



## **NULIDAD ELECTORAL - Contra el acto de elección de alcalde local del Distrito Capital / NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL ALCALDE LOCAL - Régimen de inhabilidades de los alcaldes locales del Distrito Capital**

Además de lo establecido en la Constitución, la norma transcrita [artículo 84 del Decreto-Ley 1421 de 1993] plasmó una serie de condicionamientos al trámite de designación de los alcaldes locales, prescribiendo el sistema que debía –y debe– ser observado por las juntas administradoras para la elaboración de la terna –sistema del cociente electoral– y el periodo en el que ello debe ocurrir. Así, estos funcionarios son encargados de la administración del sector local del Distrito Capital –que junto a los sectores central y descentralizado conforman la estructura administrativa de la ciudad de Bogotá–, cumpliendo principalmente competencias que, (...), se relacionan con la tarea de articulación y coordinación de las políticas distritales en cada una de las localidades en las que se divide el territorio capitalino. De acuerdo con el Decreto-Ley N°. 1421 de 1993, quienes aspiren a ser escogidos alcaldes locales deberán ser (i) ciudadanos en ejercicio y (ii) haber residido o desempeñado actividades profesionales, industriales, comerciales y/o laborales en la respectiva localidad “durante los dos años anteriores a la fecha de la elección o del nombramiento”, a las voces del artículo 65 *ejusdem*. (...). [El inciso 4° del artículo 84 del Decreto-Ley N°. 1421 de 1993] significa que no podrán ser alcaldes locales las personas que se encuentran cobijadas por cualquiera de las causales de inhabilidad que el legislador extraordinario de 1993 ha consagrado para los ediles, edificando entonces un régimen de inelegibilidad taxativo y expreso para estos funcionarios, que distingue al Decreto-Ley N°. 1421 de otros cuerpos normativos que regulan la existencia de esta figura –alcalde local– en entidades territoriales como, v. gr., el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, en los que no se plasma un listado específico de inhabilidades para los referidos servidores. Por consiguiente, el mandato del artículo 84 *ejusdem* conlleva la aplicación de los motivos de inhabilidad establecidos en el artículo 66 del Decreto-Ley N°. 1421 de 1993 y, particularmente, del contenido en el ordinal 4° de la norma. (...). Una lectura detenida de la disposición [ordinal 4 del artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993] permite advertir claramente la estructura gramatical del mandato, en el que se conjuga, además de un presupuesto temporal, una serie de calidades y conductas –presupuesto modal–, que impiden que quien se encuentre en las situaciones descritas pueda acceder al cargo de alcalde local en cualquiera de las localidades creadas por el Concejo Distrital.

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto a que la construcción de un régimen jurídico especial para la ciudad de Bogotá ha sido una de las constantes en el constitucionalismo colombiano del siglo XX, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-313 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo. En cuanto al régimen jurídico especial para la ciudad de Bogotá, que ha pretendido exceptuar a la capital colombiana del orden normativo ordinario aplicable a las demás entidades territoriales, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 15 de julio de 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, radicación 13001-23-33-000-2018-00801-03. En cuanto al condicionamiento al trámite de designación de los alcaldes locales, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 7 de diciembre de 2006, M.P. María Nohemí Hernández Pinzón, radicación 25000-23-24-000-2005-00961-01(4136). Sobre los requisitos para quienes aspiren a ser escogidos alcaldes locales, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de diciembre de 2013, M.P. Susana Buitrago Valencia, radicación 25000-23-41-000-2012-00346-01. En cuanto a que el Estatuto Orgánico, Decreto-Ley No. 1421 de 1993, no solo enlista los requisitos positivos de acceso a ese empleo público, sino que consagra igualmente las limitaciones que impiden que





ciertos ciudadanos puedan ser designados alcaldes locales, a través de una remisión expresa al régimen de inhabilidades de los ediles, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2020-00016-00 (Acum.). Sobre el régimen de inhabilidades para alcaldes locales en el distrito capital previsto en el Decreto Ley 1421 y que éste se distingue de otros cuerpos normativos que regulan la existencia de esta figura –alcalde local– en entidades territoriales como, v. gr., el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 15 de julio de 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, radicación 13001-23-33-000-2018-00801-03.

**NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL ALCALDE LOCAL - Elemento temporal.**  
**Alcance de la expresión: Dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la candidatura**

En este punto, se recuerda que para la delegada del Ministerio Público en esta instancia el presupuesto temporal de la norma erigida en el artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993 debe tener como extremo temporal para su cómputo la fecha de nombramiento del alcalde local, y no el día de la inscripción de su candidatura, pues no corresponde a un servidor elegido popularmente, que deba registrar su postulación para acceder a la dignidad. Pues bien, para esta Judicatura, la redefinición propuesta por la Vista Fiscal no resulta adecuada. (...). En primer lugar, si bien los alcaldes locales son funcionarios designados por el alcalde mayor de la ciudad de Bogotá –respecto de los que no media directamente la voluntad popular–, lo cierto es que el procedimiento para la conformación de las ternas de las que resulta su escogencia –a cargo de las juntas administradoras locales– supone una inscripción para el postulante que pretende ser nombrado alcalde local. (...). De conformidad con ello [artículo 2° del Decreto Distrital N°. 1350 de 2005], la inscripción de los aspirantes –como hecho equivalente al registro de candidaturas populares– se presenta como una de las etapas del trámite que precede a la escogencia de estos funcionarios, existiendo entonces un extremo claro para el conteo de los tres meses que consagra el artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993, sin que su entendimiento deba extraviarse. En segundo lugar, se trata de una interpretación que ha sido hasta aquí ratificada por la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, la cual ha considerado que la fecha de inscripción determina el momento a partir del cual deben contabilizarse los tres meses a los que se refiere la disposición normativa analizada para el caso de los alcaldes locales. (...). Finalmente, y a la luz del principio de taxatividad que pregona una hermenéutica restrictiva de las causales de inhabilidad en el ordenamiento colombiano –y sin que existan, en principio, fundamentos totalmente claros para desconocer la literalidad de la norma–, la Sala encuentra que los tres meses descritos en la arquitectura gramatical del artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993 deben tener como punto nodal la inscripción de la candidatura del postulante al empleo de alcalde local, por así disponerlo la norma y adecuarse a las condiciones propias del procedimiento que caracteriza su escogencia.

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto a que la fecha de inscripción determina el momento a partir del cual deben contabilizarse los tres meses a los que se refiere la disposición normativa analizada para el caso de los alcaldes locales, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 20 de marzo de 1996, M.P. Luis Eduardo Jaramillo Mejía, radicación 1366-1534. En cuanto al carácter taxativo y restrictivo de las causales de inhabilidad, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 13 de junio de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 11001-03-28-000-2018-00111-00.





## **NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL ALCALDE LOCAL – Por intervención en gestión de negocios**

La intervención en la gestión de negocios es una de las constantes en los regímenes de inhabilidad que busca impedir que aquellos sujetos que han desplegado conductas tendientes a establecer aproximaciones con órganos estatales –en aras de obtener beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales para sí o para terceros– accedan a los cargos del Estado. (...). En definitiva, se trata del conjunto de actuaciones que allanan el camino para la obtención de consecuencias jurídicas provechosas en favor del posteriormente elegido o nombrado, sin importar que las mismas se materialicen. Resta destacar que, para el caso de los alcaldes locales de Bogotá, las diligencias de aproximación deberán ocurrir dentro de los 3 meses anteriores a la postulación de la candidatura a instancias de cualquier autoridad que haga parte del organigrama del Distrito Capital.

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto a la inhabilidad por intervención en la gestión de negocios, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 5 de marzo de 2012, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2010-00025-00. Con respecto a las características de los comportamientos constitutivos de gestión, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de marzo de 2015, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2014-00065-00. En cuanto a que no cualquier conducta puede ser entendida como gestión de negocios, sino tan solo las actuaciones que de forma trascendente, útil y efectiva permiten que el ciudadano –que es a la postre elegido o nombrado– se acerque a la administración pública, persiguiendo utilidades para sí o para un tercero, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 5 de marzo de 2012, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2010-00025-00. En cuanto a que cuando las conductas de acercamiento desarrolladas por la ciudadanía son exitosas y concluyen con la firma de un contrato estatal, la gestión de negocios solo puede ser analizada desde el prisma de la intervención en la celebración de contratos, como categoría autónoma que se distingue de ésta, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 18 de noviembre de 2008, M.P. Mauricio Torres Cuervo, radicación 11001-03-15-000-2008-00316-00 (PI). Con respecto a los actos de gestión y que son aquellos que anteceden a la celebración de contratos, por lo que las actuaciones posteriores a la suscripción del negocio –por ejemplo, la ejecución y la liquidación del contrato–, no pueden ser tenidas como situaciones que cristalicen este motivo de inhabilidad, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 5 de marzo de 2012, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2010-00025-00.

## **NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL ALCALDE LOCAL – Por intervención en celebración de contratos / NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL ALCALDE LOCAL – Presupuestos que configuran la inhabilidad**

[L]o que interesa para la cristalización de la intervención en la celebración de contratos es la fecha de suscripción del negocio y que el evento referido se hubiere cumplido dentro de los 3 meses anteriores a la presentación de la candidatura del aspirante a alcalde local. En este punto, la Sala advierte que, como lo ha sostenido en pronunciamientos pretéritos, la ejecución de los contratos no es tenida en cuenta para la configuración de este motivo inhabilitante, comoquiera que, se itera, su estudio recae exclusivamente en el día en que tuvo lugar el perfeccionamiento de las voluntades que llevaron a la





existencia del vínculo contractual, de conformidad con los requisitos que para el efecto erige la Ley. (...). De acuerdo con el derecho pretor del alto tribunal de lo Contencioso–Administrativo, esta circunstancia [Quienes “...dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la candidatura (...) hayan ejecutado en la localidad contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel...”] se produce luego de que existe prueba de: (i) la celebración de un contrato entre el accionado y un organismo público de cualquier orden –no solo del Distrito Capital–; (ii) que su ejecución ha tenido lugar dentro de los tres meses anteriores a la inscripción de la candidatura; (iii) que la ejecución ha ocurrido en la localidad en la que el demandado ha sido nombrado alcalde local. Es decir, a la luz de este motivo, la ejecución de las obligaciones contractuales se presenta como el punto trascendental que se prohíbe, condicionado a presupuestos no solo de naturaleza temporal –ejecución en los 3 meses anteriores a la postulación de la candidatura–, sino también a elementos territoriales –ejecución en la localidad para la que fue designado–.

