



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D. C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00774-01
Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y JAVIER ARMANDO SOLORIZANO PEÑAS
Demandada: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.

Temas: Acreditación de residencia o desempeño de alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral durante los dos años anteriores a la fecha del nombramiento como alcalde (a) local de Bogotá, D. C.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada y por el Distrito Capital contra la sentencia del 30 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Primera, Subsección B–, por medio de la cual se declaró la nulidad del Decreto 271 del 23 de julio de 2021 a través del cual se nombró a Mónica Alejandra Díaz Chacón como alcaldesa de la localidad de Antonio Nariño de Bogotá, D.C.

I. ANTECEDENTES

1.1 La demanda

Los accionantes, en nombre propio, interpusieron en ejercicio del medio de control de nulidad electoral demanda en contra del Decreto 271 de 23 de julio de 2021 proferido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá, por medio del cual se nombró a la demandada como burgomaestre de la localidad de Antonio Nariño de la capital de la República.

Advirtieron la vulneración del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993¹ –Estatuto Orgánico de Bogotá–, en consideración a que no se cumplió con el requisito de

¹ Requisitos para los cargos de edil y alcalde local. Para ser elegido edil o nombrado alcalde local se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha de la elección o del nombramiento. (...)



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha del nombramiento.

Los demandantes refirieron sus pretensiones bajo la siguiente literalidad:

PRIMERA: Se declare la nulidad del Decreto Distrital 271 de julio 23 de 2021 proferido por la Alcaldía Mayor de Bogotá por el cual se hace un nombramiento.

SEGUNDA: Se declare la nulidad del nombramiento de Mónica Alejandra Díaz Chacón identificada con cédula de ciudadanía 1.085.992.995 como alcalde local de la localidad de Antonio Nariño de Bogotá, D.C.

TERCERA: Se ordene a la accionada a llevar a cabo nuevamente el proceso de selección de Alcalde Local de la Localidad de Antonio Nariño en apego de lo establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993.

1.2 Hechos

La parte actora expuso como fundamentos fácticos los siguientes:

Indicaron como fechas relevantes del proceso de selección de Alcalde Local de Antonio Nariño las siguientes: **i)** Para el 8 de marzo del 2021 se dio inicio al proceso de selección, **ii)** el 15 de dicho mes y año se realizó la inscripción de aspirantes, **iii)** el 10 de abril se realizó el examen de conocimientos y, **iv)** finalmente, el 22 de la misma data se publicaron los resultados de todo el proceso meritocrático.

Los demandantes informaron que la Junta Administradora de Antonio Nariño elaboró la terna de aspirantes con aquellos ciudadanos que habían superado el examen de conocimientos y, acreditaron los demás requisitos contemplados en el Decreto Ley 1421 de 1993, ello con el fin de remitir a la alcaldesa mayor dicha triada para que, esta funcionaria, eligiera discrecionalmente al burgomaestre de tal territorio.

La parte actora, adujo que la demandada fue habilitada como aspirante en el proceso meritocrático e incluida en la respectiva terna², sin embargo, cuando consultaron la base de datos del –ADRES³–, para la fecha de la inscripción, ésta aparecía activa en el departamento de Nariño, es decir, su arraigo se ubicaba en el municipio de Ipiales desde el 2017.

² Refirieron que la terna quedó conformada con las señoras: Sandra Milena Jiménez, Mercy Karin Parra y Mónica Alejandra Díaz Chacón.

³ Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

Alegaron los memorialistas, que la anterior información de la demandada es similar a la consignada en el –RUAF⁴– pues tiene la afiliación tanto con su EPS como con la ARL, desde julio de 2020 y enero de 2016 en la ciudad de Pasto, departamento de Nariño. Así mismo, conforme a la consulta que se hizo en la –RNEC, oficina censo–, la accionada tuvo como residencia electoral el municipio de Ipiales.

Indicaron que el 27 de mayo de 2021, la Secretaría de Gobierno de Bogotá requirió a la Junta Administradora de Antonio Nariño, para que se aportaran los documentos que acreditaban la vinculación de la demandada con dicho territorio, teniendo en cuenta que la declaración juramentada del 17 de marzo de 2021 aportada por está, no especificó la actividad profesional, el tiempo de ejercicio y el lugar donde se había desarrollado.

La parte actora reseñó que en respuesta a lo anterior, la junta aportó a la Alcaldía Mayor de Bogotá, previa petición a la accionada, constancia documental del 20 de marzo de 2021, suscrita por la coordinadora de la Mesa Local Indígena de Antonio Nariño, en la que se certificaba la realización de capacitaciones *ad honorem* en liderazgo, a mujeres y jóvenes de dicho territorio por parte de la aspirante en dos momentos, a saber: **i)** diciembre de 2018 hasta julio de 2019 y, **ii)** octubre de 2020 hasta mayo de 2021. Actividades, según cuentan, se llevaron a cabo en un inmueble ubicado en la calle 17 sur número 10^a - 21, barrio Ciudad Jardín Sur de la capital.

Para el extremo activo, era imposible que en ese lugar se hubieran realizado esas actividades, ya que allí funcionaba: un café internet, una farmacia y, la estructura física para dar las capacitaciones no tenía las condiciones para ello.

Adicional a lo anterior, los accionantes subrayaron que al consultar la página web del –SIDEAP⁵–, encontraron dos aspectos relevantes para afirmar que la demandada no tenía vínculo profesional con la localidad:

i) La presunta experiencia que contiene el documento expedido por la Mesa Local Indígena, no fue reportado en este portal electrónico y, **ii)** la demandada se desempeñó como directora de un departamento administrativo de la Alcaldía Municipal de Ipiales, departamento de Nariño entre el 10 de enero de 2018 al 23 de julio de 2019, luego, al dar las citadas charlas *ad honorem*, ostentando un cargo directivo que exige tiempo y dedicación, torna en inverosímil tal experiencia.

Recordaron que la nombrada aportó ante la JAL, una segunda certificación fechada el 20 de marzo de 2021, suscrita a su vez por el representante legal de la empresa, Influencia Urbana SAS, en la que se refiere que la elegida asesoró a esta compañía desde agosto de 2019 hasta enero de 2021, siendo poco creíble para los demandantes esa afirmación, pues:

⁴ Registro Único de Afiliados. Sistema de información que consolida las afiliaciones que reportan las entidades y administradoras del Sistema de Protección Social.

⁵ Sistema de información Distrital del Empleo y la Administración Pública.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

i) No se identificó el NIT de la compañía, ii) al contrastarse con información de la DIAN, esta sociedad no existía, iii) no se acreditó el pago al régimen de seguridad social, pues aunque se indicó que los pagos de la asesoría prestada fueron en especie, éstos no estaban exentos de la obligación ante la entidad tributaria y, iv) esta experiencia no fue reportada ni relacionada en la hoja de vida del SIDEAP.

1.3 Normas violadas y concepto de la violación

Los accionantes invocaron como normas vulneradas los artículos, 322 constitucional, 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, 23 inciso 2 de la Ley 909 de 2004, 2.2.5.1.4 del Decreto 1083 de 2015 y el numeral 5º del 275 de la Ley 1437 de 2011.

El concepto de la violación lo justificaron en los siguientes términos:

Manifestaron que la demandada, no acreditó el vínculo con la localidad de Antonio Nariño dentro de los dos años anteriores al nombramiento, de conformidad con el presupuesto normativo que estableció el Estatuto Orgánico de Bogotá.

En tal sentido, la documental aportada al plenario relacionada con las charlas *ad honorem* dictadas a los integrantes de la Mesa Local Indígena, desde diciembre del 2018 a julio 2019 y, octubre de 2020 a mayo de 2021, no son válidas, en consideración a que en la misma época, por lo menos al principio de dicha data, la demandada actuó como funcionaria directiva en los municipios de Pasto e Ipiales, departamento de Nariño.

En este orden de ideas, aseveraron que no era posible prestar en forma gratuita el servicio social que se pretende demostrar, pues dadas las distancias entre esos municipios con el distrito capital y la exigencia del cargo desempeñado en tales entidades territoriales, «ponen en entredicho la prestación *ad honorem* del servicio comunitario»

De igual modo, refirieron que la accionada, cuando estuvo en Bogotá, se encontraba vinculada contractualmente con localidades distintas a la de Antonio Nariño como lo fueron, Los Mártires, desde el 1º de junio de 2020 al 10 de enero de 2021 y, con Bosa, desde el 3 de abril del año 2020 al 31 de junio del mismo año, momentos en los que corría el periodo de 2 años que estableció la norma censurada.

Dicho lo anterior, para el extremo demandante, la nombrada no acreditó el desempeño de alguna actividad durante los dos años anteriores a la fecha del nombramiento, habida cuenta que las charlas dadas a los indígenas, fueron un: « esporádico trabajo comunitario con comunidades vulnerables se aleja plenamente del sentir del legislador quien claramente buscaba que quien fuera elegido tuviera pleno conocimiento de la dinámica local, conocimiento e interacción comunitaria entre otros aspectos ... si el legislador condiciono (*sic*) y convalido (*sic*) el vínculo con la residencia trae inmerso la continuidad y pleno desarrollo de una actividad».



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

1.4 Actuaciones procesales

1.4.1 La admisión y la suspensión provisional

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Primera, Subsección B–, mediante auto del 10 de septiembre de 2021 corrió traslado de la medida cautelar, y en providencia del 24 del mismo mes y año admitió el libelo y negó la solicitud que pedía suspender los efectos del Decreto Distrital 271 del 23 de julio de 2021.

1.4.2 Apelación del auto que negó la suspensión provisional

La alzada fue rechazada por dicha corporación en auto del 11 de noviembre de 2021, habida cuenta que el recurso fue presentado extemporáneamente.

1.4.3 Contestación de la demanda

1.4.3.1 Por parte de la accionada

Manifestó que la certificación de las capacitaciones dadas a los integrantes de la Mesa Local Indígena, demuestran⁶ el vínculo con la localidad dentro de los dos años anteriores al nombramiento como alcaldesa.

Explicó su apoderado que, no existe impedimento legal para actuar como servidora pública en la ciudad de Ipiales y realizar actividades profesionales en la localidad de Antonio Nariño, ello de conformidad con el concepto 147941 de 2016 del Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual, no ve impedimento para que un colaborador del estado pueda realizar asesorías a una entidad privada que no maneja recursos públicos.

La defensa insistió en que la actividad desarrollada en la localidad no requiere el ejercicio permanente⁷, pues tal cualificación no la exigió la norma, en tal sentido, el certificado de residencia electoral en el que aparece registrado como puesto de votación la ciudad de Ipiales, no es un impedimento para ser nombrada.

La defensa refiere que las asesorías prestadas a la empresa, Influencia Urbana SAS, pagadas bajo el carácter de aportes voluntarios, censuradas por el actor, no tenían la obligación de cotizar al Sistema de Seguridad Social, y que, los certificados del RUAF y ADRES no deben otorgárseles el valor probatorio que quieren los demandantes, pues en esos documentos no se hace claridad si el registro relacionado con el municipio de Ipiales, hacen referencia a la ciudad de nacimiento o a la de afiliación.

⁶ Aportaron las actas de relatoría de las reuniones celebradas el 15 de diciembre de 2018, 16 de febrero de 2019, 18 de mayo de 2019, 6 de febrero de 2021, 17 de abril de 2021.

⁷ Citó Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Reinaldo Chavarro Buriticá, sentencia del 6 de octubre de 2005, radicación 25000232400020040042101.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

1.4.3.2 Por parte del Distrito Capital

La apoderada judicial subrayó que en el numeral 7.3 literal (e) de la Circular 005 del 5 de marzo de 2021, expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá, se fijaron, entre otras cosas, los medios para la acreditación de los requisitos para ser nombrado, para lo cual, la demandada los demostró con:

a) La declaración bajo gravedad de juramento, en la que informaba la actividad profesional desarrollada en la Mesa Local indígena, con indicación del tiempo de ejercicio y lugar en donde la desarrolló y, b) la constancia expedida por la Coordinadora de esta instancia étnica del 20 del mismo mes y año quien detalló las charlas realizadas por parte de la nombrada.

