determina como constitutivas de falta absoluta (la muerte, la renuncia aceptada, la incapacidad física permanente, la declaratoria de

nulidad de su elección, la interdicción judicial, la destitución, la revocatoria del mandato, la incapacidad por enfermedad superior a 180 días) o de falta temporal (las vacaciones, los permisos para separarse del cargo, las licencias, la incapacidad física transitoria, la suspensión provisional, la ausencia forzada e involuntaria). En este ámbito son pertinentes los artículos 98 y 99 de la ley 136 de 1994. Tampoco la situación planteada estaría comprendida en los permisos que para separarse transitoriamente del cargo le puede conceder el gobernador respectivo (artículo 100, ibídem).

¿Qué hacer cuando, sin estar en vigencia un estado de excepción por causas perturbatorias del orden público, hay amenazas graves contra la vida del alcalde, más aún cuando ellas son producidas por grupos armados al margen de la ley? Lo primero será poner en acción al órgano del Estado encargado del mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y de asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Es decir, acudir a la policía nacional, cuerpo que cumple precisamente ese fin primordial, según lo dispone la Constitución Política en su artículo 218. En forma complementaria, la labor de protección estará a cargo de las fuerzas militares que tienen, entre otros fines, la defensa del orden constitucional (artículo 217, inciso segundo, ibídem).

Si la fuerza pública, por intermedio de su respectivo comandante, llegare a la conclusión de que no se dan las condiciones para garantizar la vida e integridad personal del alcalde en la correspondiente cabecera municipal, la única solución no puede ser la renuncia de este servidor. Aunque voluntariamente puede acudir a esa causal de falta absoluta y dar así oportunidad a la elección o nombramiento de su reemplazo, del ordenamiento jurídico es posible deducir también que pueda continuar ejerciendo funciones en otro lugar que ofrezca seguridad, distinto a la cabecera del municipio o distrito, aún fuera de su jurisdicción. Además, sólo así podrá garantizarse la continuidad de la función que ejerce y no quedar a merced de la voluntad de organizaciones armadas que atentan contra las instituciones en un país sometido a conflicto armado interno.

La autorización para el traslado del despacho del alcalde podrá adoptarla, en ese supuesto, el concejo, que es la corporación administrativa de los municipios y distritos a la que corresponde reglamentar la eficiente prestación de los servicios a cargo de dichas entidades territoriales (Constitución Política, artículo 313, numeral 1). Ciertamente, el alcalde dirige un servicio administrativo de primera importancia para el municipio, y el encargado de reglamentarlo con miras a su eficiente prestación es el concejo.

Agotada la instancia correspondiente a las autoridades militares y de policía, en relación con la seguridad personal del alcalde, el concejo del distrito o municipio donde ejerce sus funciones puede autorizar el traslado de su despacho a otro lugar fuera de su jurisdicción, procurando que sea el más próximo que ofrezca esas condiciones de seguridad, y no necesariamente a la capital del departamento. Para tal efecto, por iniciativa del alcalde se tramitará el acuerdo que contenga la autorización pertinente y disponga los apoyos logísticos a que haya lugar.

Convendrá entonces al alcalde, ya autorizado para trasladar su despacho, utilizar las facultades de delegación en el secretario o secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos, sobre las materias a que se refiere el artículo 92 de la ley 136 de 1994.

Cuando a criterio de las autoridades de fuerza pública competentes, estén superadas las condiciones de amenaza que dieron origen al traslado de su despacho, o controlado en debida forma el orden público, el alcalde deberá retornar de inmediato a su sede oficial.

En concordancia con las consideraciones expuestas, la Sala responde:

Es jurídicamente viable el traslado temporal del despacho de los alcaldes a otro municipio fuera de su jurisdicción, por causa de amenazas de muerte recibidas de grupos armados al margen de la ley, sin que aquella circunstancia configure abandono del cargo, siempre que se hayan agotado las instancias de protección ante las autoridades militares y de policía, y éstas declaren que no es posible dar esa protección en la cabecera municipal o distrital. En esta hipótesis, la autorización del traslado es competencia del concejo de la entidad territorial en donde el alcalde amenazado ejerce funciones públicas.

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Javier Henao Hidrón

César Hoyos Salazar

Presidente de la Sala

Luis Camilo Osorio Isaza

Augusto Trejos Jaramillo

Elizabeth Castro Reyes

Secretaria de la Sala

TRASLADO DEL DESPACHO DE ALCALDE - Viabilidad por Amenazas de Muerte / DESPACHO DE ALCALDES - Traslado Temporal por Amenazas de Muerte / CONCEJO MUNICIPAL - Autorización Traslado Despacho de Alcalde

Es jurídicamente viable el traslado temporal del despacho de los alcaldes a otro municipio fuera de su jurisdicción, por causa de amenazas de muerte recibidas de grupos armados al margen de la ley, sin que aquella circunstancia configure abandono del cargo, siempre que se hayan agotado las instancias de protección ante las autoridades militares y de policía, y éstas declaren que no es posible dar esa protección en la cabecera municipal o distrital. En esta hipótesis, la autorización del traslado es competencia del concejo de la entidad territorial en donde el

alcalde amenazado ejerce funciones públicas.

CABECERA MUNICIPAL - Casos en que puede ser trasladada / ASAMBLEA DEPARTAMENTAL - Competencia Traslado Cabecera Municipal

La cabecera municipal sólo puede ser trasladada a otro sitio dentro del respectivo territorio, cuando graves motivos de calamidad pública así lo aconsejen o cuando esa zona (corregimiento o inspección) hubiere adquirido mayor importancia demográfica y económica. La decisión es adoptada por la asamblea departamental, a iniciativa del gobernador y previo concepto del organismo departamental de planeación.

DESPACHO DEL ALCALDE - Traslado Transitorio en Vigencia de Estados de Excepción

Durante la vigencia de los estados de excepción, causados por guerra exterior o por grave perturbación del orden público que atente de manera inmediata contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (estado de conmoción interior), el Gobierno Nacional podrá suspender las leyes incompatibles con la situación de anormalidad, dentro del objetivo de conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de sus efectos. En tal situación sería viable que mediante decreto legislativo se dispongan medidas en relación con los municipios, las que podrían comprender el traslado del despacho del alcalde, aún fuera del territorio de su jurisdicción, dada la imposibilidad de mantenerlo en la cabecera municipal. La orden tendrá carácter transitorio, pues la misma no puede exceder el tiempo de duración del estado de excepción, levantado éste, el despacho de la alcaldía retornará a su sede habitual.

Autorizada la publicación el 16 de abril de 1999.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-12-05 04:16:52*