**NOTA DE RELATORÍA:** En relación con los presupuestos de configuración de la inhabilidad por intervención en celebración de contratos, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 30 de septiembre de 2005, M.P. Filemón Jiménez Ochoa, radicación 5000-23-24-000-2003-01068-02(3206-3211); Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 23 de febrero de 2017, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio (E), radicación 25000-23-36-000-2016-00945-01 (PI). En cuanto a que la ejecución de los contratos no es tenida en cuenta para la configuración de este motivo inhabilitante, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 25 de octubre de 2018, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2018-00018-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 25 de octubre de 2018, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2018-00018-00. Con respecto a los presupuestos que configuran la inhabilidad por intervención en celebración de contratos, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 23 de febrero de 2017, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio (E), radicación 25000-23-36-000-2016-00945-01 (PI); Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 13 de diciembre de 2012, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, radicación 25000-23-24-000-2012-00235-01 (PI).

### **NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL ALCALDE LOCAL – No se acreditó la intervención en gestión de negocios como tampoco en celebración de contratos**

[L]a Sala destaca que la sentencia de 3 de junio de 2021 debe ser confirmada por las [siguientes] razones. (...). [T]omando en cuenta la suscripción del contrato – como punto nodal de la jurisprudencia construida por esta Sección en torno a la inhabilidad consistente en la intervención en la celebración de contratos–, el fallador de primera instancia determinó que la firma del vínculo contractual sobrepasaba de manera evidente el término de los tres meses plasmado en el ya tantas veces mencionado artículo 66.4 *eiusdem*. Es decir que, el Tribunal, lejos de fijarse en la ejecución del contrato –que no corresponde a un punto que deba ser visto desde la perspectiva de la intervención en la celebración de contratos– explicó que para el caso concreto el elemento temporal de la causal de inelegibilidad endilgada a la demandada no tenía lugar. Así las cosas, la Sección Quinta revela que no es cierto que el *a quo* hubiere omitido por completo la presunta intervención en la celebración de contratos en la que habría incurrido la demandada, sino tan solo que el apelante centra su atención en un hecho que no debe ser analizado a la hora de emprender el análisis de esta causal, a saber, la ejecución del convenio N°. 092 de 28 de febrero de 2019. (...). [L]a Sala recuerda







que, a la manera como lo ha expuesto la jurisprudencia de esta Sección, la ejecución de un contrato no conlleva intervención en la gestión de negocios –que se refiere tan solo a la puesta en marcha de conductas precontractuales–, ni mucho menos la intervención en la celebración de contratos, fenómeno desde el cual, la suscripción del acuerdo se presenta como el único punto adecuado para determinar la materialización de ese motivo inhabilitante. (...). Por todo lo anterior, y no existiendo prueba en el plenario que acredite que dentro de los tres meses anteriores a la inscripción de su candidatura a la Alcaldía Local de Kennedy –ocurrida el 4 de febrero de 2020–, la demandada hubiere suscrito contratos con el Distrito Capital o intervenido en la gestión de negocios (...), la Sección Quinta confirmará el fallo de 3 de junio de 2021, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto a que la ejecución de un contrato no conlleva intervención en la gestión de negocios, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 18 de noviembre de 2008, M.P. Mauricio Torres Cuervo, radicación 11001-03-15-000-2008-00316-00 (PI); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 25 de octubre de 2018, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2018-00018-00.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 323 / CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1886 - ARTÍCULO 5 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1945 - ARTÍCULO 1 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 292 / DECRETO 3640 DE 1954 - ARTÍCULO 9 / DECRETO LEY 1421 DE 1993 - ARTÍCULO 66 NUMERAL 4 / DECRETO-LEY 1421 DE 1993 - ARTÍCULO 84 / DECRETO DISTRITAL 1350 DE 2005 - ARTÍCULO 2

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2020-00347-02**

**Actor: JOSÉ ÁNGELO ORTIZ GARCÍA**

**Demandado: YEIMI CAROLINA AGUDELO HERNÁNDEZ - ALCALDESA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY - BOGOTÁ D.C., PERÍODO 2020-2024**

**Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Inhabilidades de alcaldes locales del Distrito Capital**

## SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a resolver el recurso de apelación propuesto por el demandante contra la sentencia de 3 de junio de 2021, por medio de la cual el Tribunal





Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda electoral formulada contra el acto de nombramiento de la señora Yeimi Carolina Agudelo Hernández, como alcaldesa local de Kennedy para el periodo 2020-2024.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda

1. El señor José Ángel Ortiz García presentó<sup>1</sup>, en nombre propio, demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup> –en adelante C.P.A.C.A.– contra el acto de nombramiento de la señora Yeimi Carolina Agudelo Hernández como alcaldesa de la Localidad de Kennedy, contenido en el artículo 10° del Decreto Distrital N°. 107<sup>4-5</sup> de 8 de abril de 2020<sup>6</sup>.

### 1.2. Hechos

2. El accionante los narró, en síntesis, así:

3. El 28 de febrero de 2019, la señora Yeimi Carolina Agudelo Hernández suscribió con la Alcaldía Local de Tunjuelito contrato de prestación de servicios profesionales N°. 092 de 2019, cuyo objeto principal se relacionó con el apoyo a la actividad contractual desplegada por el mencionado ente, con un plazo de ejecución extendido hasta el 20 de febrero de 2020.

4. Dentro de las obligaciones específicas asumidas por la demandada, figuró la relativa a la “...elaboración y/o actualización de la canasta de precios de referencia de otro sector o alcaldía local...” que serviría como insumo “...para la formulación de los proyectos de la vigencia 2019”<sup>7</sup> de la Alcaldía de Tunjuelito. El cumplimiento de esta obligación se materializó principalmente a través de la preparación de los “Estudios económicos del sector” en el contexto de los trámites contractuales adelantados por ese órgano del Distrito Capital<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> El 7 de julio de 2020.

<sup>2</sup> “Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.”

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

<sup>4</sup> “Por medio del cual se hacen unos nombramientos.”

<sup>5</sup> Artículo 10°.

<sup>6</sup> Como pretensiones de la demanda, el accionante elevó las siguientes: “1°.- Que es nulo el Artículo (sic) 10 del Decreto Distrital N°. 107 del 8 de abril de 2020 “Por medio del cual se hacen unos nombramientos”, disposición mediante la que se nombró en el cargo de Alcalde Local, Código 030 Grado 05 de la Alcaldía Local de Kennedy, a la señora YEIMY CAROLINA AGUDELO HERNÁNDEZ (...) por cuanto, la demandada incurrió en la inhabilidad establecida en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto Distrital 1421 de 1993 de Bogotá (...) 2°.- Que se ordene la nulidad del acto de posesión de la señora YEIMY CAROLINA AGUDELO HERNÁNDEZ (...) en el cargo de Alcalde Local, Código 030 Grado 05 de la Alcaldía Local de Kennedy, posesión que tuvo ocasión en virtud del nombramiento dispuesto en el artículo 10 del Decreto Distrital N°. 107 del 8 de abril de 2020 “Por medio del cual se hacen unos nombramientos”.

<sup>7</sup> Correspondiente, de acuerdo con la demanda, a la obligación específica N°. 1 del contrato.

<sup>8</sup> Se hace referencia a la Alcaldía Local de Tunjuelito.



5. En particular, la puesta en marcha de este deber supuso para la accionada:

5.1. La verificación de los precios de referencia utilizados por otras alcaldías locales –incluida la de Kennedy– como requisito para la contratación de algunos servicios por parte de la Alcaldía de Tunjuelito, a la manera como lo corroboraban:

- Los informes de ejecución del contrato de prestación de servicios presentados por la demandada en los meses de abril, mayo, junio, agosto, septiembre y noviembre del año 2019, en los que se advertía que la señora Agudelo Hernández había tenido en cuenta la canasta de precios empleada por la Alcaldía Local de Kennedy para la realización de sus actividades.
- Los procedimientos de selección de contratistas N°S. FDLT-LP002-2019 y FDLT-LP004-2019 adelantados por la Alcaldía de Tunjuelito, en el marco de los cuales, para la construcción de los “Estudios del Sector”, la accionada utilizó datos relativos a la actividad contractual de la Alcaldía Local de Kennedy, así:

<b>Procedimiento de selección en Tunjuelito</b>	<b>Trámite referido en el estudio de sector radicado por la accionada</b>
Proceso FDLT-LP002-2019 para la conservación de la malla vial en Tunjuelito.	Licitación pública FDLK-LP002-2017 de la Alcaldía de Kennedy para el mantenimiento de su malla vial y espacio público.
Proceso FDLT-LP004-2019 para la intervención de parques en Tunjuelito.	Selección abreviada FDLK-SAMC-3-2018 para el mantenimiento integral y preventivo de los parques de Kennedy.

- La mención recurrente de algunos trámites puestos en marcha por la Alcaldía Local de Kennedy dentro de las labores cumplidas por la demandada –creación o actualización de los “Estudios del sector” de Tunjuelito–, a saber:

- a. Licitación FDLK-LP-002-2017 para la manutención de la malla vial en Kennedy.
- b. Concurso de méritos FDLK-CMA-3-2018 para la suscripción de contratos de interventoría en ese sector<sup>9</sup>.
- c. Selección abreviada FDLK-SASI-02-2018 para la adquisición de dotación empleada en jardines infantiles en esa misma localidad.

<sup>9</sup> Se hace referencia a la Localidad de Kennedy.



d. Licitación FDLK-LP-4-2018 para el mantenimiento de parques en Kennedy.

5.2. Igualmente, el demandante adujo que la ejecución del contrato N°. 092 de 2019 implicó para la señora Yeimi Carolina Agudelo Hernández su participación en la fase precontractual de contratos que tendrían ejecución en Kennedy. En especial, hizo referencia al procedimiento de selección abreviada N°. FDLT-004-SAMC-2019<sup>10</sup> –para la realización del inventario de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Localidad de Tunjuelito– que conllevó el análisis del estado de una bodega ubicada en Kennedy, y en el que la acusada había intervenido mediante la firma del “Estudio del Sector” que permitió ese trámite contractual.