Así mismo, para demostrar esa exigencia, la demandada aportó una certificación expedida por el representante legal de la empresa, Influencia Urbana SAS, del 20 de marzo de 2021, en la que se constató que la nombrada había brindado asesorías jurídicas, desde agosto de 2019 hasta enero de 2021 en la sede de la empresa ubicada en la localidad de Antonio Nariño.

Finalmente, recordó jurisprudencia del Consejo de Estado⁸ para decir que el vínculo que se debe acreditar para la elección de un alcalde local no implica una relación continua en el tiempo, pues el ejercicio de una profesión puede desarrollarse de manera habitual, sin que necesariamente sea permanente.

1.4.4. Audiencia inicial

Fue celebrada el 18 de mayo de 2022 y allí se fijó como problema jurídico principal y asociado lo siguiente:

se debe decretar o no la nulidad del Decreto 271 del 23 de julio de 2021, por medio del cual se hace un nombramiento en un empleo de libre nombramiento y remoción en el cual se nombra a la señora MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN en el cargo de Alcalde Local de Antonio Nariño, por infracción de las normas en que debería fundarse, desviación de poder, falsa motivación y desconocimiento del debido proceso, como quiera que la demanda se encuentra incurso en la inhabilidad descrita en el artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993. (...)

i) Si MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN cumplió con el requisito de residir o ejercer una actividad profesional dentro de la localidad de Antonio Nariño, durante al menos los dos últimos años anteriores a la fecha de la elección. (...)

El *a quo* en la citada audiencia se pronunció sobre los elementos de convicción aportados por las partes y, decretó las documentales aportadas por el demandado

⁸ Citó Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP Reinaldo Chavarro Buriticá, sentencia del 6 de octubre de 2005, radicado 25000232400020040042101.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

y el demandante. Así mismo, negó algunos medios de prueba solicitados por los demandantes, entre esos:

1.4.5 Audiencia de pruebas

El 18 de mayo de 2022, se llevó a cabo la referida audiencia, en la que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca practicó el testimonio al concejal Rolando González García, decreto pruebas de oficio, incorporó las pruebas en la audiencia inicial y reiteró a las entidades⁹ como a la demandada allegar al expediente las documentales decretadas.

2. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Primera, Subsección B–, declaró la nulidad del Decreto 271 del 23 de julio de 2021 a través del cual se nombró a Mónica Alejandra Díaz Chacón como alcaldesa de la localidad de Antonio Nariño de Bogotá, D. C.

Para el juzgador, el acto de nombramiento vulneró el orden superior –artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993–, el cual se relaciona con el desempeño de una actividad profesional, durante los dos años anteriores a la fecha de nombramiento.

Para llegar a esta conclusión, determinó que la interpretación de tal requisito debe garantizar que solo quienes tienen una relación con esa localidad, participen y decidan sobre los asuntos que incumben a su vecindad, evitando así, que ciudadanos que no tienen un vínculo con ella, interfieran.

Con base en lo anterior, al valorar las pruebas recaudadas en el proceso, el tribunal de instancia llegó a las siguientes conclusiones:

- i) La hoja de vida del SIDEAP demostró que, en el lapso comprendido entre el 1 de junio de 2020 al 10 de enero de 2021, la demandada estuvo vinculada contractualmente con las alcaldías de otras localidades no con la de Antonio Nariño.

⁹ Ministerio de Protección Social –Unidad de Gestión pensional y Parafiscales UGPP dar respuesta al requerimiento probatorio efectuado, en aras de determinar si la empresa Influencia Urbana SAS– reportó pago de obligaciones de seguridad social durante el lapso comprendido entre agosto de 2019 a Julio 23 de 2021 por la presunta relación contractual con la demandada. La Alcaldía Local de Antonio Nariño, con el fin que aporte copia simple de los actos de creación y reglamentación de la Mesa Local Indígena de la Localidad Antonio Nariño. A la demandada Mónica Alejandra Díaz Chacón para que allegue i) Soportes de los desplazamientos efectuados desde el municipio de Ipiales hasta la ciudad de Bogotá en el lapso comprendido entre diciembre de 2018 a junio de 2021 para dictar las charlas a que refiere la certificación expedida por la mesa local indígena de Antonio Nariño; y ii) Soporte de los pagos a seguridad social y retenciones tributarias en relación a los servicios prestados a la empresa, Influencia Urbana SAS.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

- ii) La respuesta de la empresa de transporte aéreo AVIANCA al requerimiento probatorio del tribunal, demostró que en el período de 2 años que exige la norma, la demandada realizó algunos viajes ocasionales desde Pasto a Bogotá, los días: 20 de junio de 2019, 10 de septiembre de 2019, (con retorno el 15 de septiembre del mismo año), 26 de noviembre de 2019 (con destino hacia la ciudad de Pasto el 30 de noviembre del mismo año). Así mismo en relación con SATENA indicó que, no se habían hecho viajes por parte de la demandada en el citado período de dos años.

Lo anterior, demostró una esporádica visita de la elegida y de corta duración a la ciudad de Bogotá.

- iii) El Instituto de Servicios Varios de Ipiales –ISERVI ESP–, certificó que la accionada estuvo nombrada desde el 8 de marzo y hasta el 22 de julio de 2019, tiempo en el que solo viajó a Bogotá en dos ocasiones.
- iv) La Cámara de Comercio de Bogotá informó que la empresa, Influencia Urbana SAS, con NIT 8300738894, cesó su inscripción desde el 8 de abril de 2014, por lo tanto, en el período (agosto 2019 a enero 2021) no contaba con la inscripción activa en el RUP.
- v) La respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social constata que en la Planilla Integrada de Aportes –PILA–, no se encontró información reportada por la empresa comercial respecto de la demandada como empleada o como independiente.
- vi) El certificado emitido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, demostró que la demandada tuvo como residencia electoral la ciudad de Ipiales, departamento de Nariño hasta el año 2021.
- vii) El testimonio dado por el concejal Rolando González García que en principio desconoció el vínculo de la demandada, y que luego procedió a rectificarlo para decir que la accionada sí había tenido relación con la comunidad indígena de la localidad, se sustentó en manifestaciones de terceros no referidos en el plenario que le indicaron a éste situaciones carentes de respaldo probatorio.

Con base en tales pruebas, para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la demandada no logró demostrar el arraigo o el vínculo con la localidad, pues las capacitaciones *ad honorem* dadas a la Mesa Indígena, no constataron el requisito establecido en el artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Al no encontrarse acreditada la residencia en la ciudad de Bogotá, mucho menos en la localidad de Antonio Nariño, tampoco se derivó relación profesional o laboral



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

con esta, habida cuenta que sus trayectos de traslado aéreo denotan que su lugar de asentamiento y retorno siempre fue el departamento de Nariño, en las ciudades de Pasto o Ipiales, y que sus traslados a la capital fueron de corta duración, tal y como lo certificó la empresa de transporte aéreo Avianca, incluso la propia demandada.

Así las cosas, el *a quo* accedió al primer cargo –infracción a norma superior– y declaró la nulidad del acto de nombramiento, pues la demandada no acreditó el arraigo con la localidad, con lo cual, se desdibujó la finalidad de dicho requisito.

3. Los recursos de apelación

La parte accionada así como el Distrito Capital, formularon escritos en el que se opusieron a la decisión de primera instancia, los cuales fueron concedidos por el magistrado sustanciador mediante auto del 18 de mayo de 2023 y, remitidos a esta corporación judicial el 29 del mismo mes y año.

3.1 La admisión de los recursos

El magistrado ponente mediante auto del 2 de junio de 2023¹⁰, admitió los recursos presentados contra la sentencia y, en el término de ejecutoria¹¹, el apoderado de la demandada presentó solicitud de pruebas¹².

3.2 La solicitud de pruebas

El memorialista indicó que, con fundamento en lo establecido en los artículos 212, 213 del CPACA y 317 del CGP, solicitaba la práctica de una inspección judicial al predio ubicado en la calle 17 sur número 10^a – 21, Barrio Ciudad Jardín Sur de Bogotá, así como incorporar los videos de retractación del concejal Rolando González García a favor de la demandada o en su defecto, ordenar la ampliación al testimonio por él brindado en los medios de comunicación del Concejo de Bogotá.

Mediante auto del 29 de junio de 2023¹³, el despacho rechazó las solicitudes probatorias formuladas por la demandada.

¹⁰ Índice SAMAI número 8.

¹¹ La secretaria de la Sección Quinta notificó por estado el 5 de junio de 2023, luego, los tres días de ejecutoria se surtieron el 6, 7 y 8 del citado mes y año.

¹² Índice SAMAI número 10.

¹³ Índice SAMAI número 12.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

3.3 Recursos de Reposición y Súplica

Inconforme con la decisión, el apoderado de la demandada interpuso alzadas¹⁴ contra la anterior determinación, sin embargo, a través de auto del 26 de julio de 2023¹⁵, el despacho las rechazó, al haber sido interpuestas en forma extemporánea.

3.4 Incidente de nulidad procesal

El apoderado de la demandada debatió la anterior determinación y presentó escrito¹⁶ que denominó «Nulidad contra el auto de 26 de julio de 2023 que rechaza por extemporáneo recurso de súplica».

3.5 Auto que rechazó incidente de nulidad procesal

Presentado lo anterior, el magistrado ponente mediante decisión del 14 de agosto de 2023¹⁷, rechazó la solicitud formulada.

3.6 Solicitud de aclaración y adición

Ante tal decisión, el apoderado de la demandada mediante memorial radicado el 17 de agosto de 2023¹⁸, solicitó se aclararan y adicionaran aspectos del auto del 14 de dicha data que, en su criterio eran relevantes para zanjar el asunto.

3.7 Auto que negó solicitudes

El despacho mediante auto¹⁹ del 11 de septiembre de 2023, negó el fundamento del escrito.

3.8 Incidente de nulidad procesal

Ejecutoriado el auto previamente referido, el apelante presentó nuevamente una petición de nulidad procesal²⁰ en el que exigió, declarar la nulidad de lo actuado respecto del auto que corrió traslado para alegar, ya que estaban pendientes de resolver, según su criterio, varios recursos y solicitudes, con lo cual, el citado término nunca corrió.

¹⁴ Índice SAMAI número 18.

¹⁵ Índice SAMAI número 20.

¹⁶ Índice SAMAI número 24.

¹⁷ Índice SAMAI número 28.

¹⁸ Índice SAMAI número 32.

¹⁹ Índice SAMAI número 34.

²⁰ Índice SAMAI número 24.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

3.9 Niega nulidad procesal y decreta medida de saneamiento

Mediante auto del 31 de octubre, el ponente negó la solicitud propuesta, pero consideró como medida garantista, avalar la posibilidad de que el peticionario rindiera los alegatos de conclusión respecto de la sentencia de primera instancia.

4. La sustentación de los recursos

4.1. La demandada

A través de apoderado manifestó que el fallo de primera instancia debía ser revocado por cuatro argumentos a saber: **i)** Errónea interpretación del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, **ii)** indebida aplicación de la norma en el fallo, **iii)** equivocada valoración probatoria e, **iv)** irrespeto por los principios a elegir, ser elegido y de congruencia de la sentencia.

El apelante al desarrollar el primer argumento de su alzada, esto es, la indebida interpretación normativa, recordó que la sentencia de primer grado cometió un yerro al decir en su parte considerativa que:

«La Sala concluye que se accederá a las pretensiones de la demanda, al encontrarse probado el primer cargo formulado por el demandante, esto es la configuración de la inhabilidad contenida en el artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, (...)» (Subrayado original).

Lo anterior lo justificó, por cuanto en su criterio, la inhabilidad se materializa si se ha desempeñado un empleo público en el distrito, pero no se adscribe al cumplimiento de los requisitos, tampoco a las calidades exigidas para el cargo o corporación al que se aspira, por lo que la sentencia violó el principio de congruencia al fallar sobre una inhabilidad inexistente y, además, no solicitada en la demanda.

De otra parte, justificó el segundo de los argumentos de su alzada, esto es, la indebida aplicación de la norma en el fallo, por lo que aseveró que, el artículo 26 constitucional otorgó libertad para escoger profesión u oficio y, el canon 65 del Estatuto Orgánico de Bogotá, previó literalmente para aquellos que aspiren ser alcaldes locales: «haber (...) desempeñado cualquier actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad».

Así las cosas, señaló como inadmisibles que: **i)** el fallo hubiera entendido que el vínculo de la demandada con la (Mesa Local Indígena e Influencia Urbana SAS), no tenía cercanía con la comunidad y se «menosprecie el ejercicio de la profesión de la demandada para justificar la causal de nulidad» y, **ii)** la ley no hizo distinciones entre actividades públicas y privadas, luego, el juez no podía realizarla, so pena de violar el derecho a la igualdad.

En tal sentido, la sentencia de primer grado fue en contra de la jurisprudencia de la



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

Sala Electoral²¹, la cual ha entendido que, el ejercicio de una profesión bien podría desarrollarse de manera habitual en una localidad durante el término señalado en la ley, sin que necesariamente sea permanente y, por lo anterior, el fallo de instancia impuso irrazonablemente un parámetro de temporalidad que la norma no fijó, pues la accionada con las actividades particulares consolidó el requisito legal.

Por otra parte, el apelante desarrolló el tercer argumento de su recurso, relacionado con la existencia de una indebida valoración probatoria, para ello refirió que, el artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, al leerse en forma taxativa, impedía que el tribunal razonara bajo el siguiente tenor: «lo que se acredita es una asistencia ocasional y concreta a unas instalaciones privadas para capacitar a sus miembros».

Finalmente, en el cuarto punto de su apelación, enfatizó en que la sentencia de instancia desconoció los principios a elegir y ser elegido, así como el de congruencia de la sentencia.

4.2 El Distrito Capital

A través de apoderada judicial manifestó que el fallo de primera instancia debía ser revocado por los siguientes argumentos:

i) Incongruencia valorativa de la sentencia, **ii)** errónea aplicación del concepto de arraigo, **iii)** inexistencia de la configuración de la inhabilidad e indebida interpretación del artículo 65, **iv)** acreditación del requisito del desempeño profesional en la localidad, **v)** infracción del principio de integralidad probatoria, **vi)** inadecuada aplicación del mandato legal de contenido restrictivo y, **vii)** vulneración del precedente jurisprudencial.

En el primero de los puntos, insistió en que no hubo un análisis adecuado respecto de los medios de prueba aportados, entre esos y con mayor énfasis, en la declaración rendida por la demandada y el testimonio del concejal Rolando González García, los cuales, demuestran que la accionada cumplió con el requisito del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993.

En el segundo reparo, manifestó que una lectura literal del artículo 65 *ídem*, no exige que exista un arraigo, basta que se demuestre el ejercicio de actividades en la localidad, luego, el concepto que utilizó la instancia está por fuera del marco jurisprudencial expuesto por la Sección Quinta²².

Respecto del tercer acápite de su alzada, insistió en que hubo una incorrecta hermenéutica por parte del tribunal, en el que se confundieron los conceptos de,

²¹ Citó, Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 6 de octubre de 2005, MP. Reinaldo Chavarro Buriticá.

²² Citó: Consejo de Estado, Sección Quinta, radicado: 25000-23-24-000-2004-00421-01(3744). MP. Reinaldo Chavarro Buriticá, sentencia del 6 de octubre de 2005.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

«inhabilidad con la exigencia de requisitos», aspectos que no permiten su asimilación, por lo que la tesis del juzgador restringió la participación y ejercicio del poder político de la nombrada.

Expuso como punto cuarto que en el plenario, sí se acreditó el requisito del desempeño de actividad profesional en la localidad por parte de la demandada y, para tal efecto, recordó el procedimiento que previeron las Circulares 05 y 06 de 2021, emitidas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, las cuales, determinaron la forma en que la vinculación se podía demostrar, siendo posible probarlas a través de certificaciones aportadas por la aspirante o por terceros.

Refiere como aspecto número cinco, la vulneración del principio de integralidad probatoria, para ello, aseveró que el tribunal no apreció en conjunto el acervo probatorio y omitió considerar algunos elementos decisivos, los cuales insiste, debían ser analizados a la luz de los artículos 164 y 176 del CGP.

Como sexto acápite de su escrito, indicó que hubo una inadecuada aplicación del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, ya que no podía ser interpretado de manera extensiva, pues la demandada aplicó a una de las dos opciones que trajo la citada norma, por cuanto entregó para su valoración, las certificaciones y constancias de haber desempeñado una labor profesional, sin embargo, el tribunal extensivamente razonó en que a la demandada debía aplicársele la primera, es decir, la de haber residido, lo cual desfasó el correcto entendimiento de la situación fáctica y las pruebas que apoyaron tal determinación.

Concluye su análisis con el séptimo argumento, afirmando que se vulneró el precedente jurisprudencial, es decir, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han proscrito la hermenéutica extensiva cuando de restricciones al derecho político a elegir y ser elegido se trata.

5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

5.1 El Distrito Capital²³

La apoderada presentó similares argumentos a los propuestos en la apelación.

5.2 La demandada

La parte accionada, conforme con la medida de saneamiento adoptada en auto del 31 de octubre de 2023, rindió sus alegatos²⁴. Para tal efecto, ratificó los argumentos presentados en el escrito de apelación y finalmente, adujo el siguiente razonamiento:

²³ Índice SAMAI número 9.

²⁴ Índice SAMAI número 47.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

La residencia exigida a quien aspira a ocupar tales posiciones, guarda relación con la necesidad de que quienes adoptan decisiones que tienen impacto sobre una determinada comunidad y ejercen la representación de esta, cuenten con arraigo suficiente en ella para conocer sus necesidades y problemas, así como con la capacidad de formular alternativas de solución basadas en la realidad de su territorio...

5.3. Concepto del Ministerio Público²⁵

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó confirmar la sentencia proferida en primera instancia bajo los siguientes argumentos:

Indicó que el artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, no exigió que la actividad profesional se debía realizar de manera permanente en la localidad durante los dos años anteriores al nombramiento, no obstante, allí se estableció la preposición «durante», expresión que, denota simultaneidad o indica el período de tiempo a lo largo del cual está ocurriendo algo de manera continuada o tiene lugar una acción.

En segundo momento aseveró la vista fiscal que, conforme a las pruebas aportadas al plenario, no es posible concluir que la demandada hubiese desempeñado una actividad profesional en la localidad de Antonio Nariño, durante los 2 años anteriores a la fecha de su designación, –23 de julio de 2019 y el 23 de julio de 2021–.

Derivado de lo anterior, la certificación expedida por la coordinadora de la Mesa Local Indígena, en la cual se afirmó que la demandada apoyó durante 13 meses y 20 días, al ser contrastada con las actas de reuniones de dicha instancia, evidencian que la nombrada solo asistió a 4 mesas de trabajo durante el citado período alegado, lo cual, no materializa el requisito legal que se echa de menos.

Así mismo, con relación a la certificación expedida por el representante legal de la empresa, Influencia Urbana SAS, advierte que le fue certificada a la demandada 18 meses de experiencia contractual, sin embargo, solo se soportó en 7 recibos de caja menor, con lo cual no se comprueba que se desarrolló en las condiciones de habitualidad que exige la norma.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con los artículos 150²⁶ y 152.7 literal (c) del CPACA, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019 de la Sala

²⁵ Índice SAMAI número 26.

²⁶ Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. 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. También conocerá del recurso de



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos por la parte actora y el distrito capital contra la sentencia del 30 de marzo de 2022, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Primera, Subsección B–, declaró la nulidad del Decreto 271 del 23 de julio de 2021.

2. Cuestión Previa

El 16 de noviembre de 2023, el apoderado de la demandada allegó memorial en el que indicó que su prohijada, es decir, la señora Mónica Alejandra Díaz Chacón, había presentado renuncia al cargo como alcaldesa local de Antonio Nariño, la cual, fue aceptada a través del siguiente acto administrativo:



La Sala al respecto, debe precisar que el Decreto 271 del 23 de julio de 2021, produjo efectos jurídicos desde su expedición hasta la aceptación de renuncia, con lo cual, impone al juez electoral realizar el control judicial y decidir de fondo el caso.

En tal sentido, se recuerda la regla jurisprudencial²⁷ que recae sobre el anterior razonamiento:

2.2.3.2 Si el acto demandado produjo efectos jurídicos

queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 24 de mayo de 2018, Rad. 47001-23-33-000-2017-00191-02, MP. Rocío Araújo Oñate.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

Por otra parte y si el acto acusado produjo efectos y no se encuentra vigente, el juez contencioso administrativo aún en el evento en que haya sido retirado del ordenamiento jurídico, mantiene su competencia para conocer de su legalidad porque, su exclusión jurídica impide que el acto se aplique hacia el futuro, empero, no desvirtúa la presunción de legalidad que sirvió de sustento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando el acto tuvo eficacia.

Por lo anterior, un acto administrativo retirado del ordenamiento jurídico que produjo efectos jurídicos en el tiempo y en el espacio es susceptible de control por la jurisdicción contencioso administrativa, quien formalmente decidirá si dicho acto excluido fue expedido en su momento observando los elementos de validez: competencia, objeto, forma, causa y finalidad.

Así las cosas, la Sala realiza el estudio de fondo, para lo cual, se abordarán los tópicos que a continuación se refieren:

3. Problema jurídico

Conforme con el fallo de primera instancia y con los argumentos expuestos en los recursos de apelación, corresponde a esta Sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia de primera instancia.

Para el efecto, se debe determinar si los argumentos presentados en los recursos de apelación, los cuales están dirigidos a afirmar que, sí se acreditó el desempeño de una actividad en la localidad, permiten revocar la decisión de instancia.

Se resalta que la parte recurrente, centró su atención en la presunta indebida valoración jurídica y probatoria por parte del *a quo*, que le llevó a prescindir de varios elementos de convicción obrantes en el proceso, y malinterpretar el parámetro legal, los cuales indica, eran suficientes para acreditar que la demandada sí cumplió con el requisito de haber desempeñado al menos con dos años de antelación a la fecha de nombramiento en la localidad de Antonio Nariño, actividades jurídicas y contractuales como presupuesto para su nombramiento.

Para abordar el asunto, la Sala desarrollará la siguiente metodología: **(i)** Análisis histórico, normativo, jurisprudencial y sistemático del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993 y, **(ii)** el caso concreto.

3.1 Análisis histórico, normativo, jurisprudencial y sistemático del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993

La Sala abordará el estudio de la citada norma, para tal efecto, revisará los orígenes que tuvo la figura del alcalde local con el fin de comprender, cuál o cuáles fueron los entendimientos que se le dieron a conceptos normativos, como lo son, el desempeño de actividades, la duración de dos años y, el ejercicio de estos en la



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

respectiva localidad, aspectos que como se indicó en los antecedentes de esta providencia son objeto de discusión en sede de apelación.

En primer lugar, la Sala quiere destacar el desarrollo histórico de la institución jurídica de las alcaldías locales, para así clarificar si cualquier experiencia aportada por el demandado sirve o si, por el contrario, existen otros criterios que deben ser tenidos en cuenta al momento de ser nombrado burgomaestre local.

Este análisis es de gran utilidad, debido a que la creación de esta figura fue objeto de grandes discusiones en el seno de la constituyente de 1991, los cuales, despertaron profundas modificaciones al régimen especial que aplicaría en la capital de Colombia y, que hoy generan complejidades debido a la relativización de los alcances jurídicos que tienen: **i)** los requisitos, **ii)** la residencia, **iii)** el desempeño de actividad, y **iv)** la duración.

Según estudió la Sala, los antecedentes y los debates realizados en la constituyente sobre el Estatuto Orgánico de Bogotá, consolidaron un proceso que venía de años anteriores y que se remonta a 1945, más exactamente, ese proceso normativo se materializó a través del artículo 1° del Acto Legislativo 01²⁸, el cual, modificó el artículo 5° de la Constitución Nacional de 1886, así:

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 fuera de texto)

Posteriormente en 1954²⁹, durante el gobierno del General Rojas Pinilla, se expidió el Decreto 3640 el cual dividió administrativamente la ciudad en zonas, con un esquema de desconcentración a cargo de un alcalde menor, con funciones de inspector de policía, y quien cumplía la tarea de ser subalterno y representante del Alcalde Mayor en su respectivo territorio.