6. Ostentando la condición de contratista de la Alcaldía Local de Tunjuelito, la accionada se inscribió el 4 de febrero de 2020 en el proceso público y abierto para el nombramiento de los alcaldes locales en la ciudad de Bogotá D.C.

7. El 17 de febrero siguiente, tras la publicación de los resultados de la prueba de conocimientos aplicada para la escogencia de los alcaldes locales en el Distrito de Bogotá, la señora Yeimi Carolina Agudelo Hernández terminó anticipadamente el contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 con la Alcaldía Local de Tunjuelito.

8. El 8 de abril de 2020, la accionada fue nombrada alcaldesa de la Localidad de Kennedy, tomando posesión del cargo el 17<sup>11</sup> de ese mismo mes y año.

### 1.3. Concepto de violación

9. El accionante consideró que el acto de nombramiento de la demandada como alcaldesa local de Kennedy para el periodo 2020-2024 debía ser declarado nulo, pues fue designada en el cargo a pesar de estar incurso en la causal de inhabilidad erigida en el ordinal 4° del artículo 66<sup>12</sup> del Decreto–Ley N°. 1421<sup>13</sup> de 1993, aplicable a los alcaldes locales del Distrito de Bogotá por remisión expresa del inciso 4° del artículo 84<sup>14</sup> de ese mismo cuerpo normativo.

<sup>10</sup> El objeto de este contrato era: “Toma física, verificación, clasificación y actualización de la información de los bienes muebles e inmuebles de propiedad y/o a cargo del fondo de desarrollo local de Tunjuelito, y la medición posterior de los bienes clasificados como propiedad planta y equipo, de conformidad con las disposiciones legales vigentes”.

<sup>11</sup> Acta N°. 109 de 17 de abril de 2020.

<sup>12</sup> “Inhabilidades. No podrán ser elegidos ediles quienes: (...) 4. Dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la candidatura se hayan desempeñado como empleados públicos en el Distrito; hayan sido miembros de una junta directiva distrital; **hayan intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con el Distrito o hayan ejecutado en la localidad contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel...**” (Negrilla fuera de texto)

<sup>13</sup> “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”

<sup>14</sup> “No podrán ser designados alcaldes locales quienes estén comprendidos en cualquiera de las inhabilidades señaladas para los ediles. Los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios de la administración distrital y estarán sometidos al régimen dispuesto para ellos.” (Subrayas fuera de texto)



10. Explicó que el comentado artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993 prescribe que no podían ser nombrados alcaldes locales aquellos ciudadanos que **(i)** tres meses antes a la inscripción de su candidatura<sup>15</sup> **(ii)** hubieren intervenido en la gestión o celebración de contratos con el Distrito, así como aquellas personas que en ese mismo periodo hubieren ejecutado contratos celebrados con organismos públicos de cualquier nivel en la localidad para la que habían sido escogidos<sup>16</sup>.

11. En ese orden, la parte actora resaltó que el nombramiento de la acusada se había producido en un término menor al referido en la norma, puesto que entre la terminación del contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 con la alcaldía de Tunjuelito –17 de febrero de 2020– y su designación como alcaldesa –8 de abril de 2020– había transcurrido tan solo 1 mes y 21 días, materializándose el elemento temporal de la inhabilidad enrostrada en su contra.

12. El demandante manifestó incluso que la intervención de la señora Agudelo Hernández en este proceso de designación se efectuó ostentando la calidad de contratista, en contravía del mandato normativo comentado<sup>17</sup>.

13. Por otro lado, y en relación con las conductas proscritas por el artículo 66.4 *ejusdem*, el actor subrayó que en el caso de la demandada ellas tenían lugar como consecuencia de las labores que puso en marcha en el desarrollo del contrato de prestación de servicios N°. 092, las cuales la llevaron a:

- Intervenir en la gestión de negocios del Distrito de Bogotá, mediante la elaboración de los estudios de mercados y del sector en el contexto de los procedimientos contractuales adelantados por la alcaldía de Tunjuelito, en los que la demandada tomó información relacionada con la actividad contractual de la alcaldía de Kennedy, que supusieron contacto con ella.
- Participar en los trámites que generaron la suscripción de contratos que se debían ejecutar en la localidad en la que fue nombrada alcaldesa, en particular en el procedimiento de selección abreviada N°. FDLT-004-SAMC-2019 para la realización de un inventario de los bienes muebles e inmuebles adscritos a la Alcaldía de Tunjuelito, que comportaba el estudio de una bodega ubicada en el sector de Kennedy.

14. Señaló que en concepto de 24 de febrero de 2020, rad. 20206000072141, el Departamento Administrativo de la Función Pública fijó los presupuestos configuradores de la inhabilidad analizada, los cuales, como se había demostrado, tenían ocurrencia en el *sub-lite*.

#### **1.4. Admisión de la demanda y traslado para contestar**

---

<sup>15</sup> Presupuesto temporal.

<sup>16</sup> Conductas prohibidas.

<sup>17</sup> Artículo 66.4 del Decreto-Ley N°. 1421 de 1994.



15. Con auto de 14 de julio de 2020, el Despacho Sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y negó la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado<sup>18</sup>. Efectuadas las notificaciones pertinentes, se recibieron las siguientes contestaciones a la demanda:

## 1.5. Contestaciones

### 1.5.1. De la demandada

16. La señora Yeimi Carolina Agudelo Hernández se opuso, a través de apoderado, a las pretensiones del libelo genitor y, en ese sentido, esbozó los argumentos que se resumen a continuación:

17. Precisó que el contrato de prestación de servicios profesionales N°. 092 de 2019 fue celebrado con el Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito y no con la alcaldía de esa localidad, como inadecuadamente lo había aseverado el demandante.

18. Manifestó que sus obligaciones se circunscribieron tan solo a la elaboración de estudios del mercado y del sector<sup>19</sup>, que la llevaron a comparar los precios empleados por otras alcaldías locales con el propósito de fijar los valores de los contratos que debían ser perfeccionados por el Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito, sin disponer de poder decisorio a la hora de su adjudicación, comoquiera que no ostentó la calidad de ordenadora del gasto.

19. La accionada enfatizó que no resultaba extraño que para el cumplimiento de sus labores hubiere empleado información proveniente de otras alcaldías locales, por cuanto se trataba de autoridades homólogas, revestidas de las mismas funciones y competencias atribuidas a la Localidad de Tunjuelito, sin que de ello pudiera desprenderse el “relacionamiento” que pretendía demostrar el accionante con la alcaldía local de Kennedy.

20. Reseñó que todas las actividades realizadas por ella lo fueron en beneficio de esta última localidad y no de la Localidad de Kennedy, y que la ejecución de su contrato de prestación de servicios siempre se desplegó en el territorio de Tunjuelito.

21. Aseveró que no dispuso de la calidad de empleada pública –comoquiera que su relación fue contractual y no reglamentaria–, motivo por el que no se configuraba la inhabilidad descrita en el artículo 66.4 del Decreto Distrital N°. 1421 de 1993, que hacía referencia a éstos<sup>20</sup> y no a los contratistas.

<sup>18</sup> La decisión de negar la solicitud de suspensión provisional del acto acusado fue apelada y confirmada mediante providencia de 27 de agosto de 2020, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

<sup>19</sup> En consonancia con el principio de economía erigido como eje axial de la actividad contractual de las entidades, de acuerdo con la Ley 80 de 1993.

<sup>20</sup> Empleados públicos.



22. La demandada aseguró que la suscripción del contrato N°. 092 de 2019 se efectuó con 14 meses de anticipación a su posesión como alcaldesa de Kennedy, por lo que ello ocurrió por fuera del término establecido en el artículo 66.4 *ibidem*, que refería a 3 meses.

### 1.5.2. Del Distrito Capital de Bogotá

23. Por conducto de apoderada judicial, el Distrito Capital de Bogotá deprecó negar las pretensiones de la demanda con fundamento en las siguientes consideraciones:

24. Estimó que el contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 firmado por la accionada implicó para ella la realización de operaciones de apoyo a la planeación administrativa del Fondo de Desarrollo de la Localidad de Tunjuelito, pero nunca la injerencia sobre algún contrato que hubiere sido suscrito por esa autoridad.

25. Señaló que la demandada no participó en la actividad precontractual de la Localidad de Kennedy, pues su relación fue con la Localidad de Tunjuelito, acotando que esta realidad no podía ser desconocida por el hecho de que, para el desarrollo de sus labores –presentación de estudios previos–, hubiere revisado y, en ciertos casos, utilizado procedimientos contractuales adelantados por la alcaldía de Kennedy, para la que posteriormente fue designada.

26. Resaltó que el contrato de prestación de servicios profesionales N°. 092 de 2019 no fue suscrito dentro del periodo inhabilitante contenido en el artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993, ni ejecutado en el territorio de la Localidad de Kennedy.

27. Expuso que si bien ese contrato fue terminado anticipadamente dentro de los 3 meses anteriores a su nombramiento como alcaldesa local de Kennedy, dicha circunstancia no se constituía en motivo inhabilitante para desempeñar el cargo, a las voces del artículo 66.4 *ejusdem*.

### 1.6. Audiencia inicial y de pruebas

28. El 20 de enero de 2021, el Despacho ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectuó la audiencia inicial, a la luz de las previsiones normativas plasmadas en el artículo 283 del C.P.A.C.A., actuación procesal en la que se fijó el litigio en los siguientes términos:

“El problema jurídico dentro de la presente acción se contrae a determinar si con la expedición del artículo 10 del Decreto Distrital N°. 107 del 8 de abril de 2020 “Por medio del cual se hacen unos nombramientos”, mediante el cual se nombró a la señora Yeimy Carolina Agudelo Hernández en el cargo de Alcalde Local, Código 030 Grado 05 de la Alcaldía Local de Kennedy, se vulneró el numeral 4° del artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993, aplicable por remisión expresa del inciso 4 del artículo 84 *ibidem*, por cuanto: i) La nombrada era contratista del Distrito mediante



Contrato de Prestación de Servicios No. 092 de 2019, y con ocasión del mencionado contrato desarrolló una labor de actualización de la canasta de precios de referencia de otro sector o alcaldía local, lo que lleva implícitamente que para poder cumplir el objeto del mismo, debía desplazarse a las alcaldías locales cuya información tomaba como fundamento, entre ellas, la Alcaldía Local de Kennedy. Y (sic) ii) Entre la terminación anticipada del contrato de prestación de servicios suscrito entre la nombrada con el Distrito, y su nombramiento en la misma entidad territorial, transcurrieron menos de dos meses.”