Con los años, el proceso fue evolucionando³⁰ y se fueron introduciendo esquemas de participación ciudadana y medidas que fueron extendiendo la autonomía local, al punto que, para 1982 ya se contaba con 19 zonas, cada una con un alcalde local menor que tenía la facultad de diseñar un plan para estos límites, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación.

²⁸ Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía.

²⁹ La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954 "Un hecho con antecedentes". Revista BITÁCORA Universidad Nacional.

³⁰ Botero, M. H., y Suárez E. C. (2010). Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. Universidad del Rosario.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

De lo anterior, puede colegirse que la planeación y sobre todo la desconcentración de funciones en funcionarios que debían conocer el territorio, dada su especialidad, erigía estos conceptos en definitorios, sobre lo que sería Bogotá en los próximos años.

Ese decreto de 1954, alteró la visión que tenía la Constitución de 1886 y posibilitó años después que, el legislador expidiera un Código de Régimen Municipal, adoptado a través del Decreto 1333 de 1986, cuyo objeto, si bien no se dirigió a reglamentar aspectos propios y especiales de la capital de la república, promovió la descentralización interna de la administración municipal y la adscripción de funciones de mayor responsabilidad a las alcaldías locales, debido a que se nombraba a quien tenía mayor y mejores conocimientos sobre las dinámicas de cada territorialidad.

En vigencia de esa última norma, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 8 de 1987³¹, el cual, creó 20 Juntas Administradoras Zonales y previó la figura del alcalde zonal con las siguientes características: **i)** debía tener los mismos requisitos y calidades del alcalde menor y, **ii)** tenía que residir en la respectiva zona por lo menos con un año de antelación a la fecha de su designación.

Este acuerdo tuvo una efímera duración, habida cuenta que fue anulado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca³², con lo cual, se retrasó la coordinación entre los niveles, distrital con el local y, la materialización de la planeación de la ciudad en relación con el desarrollo de sus localidades.

En tal sentido, en la Asamblea Nacional Constituyente dado el impacto que generaba la capital de la república en los aspectos políticos, servicios públicos, fiscales, entre otros, sobre la nación, se vio necesario plantear un capítulo específico que rigiera a Bogotá, teniendo como foco de discusión, la descentralización y la planeación conforme a las premisas presentadas por algunos de los constituyentes de la época.

A esta instancia preconstitucional, se presentaron varias propuestas de organización administrativa para el distrito, con el propósito de facilitar, entre otras, la planeación, la resolución de las demandas sociales, dada la multiplicidad de comunidades que convivían al interior de la ciudad y de cada localidad.

³¹ Por medio del cual se estableció la Descentralización Administrativa del Distrito Especial de Bogotá mediante la Organización de Juntas Administradoras Zonales, la creación de Fondos de Desarrollo y se dictan otras disposiciones.

³² Botero, M. H., y Suárez E. C. (2010). Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. Universidad del Rosario.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

Los debates entre los constituyentes³³, Guillermo Plazas Alcid, Jaime Castro, Augusto Ramírez Ocampo, entre otros, señalaban la importancia de que la capital del país tuviera un régimen jurídico especial, acorde con su propia importancia y su aspecto geofísico, aspectos que debían ser analizados dado el componente fiscal, presupuestal y económico que repercutía no solo en la descentralización de competencias y de funciones, sino también, en la planeación de todos los aspectos de una ciudad que día a día crecía exponencialmente.

A partir de lo anterior, los proyectos proponían que Bogotá se dividiera³⁴ al interior por otras ciudades, y a la cabeza de ese conjunto se hallaran unos alcaldes con sus respectivos concejos, quienes conociendo su comunidad, podrían dirigir y planear la organización de los asuntos locales.

Otros delegatarios presentaron un informe³⁵, insistiendo en que la estructura para la ciudad debía reafirmar la democracia local, la descentralización al interior de la ciudad y la planeación como fórmulas que permitieran a la ciudadanía, participar en el manejo de los asuntos públicos que directamente les concierne y a elegir sus autoridades más cercanas.

En últimas, la preocupación de esos constitucionalistas era insistir en que, los espacios locales y por supuesto sus instituciones –alcaldes locales– debían ser fortalecidos, no solo a través de la disposición de importantes recursos financieros, sino también, cualificando la administración en forma eficiente y eficaz de cara al ciudadano, a través de la descentralización, la planeación y el conocimiento cercano de las necesidades de cada territorio.

Con base en ello, pensaron los constituyentes en que la planeación y la descentralización de las funciones del distrito, en el nivel más próximo al habitante, canalizaría las demandas sociales, reduciría los costos de las obras, los servicios, y se garantizaría la efectiva participación comunitaria con el correlativo control de las funciones públicas.

Al respecto, en dichos debates parlamentarios surtidos en la Asamblea Nacional Constituyente³⁶, se afirmó en punto de la representación de las localidades que:

Las ciudades, municipios o zonas en que se divida el Distrito tendrán, entonces, autoridades propias, tendrán autonomía para el manejo de los asuntos de su competencia y recursos para la atención de las funciones a su cargo. (...)

³³ Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 116.

³⁴ Lemos Simmonds, C. (1991, 15 de marzo). Exposición de motivos del Distrito Especial de Bogotá. Gaceta Constitucional, 21, 64-88.

³⁵ Jaime Castro, Titulado: «Bogotá, Distrito Capital», Informe número 40, lunes 8 de abril de 1991. Pág. 13.

³⁶ Exposición de motivos del Distrito Especial de Bogotá. Gaceta Constitucional.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales y económicas de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. (...) a las locales, la gestión de los intereses propios y particulares de su respectiva localidad. (Subrayado fuera de texto).

La anterior preocupación de los redactores de la constitución, llevó a que se diseñara un estatuto orgánico especial y único para Bogotá, pensado desde la planeación general de la ciudad y aterrizado a los proyectos de desarrollo de las localidades.

Seguidamente, esos debates una vez fueron zanjados en el Congreso de la república, permitieron a la Asamblea Nacional Constituyente aprobar el texto discutido y, es el que aparece en los artículos 322 a 324 de la Constitución Política vigente, los cuales, han sido modificados por los Actos Legislativos 1 de 2000, 2 de 2002 y 3 de 2019.

Sin perjuicio de ello, debe decirse que la norma constitucional al ser de textura abierta, defirió que el desarrollo de su régimen político, sería el establecido por el legislador a través de las leyes especiales que para el mismo se dictaren, por ello, como se verá más adelante, debe tenerse que el requisito, está condicionado a la redacción que dio para tal efecto el Decreto Ley 1421 de 1993 a las normas que le modifiquen o complementan para así entender sistemáticamente, el alcance que tuvo la imposición de requisitos y calidades para ser alcalde local.

En tal sentido, si bien la norma constitucional del artículo 322 superior orientó el entendimiento del requisito contemplado en el parámetro 65 del Estatuto Orgánico de Bogotá, fue esta última norma la que delimitó las condiciones y alcances para ser alcalde local, entre otros, por unas condiciones materiales³⁷, temporales³⁸ y territoriales³⁹.

La Sala debe precisar en este punto que, una vez entró en vigencia la Carta Magna, se expidió la Ley 1ª de 1992, con la cual se dictaron las normas generales que previeron el régimen inicial de las localidades del Distrito Capital de Bogotá, sin embargo, tuvo una efímera duración y fue derogada por el Decreto Ley 1421 de 1993, con ocasión de la concesión de facultades especiales establecidas por el artículo transitorio 41 de la norma superior al presidente de la república.

De manera general, sin adelantar un estudio profundo sobre el citado decreto ley, en él se establecieron las reglas generales de la descentralización territorial de la ciudad respecto de las localidades, con sus juntas administradoras y sus alcaldes

³⁷ Residir o desempeñar alguna actividad.

³⁸ Durante y como mínimo dentro de los 2 años anteriores al nombramiento.

³⁹ Dentro y exclusivamente de la localidad.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

y, como premisas generales, se dispuso la necesidad de que éstas no se concibieran como simples delimitaciones físico-territoriales, por el contrario, en cada una de estas existen características sociales, de estrato, culturales y económicas en cada una de las veinte que existen hoy día.

La norma si bien reafirma la existencia de unos límites físicos con lo cual se determina la competencia por factor territorial de los burgomaestres, ello no constituye, *per se*, la simple división material del territorio, al contrario, tales espacios, deben ser entendidos dentro de un contexto social por lo que, la gestión de los intereses que subyacen a cada comunidad exige el conocimiento del lugar al cual se aspiraría administrar, sea a través de la residencia o el desempeño de actividades que durante un período mínimo de dos años, permita comprender las dinámicas, los retos y las perspectivas de dicha localidad.

Bajo este primer análisis, la Sala reconoce algunos patrones comunes que tuvieron en cuenta, no solo las normas preconstitucionales y los debates que los constituyentes introdujeron a favor del régimen actual, sino que esas justificaciones permiten entender, cuál fue el sentido que utilizó el legislador al redactar el requisito del artículo 65 *ídem*. Al tenor de lo anterior, se pueden destacar las siguientes:

i) El conocimiento de las realidades de la localidad por parte de los alcaldes locales, **ii)** la proximidad de la gestión pública de estos funcionarios a la ciudadanía, **iii)** la planeación como elemento a tener en cuenta por los burgomaestres en el nivel local, el cual, debe ser coordinado con el propuesto por el acalde (a) mayor, **iv)** el control social de la ciudadanía sobre los recursos y, **v)** la democratización de los territorios de acuerdo a las particularidades de cada localidad.

Razonado lo anterior, al haberse abordado el análisis histórico de las normas que erigieron la figura de las alcaldías locales, la Sección ve procedente estudiar la estructura normativa del artículo 65 del Estatuto Orgánico de Bogotá, en forma sistemática⁴⁰, contextual y literal, ello de conformidad con los parámetros jurisprudenciales que ha establecido la Corte Constitucional⁴¹ respecto a la hermenéutica que debe aplicarse en materia electoral por parte del juez.

La norma es la siguiente:

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Luis Eduardo Jaramillo Mejía, sentencia de marzo 20 de 1996, radicaciones: 1366 y 1534. La consideración de la interpretación armónica del Decreto 1421 de 1993 con la Constitución Política y otras normas del Estatuto Orgánico de Bogotá, se asienta sobre la base del artículo 3º inciso 2 que dispuso que, sus disposiciones prevalecen sobre las normas legales de carácter general vigentes para las demás entidades territoriales.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia SU – 115 de 2019. MP Gloria Stella Ortiz Delgado. Para la Corte, la interpretación literal y gramatical, realizada por el Consejo de Estado no es la correcta en tratándose de acceso a cargos públicos, en tal sentido procede el análisis sistemático y contextual de la norma, el cual como es lógico, se ajusta en mayor grado a los contenidos constitucionales.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

Requisitos para los cargos de edil y alcalde local. Para ser elegido edil o nombrado alcalde local se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha de la elección o del nombramiento.

Para ocupar el cargo de alcalde local, se deberá contar con los requisitos máximos descritos en el numeral 13.2.1.1 del Artículo 13 del Decreto Ley 785 de 2005.

En forma general, lo primero que se destaca y que es concordante con el análisis histórico al cual se ha hecho alusión es que, las exigencias para el acceso al cargo de alcalde local son reserva de ley y las normas en que se sustenta dicho mandato, concretan una faceta de la autonomía territorial, específicamente, en la correcta organización de la gestión pública de las diferentes localidades de la ciudad.

En segundo momento, cabe señalar que el Decreto Ley 1421 de 1993, fijó el régimen especial del entonces Distrito de Santa Fe de Bogotá, el cual como es obvio, reglamentó la figura de los alcaldes locales como entidades que coordinan en el territorio, entre otras, la gestión administrativa, la prestación de servicios, la planeación y la participación de la ciudadanía.

Al realizarse un análisis sistemático del Estatuto Orgánico de la ciudad, se encuentran algunas de las variadas funciones que este cuerpo normativo asignó a los alcaldes locales, las cuales, en su mayoría o con especial relevancia, están dirigidas a preservar el espacio público, ejecutar el presupuesto, identificar las necesidades apremiantes, buscar sus soluciones, promover la participación, permitir la veeduría ciudadana en el manejo y control de los asuntos públicos.

También se tiene que, los burgomaestres locales pueden presentar proyectos de acuerdo⁴² relacionados con la localidad, que no sean de la iniciativa privativa del Alcalde Distrital, participar en la elaboración del plan de desarrollo económico, social y de obras públicas y, vigilar la ejecución de los contratos en la localidad, así como formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen pertinentes.

Quiere decir lo anterior que, el legislador les encomendó a los alcaldes locales precisas competencias, las cuales, para lograr ser cumplidas, deben partir del conocimiento que tenga el funcionario sobre su localidad, por ello, el presidente en uso de facultades legislativas no fue caprichoso en instruir a través de ciertos requerimientos, el cumplimiento de las exigencias que debe tener la persona para ser nombrado en dicho cargo público.

En otras palabras y de acuerdo con la interpretación histórica y sistemática sobre los alcaldes locales, se entienden estas figuras como aquellas que constituyen una autoridad que está para hacer más eficiente la acción administrativa, a través de la

⁴² Artículo 76 del Decreto Ley 1421 de 1993.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

desconcentración de funciones y, de esa manera, como se indicó en precedencia, suplir de manera más próxima al ciudadano de la localidad las necesidades que se demandan en sus territorios.

Esta norma hecha para la capital de Colombia y que deriva de los artículos 322 a 324 de la Constitución Política, reiteran que a las autoridades distritales les corresponderá, garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y, la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito, en tanto que, a las locales, les corresponderá la gestión de los asuntos propios de su territorio.

En síntesis, desde un plano sistemático, la norma constitucional y el Decreto Ley 1421 de 1993, entienden que los alcaldes locales, detentan la calidad de directores de la administración local y, asumen la planeación, coordinación y ejecución de los proyectos de desarrollo local, a efectos de suplir, de manera próxima, las necesidades del ciudadano y la gestión pública⁴³ de sus territorios.

Ese entendimiento es acorde con lo dicho por la jurisprudencia constitucional⁴⁴, en la cual, se destacan como notas características de dicho empleo las siguientes:

(...) **iv)** participan en la realización de la planeación de proyectos, para lo cual asumen funciones de dirección política con miras aplicar el proyecto político en su localidad (...)

Ahora bien, desde un análisis literal y contextual del enunciado normativo, se precisa que para ser nombrado alcalde local:

- i)** Debe cumplir con unos requisitos⁴⁵ esenciales⁴⁶, únicos, específicos y exclusivos, los cuales, fueron pensados por el constituyente y el legislador en forma especial, debido al régimen en el que se desarrolló y organizó la capital de la república.

⁴³ Principalmente acceso a los barrios (mejoramiento de las vías), la construcción o el mantenimiento de equipamientos sociales (educación, salud, deportes y recreación, etc.) Como algo secundario el financiamiento de actividades interinstitucionales (animación, formación, asistencia, etc.)

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C – 368 de 1999, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Definió características de dicho empleo público. Corte Constitucional, sentencia T – 268 de 2005, MP. Jaime Araújo Rentería. Se pronunció sobre la discrecionalidad con la que cuenta el alcalde electo popularmente para definir sobre estos empleos. Corte Constitucional, sentencia C – 353 A de 2021, MP. Alberto Rojas Ríos. Esbozó sobre los regímenes especiales y del distrito capital. Corte Constitucional, sentencia C – 268 de 2022, MP. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Estudió los artículos 6 y 14 de la Ley 2116 de 2021, por medio de la cual se modificó el Decreto Ley 1421 de 1993.

⁴⁵ Real Academia de la Lengua Española - Diccionario panhispánico del español jurídico: Gral. Requisito cuyo cumplimiento es indispensable para la validez del acto, negocio, disposición o resolución de que se trate.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. María Nohemí Hernández Pinzón, sentencia del 7 de diciembre de 2006, radicación: 25000-23-24-000-2005-00961-01 y 2005-00968-01. Las exigencias del artículo 65 corresponden a requisitos de validez y si el designado (a) no los demuestra, habrá lugar a invalidar el acto de designación.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

- ii) Solo los ciudadanos en ejercicio tienen la potencialidad de acceder a este cargo público, es decir, aquellos nacionales que hayan cumplido la edad exigida por el ordenamiento jurídico y, que no hayan sido sancionados, con la suspensión o la pérdida absoluta de los derechos políticos⁴⁷.
- iii) Debe haber residido, o
- iv) Debió desempeñar alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral, es decir, ejercer las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio⁴⁸.
- v) Debió ejercer tal actividad, como mínimo, durante los dos años anteriores a la fecha del nombramiento.
- vi) Todo dentro de la respectiva localidad.

Sobre los conceptos 1 y 2, la Sala debe decir que los requisitos, son exigencias que debe cumplir una persona para acceder al cargo público, en este punto, para ser alcalde local, la norma estableció la conjunción «y», es decir, se requiere no solo la calidad de ciudadano en ejercicio, también le exige, acreditar una de dos opciones posibles.

La primera de ellas es, haber residido, para tal efecto, el legislador en forma disyuntiva utilizó la letra «o» lo que quiere decir que, a la ciudadanía en ejercicio, la puede acompañar alternativamente ésta, pero si no se logra demostrar, surge como segunda opción, el haber desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral.

Ahora bien, respecto al concepto de residencia, al revisarse el marco normativo para la designación de alcaldes locales, (Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto 1350 de 2005 y la Ley 2116 de 2021⁴⁹), no se observa que el legislador haya establecido una definición, puntual y delimitada o se hubiera especificado qué condiciones debe revestir esta noción, sin embargo, ante ausencia de descripción formal, corresponde al juez dentro de la facultad de interpretación de las normas definir sus alcances y características.

La Sala una vez puntualiza en que no es la norma superior la que detalla con precisión, al ser una norma de textura abierta, el concepto de residencia, y a que tampoco el Decreto Ley 1421 de 1993, los definió con toda precisión, pasa y analiza

⁴⁷ Constitución Política artículos 98 y numeral 2 del 175.

⁴⁸ Real Academia de la Lengua Española – Diccionario de la Lengua Española.

⁴⁹ Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 1421 de 1993.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

el artículo 1º del Decreto 1350 de 2005⁵⁰, en el cual, se precisaron otros elementos a tener en cuenta respecto a este instituto jurídico:

Objeto. En cumplimiento de los principios de la función pública previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, el presente decreto reglamenta el proceso de la integración de las ternas para el nombramiento de los Alcaldes Locales en el Distrito Capital, con el fin de que este responda al criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional de los aspirantes y que permita la participación de los ciudadanos que habitan en cada una de las localidades, al tenor del numeral 2 del artículo 2 y del Título VIII de la Ley 909 de 2004 y de los artículos 32 y 33 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de la autonomía de las Juntas Administradoras Locales. (Resaltado por la Sala)

Del anterior precepto, se debe entender que, para ser ternado y posteriormente nombrado como alcalde local, los ciudadanos interesados en participar deben «habitar» en la localidad.

Es decir, la norma propone un nuevo concepto para entender la residencia, el cual, ya ha sido abordado por la jurisprudencia de esta Sección y en la que se ha advertido respecto de los alcaldes locales que:

i) No se entiende adscrito exclusivamente al hecho de poseer propiedades⁵¹ en la zona correspondiente⁵² y, **ii)** puede demostrarse cuando se ha laborado en el territorio en forma continua⁵³, se han cursado estudios⁵⁴ o se ha vivido⁵⁵.

A esta hermenéutica adoptada por la Sección Quinta, se suma lo dicho por los constituyentes, en cuanto que para acreditar arraigo o vínculo, el alcalde local debe tener cercanía, proximidad y conocimiento del territorio al cual aspira ser nombrado,

⁵⁰ 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.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Miren De La Lombana De Magyaroff, sentencia del 2 de febrero de 1996, radicación: 1496.

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Reinaldo Chavarro Buritica, sentencia del 6 de octubre de 2005, radicación 25000-23-24-000-2004-00421-01.

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Susana Buitrago Valencia, sentencia del 4 de diciembre de 2013, radicación: 25000-23-41-000-2012-00346-01. Allí se manifestó: «Podría decir el demandante que el señor Borja Herrera de todas maneras no reúne requisitos porque no demostró que durante los dos meses que trascurrieron entre su retiro de la Personería de Bogotá y su inscripción a alcalde local tuvo vínculo con la localidad, sin embargo, una afirmación en tal sentido caería en el rigorismo y desconocería que por más de tres años continuos el demandado trabajó en la Localidad de Santa Fe. (Resaltado fuera de texto).

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. María Nohemí Hernández Pinzón, sentencia del 7 de diciembre de 2006, radicación: 25000-23-24-000-2005-00961-01 y 2005-00968-01.

⁵⁵ Ídem.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

«durante⁵⁶», los dos años anteriores al nombramiento. Mismo condicionamiento *temporal* para el desempeño de alguna actividad industrial, laboral o profesional.

En este punto, conviene precisar que la Sección Electoral en sentencia con radicado 2004-00421-01(3744), en su parte considerativa, *–obiter dicta–* determinó que, frente a los requisitos del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, «el ejercicio de una profesión bien podría desarrollarse de manera habitual en una localidad durante el término señalado en la ley, sin que necesariamente sea permanente». (Subrayado por la Sala).

Sin embargo, debe precisar esta Sala en que la prenotada decisión:

i) No creó una regla jurisprudencial propiamente dicha, **ii)** se justificó bajo una lectura literal mas no integral del estatuto orgánico, **iii)** no abarcó el análisis sistemático, jurisprudencial y normativo que hoy debe realizarse en virtud de los recientes fallos que la Corte Constitucional ha establecido frente a los métodos de interpretación⁵⁷ sobre derechos a ocupar cargos públicos, **iv)** aplicó una interpretación exegética de la norma sin incluir un análisis sobre las expresiones, «durante y por lo menos», habida cuenta que en ese caso, no vio necesario emplear una hermenéutica de tales connotaciones y, **v)** el concepto de habitualidad⁵⁸, infiere un hábito o una frecuencia en el desempeño de una actividad, con lo cual, desatiende aquello que es esporádico, episódico o coyuntural.

En este punto, debe dejarse en claro que la sentencia con radicado 2004-00421-01(3744), que acaba de explicarse, declaró la nulidad del acto de nombramiento del alcalde local, en consideración a que en ese preciso caso, el argumento central fue:

Aportó también el certificado de libertad y tradición de un inmueble cuyo No. de matrícula es 50C - 48402, ubicado en la Calle 13 No. 9-33, Edificio Sabanas, mediante el cual acreditó que es propietaria de cuotas de dominio sobre dicho bien, (...) No obstante, ese hecho no constituye por sí solo el sustrato material del concepto de residencia, pues no implica estar de asiento en la localidad en que el bien está ubicado ni el desempeño de actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la misma durante los dos años anteriores a la fecha de expedición del acto acusado. (Subrayado por la Sala)

⁵⁶ Exposición de motivos del Distrito Especial de Bogotá. Gaceta Constitucional 21, 64-88. (1991, 15 de marzo).

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia SU – 115 de 2019. MP Gloria Stella Ortiz Delgado. Para la Corte, la interpretación literal y gramatical, realizada por el Consejo de Estado no es la correcta en tratándose de acceso a cargos públicos, en tal sentido procede el análisis sistemático y contextual de la norma, el cual como es lógico, se ajusta en mayor grado a los contenidos constitucionales.

⁵⁸ Diccionario de la Lengua Española: Que se tiene por hábito. Que existe o se da normalmente con frecuencia. Dicho de una persona que hace repetidamente lo que es propio. <https://dle.rae.es/habitual?m=form&m=form&wq=habitual>



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

Así las cosas, se insiste que conforme al análisis histórico, sistemático, jurisprudencial y normativo contextual del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, la expresión, residir, está condicionada por una última palabra, «durante», la cual, es aplicable en su aspecto *temporal* al desempeño de una actividad industrial, laboral, comercial o profesional, por lo que debe entenderse, como habitual o con frecuencia en el término de los dos años y próxima a los elementos configurativos de la descentralización administrativa y de la planeación de la gestión local.