29. Acto seguido, el interrogante concebido por el Despacho ponente fue adicionado, en el sentido de precisar que el cuestionamiento elevado contra el nombramiento de la demandada debía igualmente extenderse a saber si con su contrato de prestación de servicios profesionales N°. 092 de 2019, la accionada había intervenido en la gestión contractual del Distrito y si su ejecución se había producido en la Localidad de Kennedy, así:

“Procede el Despacho a adicionar el problema jurídico de la siguiente manera: i) Si la hoy Alcaldesa de la Localidad de Kennedy intervino en la celebración de contratación con el Distrito y ii) Si fue ejecutado contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel en la localidad en la cual fue elegida para ser alcaldesa local.”

30. En el marco de esta actuación<sup>21</sup>, se ordenó igualmente requerir a la alcaldía de Tunjuelito<sup>22</sup> con el propósito de que allegara al expediente todos y cada uno de los informes rendidos por la demandada en su condición de contratista del Fondo de Desarrollo de esa localidad, así como los soportes presentados con éstos.

31. El 28 de abril de esa misma anualidad, fue desarrollada la audiencia de pruebas, en la que el magistrado conductor de la causa prescribió tener como medios de convicción los documentos remitidos por la alcaldía de Tunjuelito, como consecuencia del requerimiento efectuado en ese sentido en la audiencia inicial<sup>23</sup>.

### **1.7. Alegatos de conclusión en primera instancia**

32. Dentro del término ofrecido para ello, las partes –demandante y demandada– y el Distrito de Bogotá presentaron sus alegatos, ratificando las líneas argumentativas defendidas por ellos a lo largo del proceso judicial.

### **1.8. Concepto del Ministerio Público en primera instancia**

<sup>21</sup> Se hace referencia a la audiencia inicial.

<sup>22</sup> Por petición de la parte actora.

<sup>23</sup> En ese sentido, en la audiencia inicial se ordenó: “Por Secretaría oficiase a la Alcaldía Local de Tunjuelito para que dentro del término de cinco (5) días contados a partir de que reciba la correspondiente comunicación allegue con destino al proceso los siguientes documentos: a) Copia de los informes mensuales periódicos de ejecución de actividades del Contrato de Prestación de Servicios 092 de 2019 suscrito entre Yeimy Carolina Agudelo Hernández y el Distrito – Alcaldía Local de Tunjuelito, desde su inicio hasta el último informe periódico de actividades, al 17 de febrero de 2020, inclusive. b) Copia de los anexos que soportaron los informes mensuales periódicos de ejecución de actividades del Contrato de Prestación de Servicios 092 de 2019 suscrito entre la señora Yeimy Carolina Agudelo Hernández y el Distrito – Alcaldía Local de Tunjuelito, desde su inicio hasta el último informe periódico de actividades esto es, el 17 de febrero de 2020.”



33. Con concepto de 11 de mayo de 2021, el Procurador Judicial II de Bogotá solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca despachar desfavorablemente las pretensiones de la demanda de nulidad electoral, al considerar que la suscripción del contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 entre la demandada y el Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito tuvo lugar por fuera del periodo inhabilitante<sup>24</sup> establecido en el artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993, al haber sido celebrado el 28 de febrero de 2019, teniendo en cuenta que el procedimiento de designación del alcalde local de Kennedy fue adelantado un año después.

34. Sostuvo que ese contrato fue desarrollado por la accionada en beneficio exclusivo de la Localidad de Tunjuelito, destacando que la referencia a algunos procedimientos contractuales adelantados por la alcaldía de Kennedy –en el cumplimiento de las labores de la accionada– no podía suponer que ese vínculo hubiere sido ejecutado “...en localidades diversas” a Tunjuelito.

### 1.9. Sentencia de primera instancia

35. Con providencia de 3 de junio de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la nulidad de la elección de la acusada. Para el efecto, desarrolló la cuerda argumental que se resume enseguida:

36. El fallador de primera instancia examinó la estructura gramatical del ordinal 4° del artículo 66 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993 y determinó que de su literalidad se desprendía la existencia de dos situaciones de esencia contractual que conllevaban inhabilidad para quienes aspiraran a ser designados alcaldes locales en el Distrito Capital.

37. En ese sentido, precisó que la causal de inelegibilidad cobijaba, de una parte, a aquellos sujetos que dentro de los tres meses anteriores a la inscripción de su candidatura en el trámite de escogencia de los alcaldes locales hubieren suscrito contratos con el Distrito. De otra, a aquellos ciudadanos que dentro de ese mismo periodo hubieren ejecutado contratos celebrados con organismos de cualquier nivel en el territorio de la localidad para la que habían sido nombrados.

38. Dicho ello, emprendió el estudio del caso concreto, manifestando que el primer evento inhabilitante –firma de contratos con el Distrito– no tenía ocurrencia en el asunto de autos, si se estimaba que el contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019, perfeccionado por la señora Yeimi Carolina Agudelo Hernández y el Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito, había sido suscrito con 13 meses y 22 días de anticipación a la inscripción de la demandada en el proceso de designación de alcaldes locales, sucedida el 4 de febrero de 2020.

---

<sup>24</sup> 3 meses desde la inscripción de la candidatura.

39. Acto seguido, el Tribunal consideró que tampoco se materializaba la segunda de las hipótesis normativas comentadas –ejecución de contrato en el territorio de la localidad para la que se es designado–, por cuanto el referido contrato de prestación de servicios fue ejecutado en la Localidad de Tunjuelito, y no en Kennedy, como quería hacerlo ver el accionante.

40. Indicó que si bien los estudios previos radicados por la demandada en el desarrollo del procedimiento de selección abreviada N°. FDLT-004-SAMC-2019 incluyeron un bien perteneciente a la Localidad de Tunjuelito que, no obstante, se encontraba ubicado en la Localidad de Kennedy, dicha circunstancia no podía ser tomada como una intervención en los negocios de esta última, ni mucho menos como una participación activa en el devenir contractual de la alcaldía de Kennedy.

41. Por último, el *a quo* explicó que, aunque entre la terminación anticipada del contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 y el nombramiento de la accionada como alcaldesa local de Kennedy había transcurrido alrededor de 1 mes y 21 días –esto es, menos de los 3 meses estatuidos en el artículo 66.4 *ejusdem*–, ello no llevaba a la declaratoria de nulidad de la designación, pues en todo caso se trataba de un vínculo contractual que no había sido cumplido en el territorio de la localidad en la que la señora Agudelo Hernández había sido nombrada, requisito indispensable para la configuración de la inhabilidad comentada.

#### **1.10. Recurso de apelación**

42. Inconforme con la decisión de primera instancia, el actor formuló recurso de apelación con el que deprecó revocar la sentencia impugnada con fundamento en las consideraciones que se sintetizan a continuación<sup>25</sup>:

43. El demandante refirió que el fallador de primera instancia no apreció en su integralidad la adición al problema jurídico erigido en el marco de la audiencia inicial que imponía determinar si la demandada había intervenido en la actividad contractual del Distrito Capital, como consecuencia de las tareas desempeñadas en el marco del contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 celebrado con el Fondo de Desarrollo de la Localidad de Tunjuelito, que a las voces del artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993 se constituía en una de las situaciones que comportaba inhabilidad para los aspirantes al cargo de alcalde local.

44. Expuso que al tenor de esa norma incurrían en la causal de inelegibilidad referida aquellos aspirantes a las alcaldías locales que dentro de los 3 meses anteriores a la inscripción de su candidatura hubieren intervenido en la gestión y

---

<sup>25</sup> Se precisa que aunque el apelante divide su intervención en dos títulos diferentes –(i) no se consideró en su integridad el problema jurídico, y (ii) falta de claridad sobre el problema jurídico e indebida interpretación del texto jurídico - análisis parcial del problema jurídico–, de los argumentos expuestos en el libelo genitor tan solo se desprende un cargo, relativo a la ausencia de estudio de la intervención contractual en la que presuntamente habría incurrido la demandada en su condición de contratista del Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito.



celebración de contratos con el Distrito, a la manera como ocurría con la accionada.

45. En efecto, declaró que la señora Agudelo Hernández se inscribió el 4 de febrero de 2020 al proceso público y abierto de designación de alcaldes locales, sin despojarse de su calidad de contratista del Distrito, y que en el desarrollo de ese vínculo elaboró estudios precontractuales que la llevaron a intervenir personal y activamente en el perfeccionamiento de los contratos suscritos por la alcaldía de Tunjuelito –entidad del Distrito Capital–, incluso en contratos de ese ente que fueron ejecutados en la Localidad de Kennedy, v. gr., el procedimiento de selección abreviada N°. FDLT-004-SAMC-2019.

46. Recalcó que el *a quo* circunscribió sus consideraciones al supuesto de determinar si el contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 había sido ejecutado en la Localidad de Kennedy, sin determinar si las conductas desplegadas por la demandada podían ser entendidas como intervención en la gestión y celebración de contratos, como conducta incluida en la fijación del litigio establecida en la audiencia inicial.

### **1.11. Trámite procesal del recurso**

47. Con auto de 21 de julio de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió el recurso de apelación, luego de corroborar su presentación oportuna.

48. Mediante providencia de 30 de julio de esta misma anualidad, el despacho sustanciador en el Consejo de Estado admitió la alzada y ordenó correr traslado de la misma.

### **1.12. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

#### **1.12.1. De la demandada**

49. Resaltó que su participación en los procesos contractuales del Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito no supuso poder de dirección, ni de adjudicación de contratos, comoquiera que su rol se limitó a “...rendir estudios previos...” en una etapa que era de simple planeación.

#### **1.12.2. Del Distrito Capital**

50. Reprodujo los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, añadiendo que, en contraposición a lo defendido por el apelante, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sí valoró en debida forma el problema jurídico que subyacía al libelo genitor, al estimar que las referencias a la actividad contractual de la alcaldía de Kennedy en cumplimiento del contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019, no se traducían en que la demandada hubiere participado en la celebración de contratos en la Localidad para la cual había sido designada alcaldesa.