En este orden de ideas, tal como lo refirió la jurisprudencia electoral⁵⁹, la residencia para que sea válida al interior del proceso que tiene como finalidad el nombramiento en el cargo de alcalde local, debe demostrar que, el demandado tuvo arraigo en la localidad, así lo expresó esta corporación judicial:

Se infiere del material probatorio analizado, que no le asiste razón al accionante en la imputación, dado que se demostró fehacientemente el arraigo de la señora Nohora Morales Amaris con la Localidad de la Candelaria, no solo porque allí ha tenido su residencia sino también porque en el mismo sector ha adelantado sus estudios de pregrado y posgrado.

Así las cosas, la residencia tiene relación directa con la noción de vínculo en una determinada zona, el cual, es indispensable para tener un mínimo de conocimiento acerca de las necesidades, oportunidades y fortalezas del lugar al que se aspira ser nombrado.

Por lo anterior, como lo resolverá más adelante la Sala en el caso concreto, lo que se analizará es, de qué manera y si cualquier despliegue de actividad en el aspecto *temporal* puede consolidar o no, el requisito para ser nombrado, teniendo en cuenta la habitualidad o la frecuencia con que ésta se desarrolla.

Así las cosas, al analizarse el cuarto concepto que trajo el artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, esto es, haber desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral, la Sala Electoral⁶⁰ dijo lo siguiente:

De otra parte, debe tenerse en cuenta que cuando en el artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993 se determinó que para ser edil, se requiere haber residido en la respectiva localidad en la cual se inscribe la candidatura por lo menos durante los dos años anteriores a la elección, dicha acepción tiene relación directa con la noción de domicilio, entendido como permanencia y vínculo en una determinada zona, indispensable para tener un mínimo de conocimiento acerca de las necesidades del lugar al que se aspira ser elegido.

(...)

⁵⁹ Ib.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio, 6 de octubre de 2016, expediente 25000-23-41-000-2015-02381-01.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

La Sala precisa que la Constitución Política, en el artículo 26, respecto al derecho a escoger libremente profesión u oficio, consagró lo siguiente: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir título de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social (...)”.

La acepción de profesión, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, hace referencia al “Empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por el que percibe una retribución”.

A su vez, la misma entidad ha definido el oficio como la “Ocupación habitual” y, por su parte, habitual como algo “Que se hace, padece o posee con continuación o por hábito”.

Conforme con lo anterior, puede decirse que todo oficio o labor lícita desarrollada por las personas de manera continua y habitual, sin importar si es remunerada o no, se puede considerar una profesión, sin que para su ejercicio se requiera título de idoneidad, pues éste, de acuerdo con la Constitución, solo será exigible cuando la ley lo establezca.

(...)

Así las cosas, cuando la norma habla de profesión, en sentido amplio comprende tanto los estudios académicos de educación superior (universitaria o técnica), como el ejercicio de cualquier oficio lícito remunerado o no.

En esa decisión judicial, se analizó cada uno de los elementos de la actividad industrial, comercial, laboral o profesional, lográndose acreditar el ejercicio por parte del demandado de un trabajo ministerial con una iglesia de la localidad, con lo cual, el acto enjuiciado mantuvo su legalidad en el ordenamiento jurídico.

En lo que observa la Sala, es que la habitualidad o la frecuencia con que se desempeñe las actividades en una determinada localidad es lo que realmente condiciona la hermenéutica que debe adoptar el juez para derivar, si un nombrado en el cargo de alcalde local, cumple o no con tal requisito legal.

Por lo anterior, de manera reiterada y consistente con el pensamiento de los constituyentes, la Sección ha entendido que esas ocupaciones son calificadas por la habitualidad y la continuidad, de otra manera no podría pensarse, pues en últimas los artículos constitucionales 322 al 327, las normas que rigen al distrito capital y la jurisprudencia constitucional, han visto en dichas significaciones el conector jurídico que debe tener una actividad social en un respectivo territorio para ser nombrado.

Corolario de lo anteriormente dicho, para la Sala, aquella actividad que es inhabitual, insólita, infrecuente o desacostumbrada no cumple con el requisito pensado sistemática, histórica, contextual y literalmente por el legislador extraordinario.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

De otra parte, la norma en el concepto número cinco condicionó esos requisitos a un aspecto temporal, único y exclusivo, es decir, a que se tomara el término de dos años contados, específicamente y en forma regresiva, desde el nombramiento.

Sin embargo, el anterior concepto fue objeto de pronunciamiento judicial⁶¹ cuando se analizó, si debía ser a partir del nombramiento o de la inscripción, allí se dijo:

Lo dicho conduce a señalar que si bien parece que el Decreto 1421 de 1993 prevé que el vínculo con una localidad debe acreditarse para el **nombramiento**, lo cierto es que las demás normas⁶² que regulan la designación de alcaldes locales exigen que el requisito se cumpla **al momento de la inscripción** con el fin de que el aspirante a ser incluido en la terna pueda continuar en el proceso meritocrático, **oportunidad que considera la Sala, es la pertinente para demostrar que se reúne tal requisito atendiendo las sanciones que acarrea su ausencia al momento de la inscripción.**

(...)

Entonces es incuestionable que es al momento de la **inscripción** que los aspirantes deben acreditar que cumplen los requisitos para ser alcalde local, pues la ausencia de éstos en tal oportunidad conduce al rechazo de la inscripción o, de haberse conformado la terna, a que la misma se devuelva por el Alcalde Mayor para que se sanee con quienes los reúnan. (Subrayado por la Sala)

Quiere decir lo anterior, que son dos los presupuestos temporales que debe acreditar quien pretende ser nombrado alcalde local, el primero de ellos, que sea como *mínimo dos años*, el segundo, que esa data se haya ejercido con anterioridad a la inscripción.

Sin embargo, la norma también fijó la expresión «durante⁶³» la cual va ligada a este período lo que implica que, en esa data, la ciudadanía en ejercicio y la residencia o el desempeño de actividad, sean simultáneos, subsistentes y habituales.

Así fue el entendimiento del legislador cuando expidió el Decreto Ley 1421 de 1993, pues tal como fue advertido precedentemente, los constituyentes pensaron el

⁶¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Susana Buitrago Valencia, sentencia del 4 de diciembre de 2013, radicación: 25000-23-41-000-2012-00346-01. Tesis reiterada por: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Rocío Araújo Oñate, 9 de septiembre de 2021, radicación: 25000-23-41-000-2020-00347-02.

⁶² Allí se hizo referencia al artículo 7° del Decreto 1350 de 2005 que consagró que la terna solo podrá ser integrada por los aspirantes que superen todas las etapas del proceso meritocrático y que, en caso de que la terna se conforme por una persona que no reúna los requisitos de ley, se devolverá (...) para que sea integrada de nuevo con los aspirantes que superaron las etapas del proceso que no tienen inhabilidades y cumplen los requisitos.

⁶³ Real Academia de la Lengua Española – Diccionario de la Lengua Española. De durar y -nte.1. prep. Denota simultaneidad. *Del lat. Durāre*, de durus “duro”. 1. Intr. continuar siendo, obrando, sirviendo, etc. 2. Intr. subsistir, permanecer. Que se hace u ocurre al mismo tiempo que otra. *Del lat. Simul* “al mismo tiempo”, juntamente, a la vez, formado sobre momentáneo.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

Estatuto Orgánico de la capital y la creación de sus autoridades locales a través de la descentralización de funciones con cierta habitualidad y todo dentro de un específico territorio, esto es, la respectiva localidad.

Esto lleva a entender en el sexto concepto establecido por la norma que, los requisitos advertidos con anterioridad, sean desarrollados en la respectiva localidad, es decir, en esos espacios donde se ubica al ciudadano.

En otras palabras, el alcalde para ser nombrado debe acreditar, la ciudadanía en ejercicio, junto a la residencia o el desempeño de actividades en la respectiva localidad, pero no se trata de demostrar estos supuestos de cualquier forma, pues la estructura normativa del artículo 65, su análisis sistemático con otras normas del estatuto orgánico de la capital, su análisis histórico como el jurisprudencial, llevan a concluir que: **i)** deben ser habituales, **ii)** no esporádicos ni lejanos al ciudadano del respectivo territorio, **iii)** próximos al residente de la localidad y, **iv)** frecuentes al administrado y a sus necesidades, durante los dos años anteriores a la inscripción.

Lo anterior adquiere trascendencia, pues la simple lectura literal dejaría de lado la interpretación histórica y sistemática del artículo 65, con lo cual se desatendería, lo dicho por los constituyentes, el contexto normativo y las funciones de tal cargo.

Dicho lo anterior, la Sala resolverá los planteamientos de la apelación.

3.2 Caso concreto

En el *sublite* se tiene que, los argumentos propuestos por la parte actora se centran en advertir la vulneración del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, –Estatuto Orgánico de Bogotá–, en consideración a que no se cumplió con el requisito de haber desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad, por lo *menos y durante los dos años* anteriores a la fecha del nombramiento, conforme a los medios probatorios aportados y practicados.

Contrario sensu, la parte demandada insiste en que a través de las certificaciones expedidas, por la Mesa Local Indígena y la empresa comercial, Influencia Urbana SAS, el requisito dispuesto en el artículo 65 *idem*, sí demostró el desempeño de una actividad laboral – profesional en la localidad de Antonio Nariño en el citado período.

La Sala para abordar la resolución del caso, al unísono con la jurisprudencia⁶⁴ de esta Sección, tendrá como extremos temporales de los dos años, la data del 15⁶⁵

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Susana Buitrago Valencia, sentencia del 4 de diciembre de 2013, radicación: 25000-23-41-000-2012-00346-01. Tesis reiterada por: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Rocío Araújo Oñate, 9 de septiembre de 2021, radicación: 25000-23-41-000-2020-00347-02.

⁶⁵ No obra prueba de la data exacta en que se inscribió la demandada, solo aparece referida bajo el número 15100 del listado de inscritos, sin embargo, la Sala tiene el 17 de marzo como fecha en que la JAL requirió a la demandada para que demostrara el vínculo con la localidad.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
 Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
 Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

de marzo del 2019 al 15 de marzo del 2021, ello en consideración a que la Circular 005 del 5 de marzo de 2021, expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá, estableció esa primer fecha como la inicial de inscripción.

Así las cosas, la Sala valorará las pruebas a continuación:

3.2.1. Se tiene frente a la comprobación de experiencia en la localidad, lo aportado por la empresa comercial, Influencia Urbana SAS:

En la hoja de vida⁶⁶ aportada por la demandada, al trámite administrativo y al plenario, se observa que en la data de los 2 años anteriores a la inscripción, no se registró experiencia en la localidad de Antonio Nariño, de conformidad con la siguiente documental:

3 EXPERIENCIA LABORAL			
RELACIONE SU EXPERIENCIA LABORAL O DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN ESTRICTO ORDEN CRONOLÓGICO COMENZANDO POR EL ACTUAL			
EMPLEO O CONTRATO			
EMPRESA O ENTIDAD Fondo de Desarrollo Local Los Mártires	PÚBLICA X	PRIVADA	PAÍS Colombia
DEPARTAMENTO Bogotá D.C.	MUNICIPIO Bogotá D.C.	CORREO ELECTRÓNICO ENTIDAD alcaldia.martires@gobiernobogota.gov.co	
TELÉFONOS 3759531	FECHA DE INGRESO DÍA 1 MES 6 AÑO 2020	FECHA DE RETIRO DÍA 10 MES 1 AÑO 2021	
CARGO O CONTRATO contrato	DEPENDENCIA alcaldía local	DIRECCIÓN centro comercial Mall Plaza piso 7	
EMPLEO O CONTRATO			
EMPRESA O ENTIDAD Instituto de Servicios Varios de Ipiates E.S.P.	PÚBLICA X	PRIVADA	PAÍS Colombia
DEPARTAMENTO Nariño	MUNICIPIO Ipiates	CORREO ELECTRÓNICO ENTIDAD iservi@ipiates-narino.gov.co	
TELÉFONOS 7734408	FECHA DE INGRESO DÍA 8 MES 3 AÑO 2019	FECHA DE RETIRO DÍA 22 MES 7 AÑO 2019	
CARGO O CONTRATO Gerente	DEPENDENCIA Gerencia	DIRECCIÓN Carrera 1 No. 3E-140 Avenida	

Al valorarse esta documental, queda claro que la accionada no se desempeñó en la localidad en ninguna actividad y por otro lado, al analizar las pruebas aportadas por la accionada –recibos de pago hechos por la compañía comercial–, en estos se hace alusión a su fecha de expedición⁶⁷, sin indicar si esa misma data corresponde a todo el mes de servicio prestado o si se trató de un pago monetario por un producto entregado o del pago de servicios prestados causados en otros meses pero pagados en esos:

RECIBO DE CAJA MENOR FECHA: 16 DE MARZO DE 2021 PAGADO A: Mónica Alejandra Díaz POR CONCEPTO DE: Aporte voluntario capacitación SECOP SON: Cien mil pesos	RECIBO DE CAJA MENOR FECHA: 03 DE SEPTIEMBRE DE 2019 PAGADO A: Mónica Alejandra Díaz POR CONCEPTO DE: Asesoría legal influencia urbana aportes voluntarios SON: ochenta mil pesos	RECIBO DE CAJA MENOR FECHA: 20 DE OTUBRE DE 2021 PAGADO A: Cien mil pesos POR CONCEPTO DE: Capacitación para participación en procesos contractuales en entidades Públicas SON: cien mil pesos	RECIBO DE CAJA MENOR FECHA: 30 DE NOVIEMBRE DE 2020 PAGADO A: Mónica Alejandra Díaz POR CONCEPTO DE: Aportes por reunión de documento RUP SON: (ciento mil pesos)
--	--	---	--

⁶⁶ Hoja de vida de SIDEAP de la demandada actualizada y presentada el 17 de marzo de 2021.
⁶⁷ 3 de septiembre de 2019 y 16 de diciembre de 2019; 28 de febrero, 30 de mayo, 28 de agosto y 30 de noviembre de 2020 y 30 de enero de 2021.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

RECIBO DE CAJA MENOR		RECIBO DE CAJA MENOR		RECIBO DE CAJA MENOR	
FECHA	DIA MES AÑO	FECHA	DIA MES AÑO	FECHA	DIA MES AÑO
	22 08 2020		30 03 2020		28 07 2020
PAGADO A	Mónica Alejandra Díaz	PAGADO A	Mónica Alejandra Díaz chacón	PAGADO A	Mónica Alejandra Díaz
POR CONCEPTO DE	Aporte creación usuarios	POR CONCEPTO DE	Revisión y entrega de modelos Contratos	POR CONCEPTO DE	Aporte revisión documentación
SON	Cincuenta mil pesos	SON	Cien mil pesos	SON	50.000
IMPRESION		IMPRESION		IMPRESION	
APROBADO		APROBADO		APROBADO	
CEP/NIT	1.083.922.945	CEP/NIT	1.083.922.945	CEP/NIT	1.083.922.945

Estas documentales, al valorarse en conjunto con la certificación del 20 de marzo de 2021 del representante legal de la citada empresa y, la declaración juramentada presentada por la demandada en las que se indicó que la demandada brindó asesorías jurídicas en contratación estatal, entre el mes de agosto de 2019 hasta enero de 2021, permiten a la Sala concluir que:

i) sin censurar la importancia que pudo haber generado para la compañía esas asesorías, el vínculo con la localidad no queda plenamente demostrado en la data de dos años que, esos 7 eventos inhabituales e infrecuentes hayan cubierto el mínimo periodo que estableció el decreto ley, **ii)** sin que se entienda que debió haberse cumplido un mínimo de eventos o de horas prestadas efectivamente a la compañía, lo cierto es que en el periodo temporal que previó la norma esas actividades no demuestran la habitualidad que pensó y condicionó el legislador, **iii)** esa actividad contractual descrita en los recibos de caja menor no demuestra medianamente una actividad frecuente con la localidad en la data de dos años, **iv)** la demandada prestó sus servicios profesionales a través de una retribución dineraria que se pagó por 7 eventos esporádicos, **v)** lejos de ser una actividad que demuestre el cumplimiento del requisito, se trató de una actividad ocasional y, **vi)** el denominado cargo de «asesora jurídica de la empresa» solo se centró en esos episódicos eventos mas no en una actividad que demuestre el cumplimiento del requisito en el tiempo.

Estas documentales al ser analizadas con la respuesta otorgada por el Ministerio de Salud y Protección Social en la que aseveró que, «no se encontró información de empleador, ni como independiente de la demandada reportada por la empresa, Influencia Urbana SAS», demuestran que:

i) como no hubo un pago mensualizado de estos aportes a través de la PILA se concluye que se trató de actividades ocasionales en las cuales no es posible advertir que de los 7 eventos que se resaltan en los recibos de pago eso haya demostrado el requisito de ley y, **ii)** si bien la certificación dada por el representante legal de la compañía intenta aducir que desde agosto de 2019 a enero de 2021, la demandada prestó sus servicios como asesora jurídica, intentando demostrar una suerte de permanencia y vínculo en el tiempo de dicha labor con la localidad, lo que se observa es que contrario a lo afirmado por este, no hay elementos de juicio que lleven a pensar que esas actividades tuvieron esa categoría, al contrario, lo que se ve es la realización de actos coyunturales que no logran materializar el requisito de haber prestado servicios *durante los dos años* que trae la norma.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

La valoración que realiza la Sala sobre el conjunto de pruebas, permite advertir que a la demandada no se le discute la prestación de siete actividades profesionales en una empresa ubicada en la localidad de Antonio Nariño, lo que no puede extenderse ni entenderse es que con esas infrecuentes actividades se demuestre el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, el cual se reitera es que haya sido, «*durante los dos años*».

3.2.2. Respecto de la comprobación de experiencia en la localidad –Mesa Local Indígena–, se aportó lo siguiente:

Declaración juramentada del 17 de marzo de 2021 firmada por la demandada dirigida a la Junta Administradora Local de Antonio Nariño:

Mónica Alejandra Díaz Chacón, identificada con cédula de ciudadanía número 1.085.922.995, manifiesto bajo la gravedad de juramento lo siguiente:

Que desde el mes de diciembre del año 2018, hasta el mes de julio de 2019, desarrollé capacitaciones en liderazgo con enfoque diferencial étnico a mujeres y jóvenes indígenas de la mesa Indígena de la localidad de Antonio Nariño, que se brindaron en la Calle 17 Sur N° 10ª-21, del barrio Ciudad Jardín, las mismas también se surtieron desde el mes de Octubre de 2020, hasta la fecha y con fecha de terminación el mes de Mayo de 2021. Así

La Sala lo primero que observa es que esta documental, insiste en demostrar que «desde» un determinado tiempo ha prestado en forma «continua» una serie de actividades, y con ello, probar que ese despliegue intelectual al ser constante acredita el requisito establecido en el artículo 65 *idem*.

Sin embargo, esta sola prueba no persuade a la Sala de revocar el fallo de instancia, ya que a partir del análisis integral de los demás medios probatorios se arriba a la misma conclusión que antecedió a este punto, es decir, se trató de actividades infrecuentes, inhabituales que no comprueban la exigencia mínima del requisito.

A su vez, se tiene en el plenario, algunas certificaciones expedidas por la Mesa Local Indígena de Antonio Nariño, entre ellas se encuentra, una que data de marzo 20 de 2021, suscrita por la coordinadora de dicha instancia, en la que se indicó:

CERTIFICA QUE:

La Señora **Mónica Alejandra Díaz Chacón**, identificada con cédula de ciudadanía número **1.085.922.995**, realizó capacitaciones en liderazgo con enfoque diferencial étnico a mujeres y jóvenes indígenas de la localidad de Antonio Nariño. Estas actividades se realizaron en la calle 17 sur N° 10ª 21 del Barrio Ciudad Jardín. Teniendo como fecha de iniciación el mes de diciembre de 2018 y como finalización el mes de julio de 2019. Todas las actividades realizadas se surtieron ad honorem. Igualmente, brindó capacitaciones desde el mes de octubre de 2020 hasta la actualidad, teniendo desarrollo de las mismas hasta el mes de mayo de 2021.

Estas actividades son concordantes con las manifestaciones hechas por la demandada en la certificación aportada por esta, sin embargo, del entendimiento



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993, el hecho de realizar unas charlas, cursos o asistir a reuniones de la Mesa Local Indígena de forma inhabitual, sin que sea el caso entrar a analizar su legitimidad, no denota el ejercicio de una labor o actividad que demuestre la frecuencia de estas.

Esta Sala Electoral insiste en que, la certificación aportada intenta demostrar una suerte de continuidad en los varios meses de los dos años que se indican allí, sin embargo, al ser contrastadas con otras documentales denominadas, relatorías, lo que se observa es todo lo contrario y con ella sola no se acredita el requisito legal.

Esas labores episódicas de asesorar a personas que realizan labores sociales no indican una habitualidad de actividades con la localidad, pues según la naturaleza propia de su profesión puede ir a cualquier territorio a realizar asesorías o capacitaciones y no indica ello que con todas tenga un vínculo social o ejerza su actividad de forma habitual.

Estas conclusiones a las que se llega, para confirmar la decisión de instancia, se fortalecen en la medida que al analizarse la relatoría del 6 de febrero de 2021 no demuestra con suficiencia el cumplimiento del requisito legal:

RELATORIA

Hoy 6 de febrero del año en curso se reunieron integrantes de la mesa indígena y la señora Alejandra Díaz, para coordinar, implementar y definir un plan de acción tendiente a capacitar a la comunidad indígena de la localidad en la toma de decisiones para presupuestos participativos, así mismo para conocer la implementación de los mismos y la forma adecuada de presentación de iniciativas.

La Coordinadora Blanca Suarez hace el recuento de varias sesiones de charlas brindadas por la señora Alejandra, y las bases que se presentaron para el fortalecimiento de la mesa, y solicita estar atentos a los temas a tratar ya que son de mucha importancia.

Se inicia la charla dando a conocer los derechos ciudadanos y los mecanismos de participación en la toma de decisiones frente a la administración local, la importancia de que la ciudadanía escoja bien el plan de acción a seguir anualmente, y la importancia de que se estructure una iniciativa desde la mesa para ponerla en consideración.

Se deja las bases sentadas para el trabajo a realizar con el compromiso por parte de la doctora Alejandra de realizar sesiones de revisión y capacitación semanales con la mesa y por parte de la mesa de cumplir los compromisos de entregas de avances en el material escrito para su posterior revisión y socialización. Se plantea que la siguiente reunión debe tener lugar la última semana del mes de febrero.

La Sala observa que «semanalmente», se pensaba reunir la mesa local, sin embargo, esos encuentros no se dieron con esa constancia, sino que solo se dio en tres infrecuentes momentos conforme a las pruebas adosadas, del 18 de mayo de 2019, 16 de febrero de 2021 y el 17 de abril de 2021.

No existe en el expediente otros elementos materiales probatorios aportados por la demandada en la que se afirme que las charlas a la Mesa Local Indígena por sí mismas demuestren la acreditación de tal requisito, pues al valorarse con las documentales –relatorías–, no se concluye con total grado de certeza que haya existido esa situación.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

Así las cosas, en la última referencia de esta certificación se afirmó que la próxima reunión a realizarse sería la última semana de febrero, sin embargo, tampoco existe un medio que indique que en efecto se realizó.

Insiste la Sala que el análisis integral de las pruebas lleva a la conclusión de confirmar la decisión de primera instancia, ya que al revisarse la segunda relatoría –17 de abril de 2021– la misma suerte probatoria conlleva a su valoración, ya que de la literalidad de esta se colige lo siguiente:

El día de hoy nos reunimos para socializar los avances y compromisos adquiridos en las 6 reuniones corridas en el transcurso de este año donde se presentan las bases del taller de liderazgo planteado en la última reunión y el análisis de las 10 iniciativas desarrolladas para la escogencia de una que se pueda mejorar.