### 1.12.3. Del demandante

51. En el periodo de traslado del recurso, el accionante insistió en el hilo argumentativo plasmado en el recurso de apelación.

### 1.13. Concepto del Ministerio Público en segunda instancia

52. Con memorial de 23 de agosto de 2021, la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto, con el que deprecó confirmar la sentencia de 3 de junio de la presente anualidad, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

53. En ese sentido, manifestó que, aunque asistía razón al recurrente –por cuanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca limitó el estudio del problema jurídico a establecer si el contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 había sido ejecutado en Kennedy, dejando a un lado la conducta de intervención contractual igualmente alegada por el accionante– una revisión de la sentencia de primera instancia permitía comprender que materialmente el asunto había sido bien decidido por el *a quo*, al estimar que el contrato N°. 092 fue celebrado por la accionada por fuera de los 3 meses erigidos en el artículo 66.4 del Decreto–Ley 1421 de 1993, descartando así la configuración de la inhabilidad imputada a ella.

54. Asimismo, sostuvo que las actividades precontractuales puestas en marcha por la señora Agudelo Hernández no podían traducirse en que ésta hubiere intervenido en la gestión de los contratos de la Localidad de Kennedy –en la que había sido nombrada alcaldesa–, incluso en aquellos eventos en los que la accionada empleó información concerniente a ese ente y, en particular, en el asunto relacionado con el procedimiento de selección abreviada N°. FDLT-004-SAMC-2019, que cobijó bienes ubicados en el territorio de esa localidad.

55. Por último, refirió que el elemento temporal del artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993 –3 meses– debía ser computado desde el nombramiento del ciudadano como alcalde local en el Distrito Capital y no desde la “*inscripción de su candidatura*”, como lo prescribía esa norma, puesto que no se trataba de servidores elegidos popularmente, que registraran aspiraciones para acceder a este tipo de cargos.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

56. La Sala es competente para resolver el recurso de apelación formulado por el accionante contra la sentencia de 3 de junio de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de la cual negó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral presentada contra el acto de nombramiento de la





señora Yeimi Carolina Agudelo Hernández como alcaldesa de la Localidad de Kennedy para el periodo 2020-2024, de conformidad con los artículos 150<sup>26</sup> y 152.9<sup>27</sup> del C.P.A.C.A., en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo N°. 080 de 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

## 2.2. Oportunidad de la interposición y sustentación del recurso

57. En el asunto de marras, la Sección Quinta encuentra que la alzada formulada por la parte actora contra la providencia de 3 de junio de 2021 fue oportuna, al tenor de lo dispuesto en el artículo 292<sup>28</sup> del C.P.A.C.A, pues la decisión impugnada fue notificada el 23 de junio de 2021 y el recurso fue presentado y sustentado el 30 de junio de esta misma anualidad.

## 2.3. Problema jurídico

58. La Sala resolverá si el fallo impugnado debe ser revocado, modificado o confirmado, a la luz de los argumentos expuestos en el escrito de impugnación, que conllevan establecer:

*–Si el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de prestación de servicios profesionales N°. 092 de 2019 entre el Fondo de Desarrollo Local de la alcaldía de Tunjuelito y la demandada, supusieron para ésta una intervención inadecuada en la actividad contractual del Distrito Capital de Bogotá, como factor inhabilitante de su nombramiento como alcaldesa local de Kennedy, a las voces del ordinal 4° del artículo 66 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993.*

59. La absolución de este cuestionamiento impone abordar el estudio pormenorizado de **(i)** la causal de inelegibilidad enrostrada en esta oportunidad a la accionada para, posteriormente, inmiscuirse en **(ii)** la resolución del caso concreto.

### 2.3.1. Del régimen de inhabilidades de los alcaldes locales del Distrito Capital

---

<sup>26</sup> “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 por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.”

<sup>27</sup> “Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 9. De la nulidad del acto de nombramiento de los empleados públicos del nivel directivo o su equivalente efectuado por autoridades del orden nacional y por las autoridades Distritales, Departamentales o Municipales, en municipios con más de setenta mil (70.000) habitantes o que sean capital de departamento.”

<sup>28</sup> “El recurso se interpondrá y sustentará ante él a quo en el acto de notificación o dentro de los cinco (5) días siguientes, y se concederá en el efecto suspensivo. Si el recurso no es sustentado oportunamente el inferior lo declarará desierto y ejecutoriada la sentencia.”

60. La construcción de un régimen jurídico especial para la ciudad de Bogotá ha sido una de las constantes en el constitucionalismo colombiano del siglo XX<sup>29</sup>, que ha pretendido exceptuar a la capital colombiana del orden normativo ordinario aplicable a las demás entidades territoriales y, especialmente, a los municipios, con el propósito de dotarla de mayor autonomía “...para impulsar el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.”<sup>30</sup>

61. En ese sentido, el artículo 1° del Acto Legislativo N°. 01<sup>31</sup> de 1945 estableció a la hora de modificar el artículo 5° de la Constitución Nacional de 1886:

“El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; aquéllos y éstas, en Municipios o Distritos Municipales.

**La ciudad de Bogotá**, capital de la República, será organizada como un Distrito especial, **sin sujeción al régimen municipal ordinario**, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros Municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

62. En consonancia, Bogotá fue organizada como un Distrito especial, cuya organización y funcionamiento fueron determinados por el legislador<sup>32</sup>, a través de la aprobación de una regulación normativa que se alejó, en principio, de los mandatos que comúnmente orientaban el ordenamiento territorial en el país. Dentro de las particularidades de la normatividad que reguló la arquitectura del naciente Distrito especial, figuró la designación de alcaldes menores para las zonas en que resultaran convenientes.

63. Al respecto, el artículo 9° del Decreto N°. 3640<sup>33</sup> de 17 de diciembre de 1954 prescribió:

“El Jefe de la Administración del Distrito Especial se denominará Alcalde Mayor, y será nombrado por el Presidente de la República.

**El Alcalde Mayor podrá designar Alcaldes Menores en las zonas del territorio del Distrito Especial que estime conveniente.**” (Negrilla fuera de texto)

64. De esta manera, se detectaba la aparición de alcaldes menores que, bajo la dirección y control del alcalde mayor, ponían en marcha las políticas distritales, adaptándolas a las necesidades y requerimientos de cada uno de los territorios para los cuales eran nombrados y que, sin duda, se constituyeron en el

<sup>29</sup> Ver, en ese sentido: Corte Constitucional. Sentencia C-313 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 13001-23-33-000-2018-00801-03. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia de 15 de julio de 2021.

<sup>31</sup> “Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía”.

<sup>32</sup> Antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991, la normatividad relativa al Distrito especial de Bogotá fue consignada en estatutos proferidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias que le fueron otorgadas en el marco de los estados de sitio que vivió el Estado durante gran parte del siglo XX.

<sup>33</sup> “Por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá.”

antecedente más cercano de los alcaldes locales, a la manera como se los conoce en la actualidad.

65. La promulgación de la Constitución Política de 1991 no desvirtuó el carácter particular del régimen normativo de Bogotá –convirtiéndola en Distrito Capital<sup>34</sup>–, ni mucho menos conllevó la desaparición de sus alcaldes menores, pues, por el contrario, éstos fueron confirmados en el nuevo esquema constitucional que continuó delegando al alcalde mayor su escogencia. Así, el artículo 323 original<sup>35</sup> de la Carta Política de 4 de julio de 1991 consagró:

“La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de tres años. **Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.**” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

66. A la luz del principio democrático de participación<sup>36</sup>, la Norma Superior incluyó a las juntas administradoras en el procedimiento de nombramiento de los alcaldes locales del Distrito Capital, otorgándoles competencia para la postulación de las ternas de las cuales procedería –y procede– su selección, en un trámite que fuera posteriormente desarrollado por el Estatuto Orgánico de la ciudad, contenido en el Decreto–Ley N°. 1421<sup>37</sup> de 1993, promulgado por el presidente de la República ante las omisiones legislativas en que incurrió el Congreso para la expedición de la regulación distrital<sup>38</sup>.

67. Así las cosas, el artículo 84 del Decreto–Ley referenciado previó:

“Los alcaldes locales serán nombrados por el alcalde mayor de terna elaborada por la correspondiente junta administradora. Para la integración de la terna se empleará el sistema del cociente electoral. Su elaboración tendrá lugar dentro de los ocho (8) días iniciales del primer período de sesiones de la correspondiente junta.

El alcalde mayor podrá remover en cualquier tiempo los alcaldes locales. En tal caso la respectiva junta integrará nueva terna y la enviará al alcalde mayor para lo de su competencia.”

68. Además de lo establecido en la Constitución, la norma transcrita plasmó una serie de condicionamientos al trámite de designación de los alcaldes locales, prescribiendo el sistema que debía –y debe– ser observado por las juntas

<sup>34</sup> Artículo 322 C.P.: “Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.”

<sup>35</sup> La literalidad de esta disposición corresponde al texto primigenio que fuera adoptado por la Asamblea Nacional constituyente. Desde entonces, su contenido ha sido modificado por los Actos Legislativos números 02 de 2002 y 03 de 2019.

<sup>36</sup> Artículo 1° C.P.

<sup>37</sup> “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”

<sup>38</sup> En ese sentido, el artículo 41 transitorio de la Constitución Política de 1991 prescribió: “Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes.”

administradoras para la elaboración de la terna –sistema del cociente electoral<sup>39</sup>– y el periodo en el que ello debe ocurrir.

69. Así, estos funcionarios<sup>40</sup> son encargados de la administración del sector local del Distrito Capital –que junto a los sectores central y descentralizado conforman la estructura administrativa de la ciudad de Bogotá<sup>41</sup>–, cumpliendo principalmente competencias que, a la manera como sucedía con los alcaldes menores, se relacionan con la tarea de articulación y coordinación de las políticas distritales en cada una de las localidades en las que se divide el territorio capitalino<sup>42</sup>.

70. De acuerdo con el Decreto–Ley N°. 1421 de 1993, quienes aspiren a ser escogidos alcaldes locales deberán ser **(i)** ciudadanos en ejercicio y **(ii)** haber residido o desempeñado actividades profesionales, industriales, comerciales y/o laborales en la respectiva localidad “durante los dos años anteriores a la fecha de la elección o del nombramiento”, a las voces del artículo 65 *ejusdem*<sup>43</sup>.