La doctora Alejandra comienza explicando la metodología consistente en que cada integrante de la mesa, presentara su octavo de cartulina con la idea inicial y la expondrá indicando como se imagina la implementación de la misma y sus efectos. Se presenta el total de las 10 iniciativas, y se programa la votación de las mismas para la escogencia de una sola.

Para la Sala el hecho de que esta certificación afirmara la existencia de «varias sesiones de charlas» sin precisar cuándo, cuáles o cuántas y, en qué período, y si actuó la demandada en todas o no, impide a la corporación darle los efectos probatorios que ha esgrimido la accionada.

Del contenido de esta relatoría no se concluye, por si misma que la demanda hubiese estado en dichas seis reuniones, es más, no se tiene constancia de que se hayan celebrado en presencia de la accionada, lo que implica que en todo el 2021 la nombrada solo asistió episódicamente a las mesas celebradas en febrero y abril.

Para la Sala estas conclusiones no surgen de interpretaciones subjetivas o desconociendo los criterios valorativos del expediente judicial, al contrario, en forma sistemática las documentales adosadas concluyen que en efecto no hubo una frecuencia o hábito de la demandada en su labor dentro de los dos años que dispuso la norma.

Prueba de lo anterior es que otro de los medios aportados –Certificaciones y tiquetes de las empresas de Transporte Aéreo AVIANCA y SATENA–, demostraron que la demandada viajó inusualmente un poco más de 5 ocasiones, dentro de la data de los dos años que trajo la norma, desde otras ciudades con destino a la capital, sin que se evidencie que haya aportado otros elementos suasorios que indiquen que viajó por otro medio a la capital y que se trasladó a la localidad de Antonio Nariño.

Si bien la demandada desde otros lugares del país, arribó a la capital, eso no demuestra, *per se*, que el desempeño de actividades durante la data de dos años hubiese sido cumplido bajo el entendimiento que se tiene del requisito normativo.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
 Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
 Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

En este punto debe resaltarse que, el *a quo* insistió en que los trayectos de traslado aéreo denotan que su lugar de asentamiento y retorno siempre fue desde y hacia el departamento de Nariño, a las ciudades de Pasto e Ipiales, y que fueron ocasionales sus traslados a Bogotá cuya estadía, por lo menos desde lo aportado por la defensa, fueron de corta duración, tal y como se certificó con los reportes dados por dichas empresas de transporte aéreo como también por la propia demandada, en el decurso de la contestación de la demanda y en la audiencia de pruebas.

En tal sentido, lo que se observa es que estos viajes esporádicos y coyunturales demuestran que la nombrada no cumplió el requisito legal dentro de la data de los dos años, ello conforme a lo siguiente:

NAME OF PASSENGER							AIRLINE DATA										
DIAZ CHACON MONICA ALEJANDRA							ISSUED IN EXCHANGE FOR										
X/O	GOOD FOR PASSAGE FROM	CARRIER	FLIGHT	CLASS	DATE	TIME	STATUS	FARE BASIS	X/O	GOOD FOR PASSAGE FROM	CARRIER	FLIGHT	CLASS	DATE	TIME	STATUS	FARE BASIS
O	FROM PASTO	AV	9402	P	26-NOV-2019	1123	OK		O	FROM PASTO	AV	9399	Z	18-SEP-2019	1600	OK	ZES00R4
X	TO BOGOTA	AV	9528	P	26-NOV-2019	1355	OK		X	TO BOGOTA	AV	9328	Z	18-SEP-2019	1624	OK	ZES00R4
O	TO BARRANQUILLA	AV	9717	P	30-NOV-2019	0715	OK										
X	TO BOGOTA	AV	9597	P	30-NOV-2019	1406	OK										
	TO PASTO																

NAME OF PASSENGER							AIRLINE DATA										
DIAZ CHACON MONICA ALEJANDRA							ISSUED IN EXCHANGE FOR										
X/O	GOOD FOR PASSAGE FROM	CARRIER	FLIGHT	CLASS	DATE	TIME	STATUS	FARE BASIS	X/O	GOOD FOR PASSAGE FROM	CARRIER	FLIGHT	CLASS	DATE	TIME	STATUS	FARE BASIS
O	FROM PASTO	AV	9399	P	19-MAR-2019	1509	OK	PES07RQ	O	FROM MEDELLIN	AV	9303	O	15-SEP-2019	1209	OK	OES00R4
X	TO BOGOTA	AV	9209	P	19-MAR-2019	1817	OK	PES07RQ	X	TO BOGOTA	AV	9597	O	15-SEP-2019	1447	OK	OES00R4
O	TO CALI	AV	9403	P	22-MAR-2019	0905	OK	PES07RQ									
	TO PASTO																

NAME OF PASSENGER							AIRLINE DATA						
DIAZ CHACON MONICA ALEJANDRA							ISSUED IN EXCHANGE FOR						
X/O	GOOD FOR PASSAGE FROM	CARRIER	FLIGHT	CLASS	DATE	TIME	STATUS	FARE BASIS	Tarjeta de Embarque / Boarding pass		Hacia/To		
O	FROM CALI	AV	0522	P	22-MAR-2019	1433	OK	PES07RQ	004 Nombre del pasajero/Passenger name DIAZ CHACON/MONICA ALEJANDRA N11085922995		SATENA ES COLOMBIA		
X	TO BOGOTA	AV	0583	P	23-MAR-2019	0553	OK	PES07RQ	Vuelo/Flight 9R 8733		Fecha/Date 27 JAN		
	TO PASTO								Salida/Departure 10:15		Desde/From PUERTO ASIS		
									Puerta/Gate A CONFIRMAR		Hora Embarque/Boarding Time 09:30		
									Asiento/Seat 12C		No. Ticket 192432886836		

NAME: DIAZ CHACON/MONICA ALEJANDRA

BOOKING REF./CODIGO DE RESERVA: CI/MNIIYQ

FROM/TO	FLIGHT CL	DATE	DEP	FARE BASIS	NVB	NVA	BAG	ST
DESDE/HACIA	VUELO	CL	FECHA	HORA	BASE	TARIFARIA	EQP.	ESTATUS
IPIALES	9R7844	N	27JAN	0912	NTRAVEL		15K	OK
PUERTO ASIS								
x PUERTO ASIS	9R8733	N	27JAN	1015	NTRAVEL		15K	OK
BOGOTA								
BOGOTA	9R7704	N	31JAN	1321	NTRAVEL		15K	OK
PUERTO ASIS								
x PUERTO ASIS	9R7843	N	31JAN	1520	NTRAVEL		15K	OK
IPIALES								





Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

La Sala por otra parte, al valorar la entrevista aportada por el demandante en el que la nombrada indica los vínculos que tiene con el municipio de Ipiales como gerente de la empresa ISERVI⁶⁸ en los inicios de la data que estableció el Decreto Ley 1421 de 1993, resalta los siguientes argumentos, dados al medio de comunicación:

... soy de Ipiales, soy funcionaria... Me fui un año para Bogotá y volví al municipio por amor y actualmente trabajo porque el municipio de Ipiales salga adelante. Estamos trabajando para Ipiales para que le vaya bien en este gobierno municipal.
... Mi compromiso con esta administración es total, tengo la camiseta puesta por esta administración hasta el final de este gobierno...

Debe insistirse en que la demandada cuando rindió la citada entrevista para el 27 de mayo de 2019, declaró, entre otras cosas, que atendía al público de dicha entidad territorial, demostró la vinculación y la habitualidad de su trabajo y por supuesto los nexos familiares que la ataban a dicha entidad, así como la imposibilidad, de viajar frecuentemente a la capital de la República para deducir de allí, que, dejando de lado su empleo para dicho periodo, podía llegar a la localidad a brindar todas las asesorías en forma constante y regular a la empresa comercial y a la mesa local referidas.

Finalmente, la Sala quiere destacar los siguientes razonamientos:

- i) En el presente caso, no se aplicó una hermenéutica extensiva que restringiera el derecho político a elegir y ser elegido, debido a que la interpretación del artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993: **a)** Preciso los límites racionales con que fue redactado y pensado el requisito y la calidad para ser nombrado alcalde local, **b)** respetó el contenido de la convocatoria pública proferida por la Alcaldía Mayor de Bogotá toda vez que dentro de ella, solo se habilitaba a participar a quienes demostraran experiencia o residencia en la localidad, **c)** el derecho contemplado en el artículo 40 constitucional, como toda garantía, no es absoluto pues subyacen en él, límites normativos para el acceso al cargo público, **d)** la participación electoral, entendida en sentido amplio, implica por parte del juez, analizar la legitimidad de los presupuestos para cada cargo público, y **e)** en el *sub examine* no se realizaron analogías o interpretaciones amplias, al contrario, se dio aplicación del presupuesto normativo, a los hechos demostrados en el plenario, dotando así de contenido judicial el precepto vulnerado.
- ii) Tal como se estudió precedentemente, se debe confirmar la sentencia de primera instancia porque, por un lado, no se desconoció el valor probatorio de las pruebas aportadas por las partes y, por otro, el correcto

⁶⁸Minuto 6:06, 7:38, 38:01, 53:05, 57:20 entre otros. Entrevista vínculo <https://www.facebook.com/cnc.ipiales/videos/296475404570881/>.



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

entendimiento del requisito contemplado en el artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993 es el que se establece en esta providencia.

- iii) Debe dejarse en claro por parte de esta corporación judicial, que el *a quo* no debía asimilar, como impropiamente lo hizo, el régimen de inhabilidades⁶⁹ con el cumplimiento de requisitos para el nombramiento en un cargo público, habida cuenta las profundas diferencias que subyacen a cada uno de estos institutos jurídicos.
- iv) Tampoco debía analizar, sobre los supuestos en que se cierne el concepto de residencia electoral en cargos e investiduras de aquellos elegidos democráticamente⁷⁰, debido a que la controversia giraba respecto de la acreditación del otro supuesto, esto es, el desempeño de alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad y, a que los análisis vertidos, confundieron el alcance que se tiene para cargos de elección popular y aquellos en los que hay un nombramiento.
- v) Se debe relieves los argumentos propuestos por el apoderado de la demandada en los alegatos de conclusión, relacionados precisamente con lo que se ha dicho de manera precedente, esto es, que quien aspire a ocupar el cargo de alcalde local, «debe tener relación con las necesidades y decisiones que tendrán impacto sobre una determinada comunidad, para así ejercer la representación de esta, con lo cual, debe contar con arraigo suficiente en ella para conocer sus necesidades y problemas, así como con la capacidad de formular alternativas de solución basadas en la realidad de su territorio.»
- vi) La Sala concluye que los documentos adosados al expediente, dan cuenta de una valoración probatoria que al armonizarse con la interpretación sistemática, histórica, normativa y jurisprudencial adoptada por esta corporación de cierre, llevan a confirmar la decisión de instancia.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

⁶⁹ Definió el Tribunal como problema jurídico lo siguiente: «(...) como quiera que la demandada (sic) se encuentra incurso en la inhabilidad descrita en el artículo 65 del Decreto Ley 1421 de 1993.» y tomo como resolución del problema jurídico: «(...) i) la finalidad del régimen de incompatibilidades e inhabilidades en el ordenamiento jurídico colombiano; ii) Inhabilidad contenida en el artículo 65 (...)»

⁷⁰ El *a quo* afirmó: «iv) Su estadía o residencia en la ciudad de Bogotá no se encuentra acreditada con la vinculación contractual que afirma desarrollar en otras localidades durante algunos meses de los años 2020 y 2021» Así mismo afirmó, «Por tanto, se recuerda que, tanto para ciudadanos electores, como para candidatos a alcaldes(as) locales concretamente, deben acreditar que su residencia o en este caso concreto, su actividad profesional está debidamente relacionada o vinculada con la localidad en la cual, bajo juramento, se encuentra su asiento»



Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR Y OTRO
Demandado: MÓNICA ALEJANDRA DÍAZ CHACÓN - ALCALDESA LOCAL DE
ANTONIO NARIÑO, BOGOTÁ, D.C.
Rad: 25000-23-41-000-2021-00774-01

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Primera, Subsección B–, declaró la nulidad del Decreto 271 del 23 de julio de 2021, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>