71. Sin embargo, el Estatuto Orgánico que se comenta no solo enlista los requisitos positivos de acceso a ese empleo público, puesto que consagra igualmente las limitaciones que impiden que ciertos ciudadanos puedan ser designados alcaldes locales, a través de una remisión expresa al régimen de inhabilidades de los ediles<sup>44</sup>.

72. En ese orden, el inciso 4° del ya citado artículo 84 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993 reza:

---

<sup>39</sup> Respecto de la interpretación armónica que debe existir entre el método para la elaboración de las ternas para el nombramiento de alcaldes locales y las exigencias provenientes de la Ley de cuotas, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 25000-23-24-000-2005-00961-01(4136). M.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia de 7 de diciembre de 2006.

<sup>40</sup> Se hace referencia a los alcaldes locales.

<sup>41</sup> “La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado, y el de las localidades. El sector central está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos. El sector descentralizado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales.”

<sup>42</sup> Art. 86 Decreto–Ley N°. 1421 de 1993.

<sup>43</sup> Sobre el requisito de arraigo, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 25000-23-41-000-2012-00346-01. M.P. Susana Buitrago Valencia. Sentencia de 4 de diciembre de 2013.

<sup>44</sup> La diferencia entre requisitos y calidades, de un lado, e inhabilidades, de otro, ha sido pacíficamente estatuido por la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, entendiendo los primeros como condiciones positivas que llevan a acceder al empleo, mientras que las inhabilidades son comprendidas como obstáculos –o causales de inelegibilidad– que alejan a los ciudadanos del ejercicio del poder. Ver, en ese orden: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 (Acum.). M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 3 de diciembre de 2020: “Dentro del universo de las causales de inelegibilidad, las inhabilidades se presentan como aquellas circunstancias creadas por el Constituyente y el legislador para impedir el acceso de los ciudadanos al desempeño de los cargos públicos, bajo una lógica normativa que enlista previamente las situaciones fácticas de quiénes no pueden ser elegidos popularmente, inspirada en razones de interés general y la búsqueda incesante del bien común.”



**“No podrán ser designados alcaldes locales quienes estén comprendidos en cualquiera de las inhabilidades señaladas para los ediles.** Los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios de la administración distrital y estarán sometidos al régimen dispuesto para ellos.” (Negrilla fuera de texto)

73. Lo anterior significa que no podrán ser alcaldes locales las personas que se encuentran cobijadas por cualquiera de las causales de inhabilidad que el legislador extraordinario de 1993 ha consagrado para los ediles, edificando entonces un régimen de inelegibilidad taxativo y expreso para estos funcionarios<sup>45</sup>, que distingue al Decreto–Ley N°. 1421 de otros cuerpos normativos que regulan la existencia de esta figura –alcalde local– en entidades territoriales como, v. gr., el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias<sup>46</sup>, en los que no se plasma un listado específico de inhabilidades para los referidos servidores.

74. Por consiguiente, el mandato del artículo 84 *ejusdem* conlleva la aplicación de los motivos de inhabilidad establecidos en el artículo 66 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993 y, particularmente, del contenido en el ordinal 4° de la norma, que en el *sub–judice* se presenta como el fundamento jurídico de la demanda de nulidad electoral elevada contra la alcaldesa de la Localidad de Kennedy para el periodo 2020-2024.

75. En su literalidad, el artículo 66.4 *ibidem* expresa:

“Inhabilidades. No podrán ser elegidos ediles quienes:

(...)

4. **Dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la candidatura** se hayan desempeñado como empleados públicos en el Distrito; hayan sido miembros de una junta directiva distrital; **hayan intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con el Distrito o hayan ejecutado en la localidad contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel, y...**” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

76. Una lectura detenida de la disposición reproducida permite advertir claramente la estructura gramatical del mandato, en el que se conjuga, además de un presupuesto temporal, una serie de calidades<sup>47</sup> y conductas –presupuesto modal–, que impiden que quien se encuentre en las situaciones descritas pueda acceder

<sup>45</sup> De conformidad con el inciso 4° del artículo 84 del Decreto–Ley 1421 de 1993, los alcaldes locales son funcionarios de la administración distrital de Bogotá: “Los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios de la administración distrital y estarán sometidos al régimen dispuesto para ellos.”

<sup>46</sup> Por ejemplo, la Sala en sentencia de 15 de julio de 2021 recabó en la idea de que, contrario a lo sucedido con el Distrito Capital de Bogotá, las normas que regulan la existencia del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias no contemplan un régimen de inhabilidades para sus alcaldes locales, por lo que a éstos se aplica las causales generales de inelegibilidad plasmadas en la Constitución y en la Ley: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 13001-23-33-000-2018-00801-03. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia de 15 de julio de 2021.

<sup>47</sup> Haber sido empleado del Distrito y/o miembro de una junta directiva distrital. Nótese que en este punto no se reprocha el desarrollo de un comportamiento, sino, por el contrario, una calidad desempeñada por el inhabilitado.



al cargo de alcalde local en cualquiera de las localidades creadas por el Concejo Distrital<sup>48</sup>.

77. En ese orden, y centrándose en las circunstancias contractuales que dan origen a esta causal de inelegibilidad –por tratarse de los eventos que se discuten en esta oportunidad–, la Sala aborda su análisis independiente, postulando primeramente algunas precisiones en torno del elemento temporal de la norma, como sigue:

### **2.3.1.1. Del alcance de la expresión “Dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la candidatura” –elemento temporal–**

78. En este punto, se recuerda que para la delegada del Ministerio Público en esta instancia el presupuesto temporal de la norma erigida en el artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993 debe tener como extremo temporal para su cómputo la fecha de nombramiento del alcalde local, y no el día de la inscripción de su candidatura, pues no corresponde a un servidor elegido popularmente, que deba registrar su postulación para acceder a la dignidad.

79. Pues bien, para esta Judicatura, la redefinición propuesta por la Vista Fiscal no resulta adecuada por las razones que se explican a continuación:

80. En primer lugar, si bien los alcaldes locales son funcionarios designados por el alcalde mayor de la ciudad de Bogotá –respecto de los que no media directamente la voluntad popular–, lo cierto es que el procedimiento para la conformación de las ternas de las que resulta su escogencia –a cargo de las juntas administradoras locales– supone una inscripción para el postulante que pretende ser nombrado alcalde local.

81. En ese sentido, el artículo 2° del Decreto Distrital N°. 1350<sup>49</sup> de 2005 prescribe:

“Integración de las ternas para efecto de la designación o nombramiento de alcaldes locales. Corresponde al Alcalde Mayor nombrar los Alcaldes Locales de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora Local, JAL, de acuerdo con el inciso 1° del artículo 84 del Decreto-ley 1421 de 1993, para tal efecto podrá seguir el procedimiento establecido en el presente decreto.

Para garantizar los principios constitucionales de mérito, publicidad y democratización de la administración pública, la integración de las ternas por parte de las Juntas Administradoras Locales se desarrollará en las siguientes etapas:

1. Invitación para participar en el proceso meritocrático.
- 2. Inscripción de aspirantes.**
3. Proceso meritocrático.
4. Audiencia pública para la presentación de los aspirantes, y

<sup>48</sup> Art. 62 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993.

<sup>49</sup> “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 84 y 102 del Decreto-ley 1421 de 1993, en lo que tiene que ver con el proceso de integración de ternas para la designación de los Alcaldes y el nombramiento de los Personeros Locales.”

5. Integración de la terna.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

82. De conformidad con ello, la inscripción de los aspirantes –como hecho equivalente al registro de candidaturas populares– se presenta como una de las etapas del trámite que precede a la escogencia de estos funcionarios, existiendo entonces un extremo claro para el conteo de los tres meses que consagra el artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993, sin que su entendimiento deba extraviarse.

83. En segundo lugar, se trata de una interpretación que ha sido hasta aquí ratificada por la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>50</sup>, la cual ha considerado que la fecha de inscripción determina el momento a partir del cual deben contabilizarse los tres meses a los que se refiere la disposición normativa analizada para el caso de los alcaldes locales.

84. Al respecto, en sentencia de 20 de marzo de 1996, la Sala especializada en asuntos electorales sostuvo:

“Para la Sala resulta entonces claro que **dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de inscripción como candidato a la Alcaldía Local de Usme, que lo fue el 6 de marzo de 1995 según documento suscrito por el vicepresidente y secretario de la J.A.L. obrante a folio 28** e incluso, al proferirse el decreto de nombramiento acusado el 17 de marzo siguiente, el ciudadano demandado ostentaba la calidad de empleado público como alcalde local que venía ejerciendo desde el 10 de agosto de 1992, situación que contrariamente a lo sostenido por su apoderado, lo hace incurso en la causal de inhabilidad contemplada en el artículo 66 numeral 4 del Decreto 1421 de 1993, tal como lo sentenció el Tribunal y conceptuó la representante del Ministerio Público.”<sup>51</sup>

85. Finalmente, y a la luz del principio de taxatividad que pregona una hermenéutica restrictiva de las causales de inhabilidad<sup>52</sup> en el ordenamiento colombiano –y sin que existan, en principio, fundamentos totalmente claros para desconocer la literalidad de la norma–, la Sala encuentra que los tres meses descritos en la arquitectura gramatical del artículo 66.4 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993 deben tener como punto nodal la inscripción de la candidatura del postulante al empleo de alcalde local, por así disponerlo la norma y adecuarse a las condiciones propias del procedimiento que caracteriza su escogencia.

86. Determinado lo anterior, esta Judicatura estudia las conductas contractuales que pueden dar lugar a la inhabilidad que se ventila en el presente asunto.

**2.3.1.2. Quienes “...dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la candidatura (...) hayan intervenido en la gestión de negocios (...) con el Distrito”**

<sup>50</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 1366 - 1534. M.P. Luis Eduardo Jaramillo Mejía. Sentencia de 20 de marzo de 1996.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00111-00. M.P. Rocío Araújo Oñate. Sentencia de 13 de junio de 2019.

87. La intervención en la gestión de negocios es una de las constantes en los regímenes de inhabilidad<sup>53</sup> que busca impedir que aquellos sujetos que han desplegado conductas tendientes a establecer aproximaciones con órganos estatales –en aras de obtener beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales para sí o para terceros– accedan a los cargos del Estado<sup>54</sup>.

88. En otros términos, se trata de obstaculizar el ejercicio de los empleos públicos a aquellos ciudadanos que han puesto en marcha –dentro de un interregno establecido por el constituyente o el legislador– diligencias encaminadas a percibir un provecho patrimonial o extrapatrimonial de una entidad estatal<sup>55</sup>.

89. En cuanto a las características de los comportamientos constitutivos de gestión, la jurisprudencia de la Sección Quinta<sup>56</sup> ha enseñado:

- Que no cualquier conducta puede ser entendida como gestión de negocios, sino tan solo las actuaciones que de forma trascendente, útil y efectiva permiten que el ciudadano –que es a la postre elegido o nombrado– se acerque a la administración pública, persiguiendo utilidades para sí o para un tercero<sup>57</sup>.
- Que cuando las conductas de acercamiento desarrolladas por la ciudadanía son exitosas y concluyen con la firma de un contrato estatal, la gestión de negocios solo puede ser analizada desde el prisma de la intervención en la celebración de contratos, como categoría autónoma que se distingue de ésta<sup>58</sup>.
- Que, sin embargo, la materialización del motivo inhabilitante no depende de la consecución del resultado rastreado a través de la aproximación que se tiende con la autoridad estatal –v. gr. la suscripción de un contrato–, pues lo que se reprocha es la simple cristalización de la práctica que crea puentes eficaces entre los órganos públicos y los particulares<sup>59</sup>.
- Que los actos de gestión son aquellos que anteceden a la celebración de contratos, por lo que las actuaciones posteriores a la suscripción del negocio

<sup>53</sup> Por ejemplo, artículos 30.4 de la Ley 617 de 2000 para el caso de los gobernadores; 33.4 *ejusdem* para Diputados, etc.

<sup>54</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2010-00025-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2014-00065-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 12 de marzo de 2015.

<sup>57</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2010-00025-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

<sup>58</sup> Se hace referencia a la gestión de negocios. En ese orden, ver: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2008-00316-00 (PI). M.P. Mauricio Torres Cuervo. Sentencia de 18 de noviembre de 2008.

<sup>59</sup> *Ibidem*.



–por ejemplo, la ejecución y la liquidación del contrato–, no pueden ser tenidas como situaciones que cristalicen este motivo de inhabilidad<sup>60</sup>.

Al respecto, la jurisprudencia<sup>61</sup> ha precisado:

“[se] ha advertido que esta inhabilidad es distinta a la otra que se configura por intervención en la celebración de contratos ante entidades públicas, a pesar de que en la mayoría de los casos las gestiones ante el Estado apunten a un contrato estatal. **Son las diligencias previas al contrato, es decir, los acercamientos a una entidad pública para concretar el negocio o las propuestas que efectivamente se le hagan, las que se enmarcan en la prohibición en estudio**, aún en los eventos en que lo pretendido no se concrete. **Siendo así, mucho menos constituyen gestiones de negocios las actuaciones posteriores a la celebración de un contrato con el Estado, como las relacionadas con su ejecución o liquidación.**” (Negrilla fuera de texto)

90. En definitiva, se trata del conjunto de actuaciones que allanan el camino para la obtención de consecuencias jurídicas provechosas en favor del posteriormente elegido o nombrado, sin importar que las mismas se materialicen.

91. Resta destacar que, para el caso de los alcaldes locales de Bogotá, las diligencias de aproximación deberán ocurrir dentro de los 3 meses anteriores a la postulación de la candidatura a instancias de cualquier autoridad que haga parte del organigrama del Distrito Capital.

### **2.3.1.3. Quienes “...dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la candidatura (...) hayan intervenido (...) en la celebración de contratos con el Distrito”**

92. Desde este enfoque, lo que se proscribe no es ya el despliegue de comportamientos que persiguen la obtención de un provecho, sino la celebración de un contrato propiamente dicho. Se pasa entonces de la etapa precontractual – relacionada con la inhabilidad de gestión de negocios– a la etapa contractual – determinada por la firma del acuerdo de voluntades–.

93. En relación con los presupuestos de configuración de esta circunstancia de inelegibilidad, esta Judicatura ha expresado:

“El motivo de inelegibilidad que se analiza en este caso, previsto en el artículo 66-4 del Decreto 1.421 de 1.993, se estructura siempre que concurren los siguientes presupuestos:

- a) Que el elegido hubiera **intervenido en la celebración de contratos** con el Distrito Capital.
- b) Y que la **celebración** del convenio se hubiere efectuado dentro de los tres (3) meses que antecedieron la **inscripción del candidato a Edil**.

<sup>60</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2010-00025-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

<sup>61</sup> Ibidem.

Quiere ello decir que el lapso de inhabilidad parte de la fecha de **celebración** del contrato y se extiende hasta la de inscripción de la respectiva candidatura y que para efectos de la inhabilidad que se analiza, no tienen ninguna incidencia aspectos como la condición de contratista a que alude el accionante ni la vigencia del convenio y el lugar donde debía ejecutarse o cumplirse.”<sup>62</sup> (Negrillas propias)

94. Así, lo que interesa para la cristalización de la intervención en la celebración de contratos es la fecha de suscripción del negocio y que el evento referido se hubiere cumplido dentro de los 3 meses anteriores a la presentación de la candidatura del aspirante a alcalde local.

95. En este punto, la Sala advierte que, como lo ha sostenido en pronunciamientos pretéritos<sup>63</sup>, la ejecución de los contratos no es tenida en cuenta para la configuración de este motivo inhabilitante, comoquiera que, se itera, su estudio recae exclusivamente en el día en que tuvo lugar el perfeccionamiento de las voluntades que llevaron a la existencia del vínculo contractual, de conformidad con los requisitos que para el efecto erige la Ley<sup>64</sup>:

“En este aspecto, no desconoce la Sala el reparo de la demandante según el cual la inhabilidad en análisis no puede, en su criterio, limitarse a la fecha de celebración del contrato sino que era necesario que la misma se extendiera hasta que finalizara su objeto contractual; **es decir, su ejecución.**

Para tal efecto, encuentra la Sala probado que el contrato suscrito por el demandado el 12 de mayo de 2017, según su cláusula tercera prevé que la duración sería de 6 meses y 15 días; es decir, hasta el 27 de noviembre del mismo año, fecha en la cual ya se estaría corriendo el término inhabilitante de que trata el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución, según lo manifiesta la demandante.

No obstante lo anterior, la Sala recuerda que el precepto constitucional objeto de análisis conlleva la imposición de una inhabilidad, lo que impone que su interpretación deba ser restrictiva y, en este orden de ideas, **se debe concluir que la conducta que se prohíbe es la de la celebración de contrato y no su ejecución como pretende la actora.**”<sup>65</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto)

96. Y aunque la decisión que se reproduce fue proferida en el marco de una demanda de nulidad electoral formulada contra un congresista de la República, lo cierto es que sus apreciaciones pueden ser tomadas como *ratio decidendi* para el asunto de autos, habida cuenta de la similitud entre la circunstancia de

<sup>62</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 5000-23-24-000-2003-01068-02(3206-3211) . M.P. Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia de 30 de septiembre de 2005. En ese mismo orden, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 25000 2336 000 2016 00945 01 (PI). M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio (E). Sentencia de 23 de febrero de 2017.

<sup>63</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00018-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 25 de octubre de 2018.

<sup>64</sup> Artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

<sup>65</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00018-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 25 de octubre de 2018.

inelegibilidad estatuida para los congresistas en el texto del artículo 179.3 de la Carta Política de 1991 y aquella contemplada para el caso de los alcaldes locales.

97. Por último, la Sala resalta que la ejecución de contratos –como hecho inhabilitante– se constituye en el sustrato de la causal que se estudia enseguida.

**2.3.1.3. Quienes “...dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la candidatura (...) hayan ejecutado en la localidad contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel...”.**

98. De acuerdo con el derecho pretor del alto tribunal de lo Contencioso–Administrativo, esta circunstancia se produce luego de que existe prueba de: **(i)** la celebración de un contrato entre el accionado y un organismo público de cualquier orden –no solo del Distrito Capital–; **(ii)** que su ejecución ha tenido lugar dentro de los tres meses anteriores a la inscripción de la candidatura; **(iii)** que la ejecución ha ocurrido en la localidad en la que el demandado ha sido nombrado alcalde local<sup>66</sup>.

99. Es decir, a la luz de este motivo, la ejecución de las obligaciones contractuales se presenta como el punto trascendental que se prohíbe, condicionado a presupuestos no solo de naturaleza temporal –ejecución en los 3 meses anteriores a la postulación de la candidatura–, sino también a elementos territoriales –ejecución en la localidad para la que fue designado–.

100. Con fundamento en lo anterior, se emprende el estudio del caso concreto, anticipando que la sentencia de 3 de junio de 2021 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca será confirmada.

**2.3.2. Caso concreto**

101. Como se expuso en los antecedentes de este proveído, el demandante acusa la providencia de primera instancia sobre el argumento de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca abordó de manera parcial la adición del problema jurídico construido en la audiencia inicial, pues limitó sus consideraciones a establecer si la ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales N°. 092 de 28 de febrero de 2019 –suscrito entre la demandada y el Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito– había tenido lugar en la Localidad de Kennedy, pero no si la ejecución había comportado una intervención en la gestión de negocios y en la celebración de contratos con el Distrito Capital, otra de las aristas de la fijación del litigio.

102. En ese orden, la parte actora recordó que el cumplimiento de las obligaciones de ese contrato llevaron a la señora Yeimi Carolina Agudelo

<sup>66</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 25000 2336 000 2016 00945 01 (PI). M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio (E). Sentencia de 23 de febrero de 2017. En ese mismo sentido, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 250002324000 2012 00235 01 (PI). M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Sentencia de 13 de diciembre de 2012.

Hernández a participar activamente en la actividad contractual del referido Fondo –órgano administrativo perteneciente a la Alcaldía de Tunjuelito–, mediante la preparación de documentos precontractuales –elaboración de estudios previos, actualización de canasta de precios y confección de estudios del sector–, que incluso cimentaron contratos que debían ser ejecutados en la Localidad de Kennedy para la que fuera posteriormente escogida como alcaldesa local<sup>67</sup>.

103. En términos llanos, con sus alegatos de apelación, el demandante pretende derivar de la ejecución del contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 la configuración de las inhabilidades relacionadas con la intervención en la gestión de negocios y celebración de contratos con el Distrito Capital, contenidas en el ordinal 4° del artículo 66 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993.

104. En cuanto al material probatorio que obra en el expediente se tiene:

a. Copia del clausulado del contrato de prestación de servicios profesionales N°. 092 de 28 de noviembre de 2019, celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito y la señora Yeimi Carolina Agudelo Hernández, cuyo objeto principal fue: *“El contratista se obliga a prestar sus servicios profesionales en el área de gestión del desarrollo local, oficina de planeación, realizando la formulación y seguimiento de los procesos asignados como apoyo a la supervisión técnica, administrativa y financiera de los contratos en ejecución y posterior liquidación, así como la elaboración de análisis de sector y matrices de riesgos, en los diferentes sectores de la alcaldía local de Tunjuelito”*.

b. Informes de actividades del contrato de prestación de servicios radicados por la demandada durante la vigencia del mencionado contrato – extendida desde el 8 de marzo de 2019 al 17 de febrero de 2020–, de los que se desprende que, en cumplimiento de éste, intervino en diferentes procedimientos de selección de contratistas, a través de la radicación de documentos precontractuales, así:

- Proceso FDLT-LP002-2019 para la conservación de la malla vial en Tunjuelito.
- Proceso FDLT-LP004-2019 para la intervención de parques en la Localidad de Tunjuelito.
- Procedimiento de selección abreviada N°. FDLT-004-SAMC-2019<sup>68</sup> para la realización del inventario de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Localidad de Tunjuelito.

c. Copias de las canastas de precios elaboradas por la accionada, empleadas por el Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito para la suscripción de más de 18 contratos.

<sup>67</sup> Hizo referencia particular al procedimiento de selección abreviada N°. FDLT-004-SAMC-2019.

<sup>68</sup> El objeto de este contrato era: “Toma física, verificación, clasificación y actualización de la información de los bienes muebles e inmuebles de propiedad y/o a cargo del fondo de desarrollo local de Tunjuelito, y la medición posterior de los bienes clasificados como propiedad planta y equipo, de conformidad con las disposiciones legales vigentes”.

d. Copia del acta de terminación del contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 de fecha 17 de febrero de 2020.

e. Copia del resultado de la lista publicada por la Universidad Nacional de Colombia respecto a los aspirantes que aprobaron el examen de conocimientos para proveer el cargo de alcalde local de Kennedy de 17 de febrero de 2020.

f. Copia del Decreto Distrital N°. 107 de 8 de abril, por medio del cual se nombra, entre otros, a la señora Yeimi Carolina Hernández Agudelo como alcaldesa local de Kennedy, periodo 2020-2024.

g. Acta N°. 109 de 17 de abril de 2020, a través de la cual la accionada tomó posesión del cargo de alcaldesa Local de Kennedy.

105. Bajo este panorama probatorio, la Sala destaca que la sentencia de 3 de junio de 2021 debe ser confirmada por las razones que se expresan a continuación:

106. **No es cierto que el Tribunal hubiere abordado parcialmente la adición del problema jurídico en el marco de la audiencia inicial:**

107. Como quedó evidenciado en el vértice inicial de esta providencia, el desarrollo de la audiencia inicial de 20 de enero de 2021 estuvo caracterizado por la adición del problema jurídico que subyacía a la demanda en los términos que se reproducen enseguida:

“Procede el Despacho a adicionar el problema jurídico de la siguiente manera: **i) Si la hoy Alcaldesa de la Localidad de Kennedy intervino en la celebración de contratación con el Distrito** y ii) Si fue ejecutado contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel en la localidad en la cual fue elegida para ser alcaldesa local.” (Negrilla fuera de texto)

108. Dejando a un lado la segunda de las hipótesis planteadas en esa actuación – si el contrato N°. 092 de 2019 fue ejecutado en la localidad para la cual la demandada había sido designada alcaldesa local–, el demandante considera que el fallador de primera instancia no estudió el primero de los interrogantes, a saber, si el contrato de prestación de servicios suscrito con el Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito supuso para la accionada una intervención indebida en la celebración de contratos con el Distrito, a la manera como lo establecía el numeral 4° del artículo 66 del Decreto–Ley N°. 1421 de 1993.

109. No obstante, la revisión del fallo impugnado permite arribar a una conclusión diferente, pues el Tribunal desestimó el cargo al explicar que, para el asunto de autos, la firma del contrato N°. 092 de 2019 había acaecido por fuera del periodo inhabilitante erigido en el artículo 66.4 del Estatuto Orgánico de Bogotá. En ese orden, el *a quo* refirió:



“No obstante lo anterior, la Sala advierte que si se analizara el elemento temporal a partir de la celebración del contrato con el Distrito (Alcaldía Local de Tunjuelito), esto es, el 28 de febrero de 2019 y la inscripción de la señora Yeimy Carolina Agudelo a la terna para Alcalde Local de la Alcaldía Local de Kennedy, esto es, el 4 de febrero de 2020, habían transcurrido tres (13) meses y veintidós (22) días por lo que el primer supuesto establecido en la norma no daría lugar a la declaración de nulidad del nombramiento cuya nulidad se pretende, por cuanto la celebración del contrato entre la nombrada y el Distrito (Localidad de Tunjuelito) supera los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la señora Agudelo Hernández.

Con la anterior precisión el cargo formulado por el demandante será analizado únicamente respecto del verbo ejecutar, y en este caso se resalta que la ejecución del contrato con el Distrito se predica de la localidad en la que fue electa la demandada, esto es la Localidad de Kennedy.”

110. De esta manera, se desprende que, tomando en cuenta la suscripción del contrato –como punto nodal de la jurisprudencia construida por esta Sección en torno a la inhabilidad consistente en la intervención en la celebración de contratos–, el fallador de primera instancia determinó que la firma del vínculo contractual sobrepasaba de manera evidente el término de los tres meses plasmado en el ya tantas veces mencionado artículo 66.4 *ejusdem*.

111. Es decir que, el Tribunal, lejos de fijarse en la ejecución del contrato –que no corresponde a un punto que deba ser visto desde la perspectiva de la intervención en la celebración de contratos– explicó que para el caso concreto el elemento temporal de la causal de inelegibilidad endilgada a la demandada no tenía lugar.

112. Así las cosas, la Sección Quinta revela que no es cierto que el *a quo* hubiere omitido por completo la presunta intervención en la celebración de contratos en la que habría incurrido la demandada, sino tan solo que el apelante centra su atención en un hecho que no debe ser analizado a la hora de emprender el análisis de esta causal, a saber, la ejecución del convenio N°. 092 de 28 de febrero de 2019, tal y como se explicó en el acápite de generalidades de esta providencia, y se retoma enseguida.

**113. La ejecución del contrato de prestación de servicios N°. 092 de 2019 no conlleva ni gestión de negocios, ni intervención en la celebración de contratos ante el Distrito**

114. En concordancia con lo reseñado hasta aquí, se tiene que las obligaciones contractuales cumplidas por la demandada en el marco del contrato de prestación de servicios N°. 092 de 28 de febrero de 2019 implicaron para la señora Yeimi Carolina Agudelo Hernández la participación en la actividad contractual del Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito, mediante la radicación de documentos precontractuales en el desarrollo de diversos procedimientos de selección de contratistas adelantados por esa autoridad.

115. En ese orden, de conformidad con el recurrente, la ejecución del contrato habría conllevado para la accionada intervención activa en la gestión y celebración de contratos suscritos por el Distrito.

116. Contrario a ello, la Sala recuerda que, a la manera como lo ha expuesto la jurisprudencia de esta Sección, la ejecución de un contrato no conlleva intervención en la gestión de negocios –que se refiere tan solo a la puesta en marcha de conductas precontractuales<sup>69</sup>–, ni mucho menos la intervención en la celebración de contratos, fenómeno desde el cual, la suscripción del acuerdo se presenta como el único punto adecuado para determinar la materialización de ese motivo inhabilitante.

117. Así, se reiteran las consideraciones del fallo de 25 de octubre de 2018:

“En este aspecto, no desconoce la Sala el reparo de la demandante según el cual la inhabilidad en análisis no puede, en su criterio, limitarse a la fecha de celebración del contrato sino que era necesario que la misma se extendiera hasta que finalizara su objeto contractual; **es decir, su ejecución.**”

Para tal efecto, encuentra la Sala probado que el contrato suscrito por el demandado el 12 de mayo de 2017, según su cláusula tercera prevé que la duración sería de 6 meses y 15 días; es decir, hasta el 27 de noviembre del mismo año, fecha en la cual ya se estaría corriendo el término inhabilitante de que trata el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución, según lo manifiesta la demandante.

No obstante lo anterior, la Sala recuerda que el precepto constitucional objeto de análisis conlleva la imposición de una inhabilidad, lo que impone que su interpretación deba ser restrictiva y, en este orden de ideas, **se debe concluir que la conducta que se prohíbe es la de la celebración de contrato y no su ejecución como pretende la actora.**<sup>70</sup> (Negritas y subrayas fuera de texto)

117. Por todo lo anterior, y no existiendo prueba en el plenario que acredite que dentro de los tres meses anteriores a la inscripción de su candidatura a la Alcaldía Local de Kennedy –ocurrida el 4 de febrero de 2020–, la demandada hubiere suscrito contratos con el Distrito Capital o intervenido en la gestión de negocios –pues las acusaciones tan solo se fundan en las labores derivadas de un contrato anterior, y no en la puesta en marcha de actividades personalísimas para la obtención de un rédito patrimonial o extrapatrimonial en favor de ésta–, la Sección Quinta confirmará el fallo de 3 de junio de 2021, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

118. Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en uso de facultades constitucionales y legales,

### FALLA:

<sup>69</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2008-00316-00 (PI). M.P. Mauricio Torres Cuervo. Sentencia de 18 de noviembre de 2008.

<sup>70</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00018-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 25 de octubre de 2018.



**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 3 de junio de 2021 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

**SEGUNDO:** Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.