

**ALCALDES LOCALES - Proceso para el nombramiento / ALCALDES LOCALES - Oportunidad para acreditar el requisito de vínculo con la localidad / ALCALDE LOCAL - Vínculo con la localidad debía demostrarse al momento de la inscripción / ALCALDE LOCAL - Designación por parte del Alcalde Mayor. Trámite**

Actos administrativos que reglamentaron el proceso para nombramiento de alcaldes locales y oportunidad para acreditar el requisito de vínculo con la localidad. La Secretaría de Gobierno del Distrito Capital, mediante la Circular N.º 002 de 10 de enero de 2012, modificada por la Circular N.º 005 de 18 de enero de 2012, expidió el instructivo para el proceso de integración de ternas para designación de alcaldes locales de Bogotá para el período 2012-2015. En este instructivo el Gobierno Distrital fijó cada una de las etapas y requisitos del proceso meritocrático que debían cumplir las personas que pretendieran ser nombradas alcalde local de Bogotá; allí indicó que todos los ciudadanos que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 65 del Decreto N.º 1421 de 1993 debían acreditar, al momento de la inscripción, los documentos allí señalados. Como se aprecia de la reglamentación, el requisito de vínculo con la localidad debía acreditarse al momento de la inscripción por todos los ciudadanos que pretendieran ser incluidos en la terna y no con posterioridad a su conformación. Ahora bien, las inscripciones iniciaron el primero de febrero de 2012 y culminaron el 3 del mismo mes y año y, de acuerdo con la Circular N.º 005 de 18 de enero de 2012, las Juntas Administradoras Locales tenían plazo hasta el 12 de marzo de 2012 para conformar las ternas de las cuales se elegirían los alcaldes locales. Por su parte, la designación de alcalde local por el Alcalde Mayor, de acuerdo al acápite "Del Nombramiento" contenido en la Circular N.º 005 de 2012, debía sujetarse al trámite que a continuación se describe: (i) Radicación hasta el 13 de marzo de 2012 de la terna por parte de la Junta Administradora Local ante la Secretaría de Gobierno Distrital, la cual debía contener, dentro de los documentos anexos, el relacionado con la acreditación del vínculo con la localidad. En la misma Circular se consagró que la certificación sobre el vínculo debía tener fecha de expedición marzo de 2012 y que, en caso de que éste fuera por residencia y del documento expedido por la Alcaldía Local no se pudiera establecer el tiempo de duración, se debía anexar uno del que se pudiera advertir la existencia de tal vínculo. (ii) Revisión de documentos de los integrantes de la terna por parte de la Secretaría de Gobierno Distrital. (iii) Entrevistas con los integrantes de la terna a llevarse a cabo entre el 20 y el 30 de marzo de 2012. Se aclaró que devuelta una terna la entrevista se efectuaría a los ternados de otras localidades. (iv) Revisión final de los documentos de los ciudadanos ternados, trámite en el cual se estableció que el Alcalde Mayor de la terna seleccionaría un candidato y verificaría su documentación para realizar el nombramiento y, finalmente, (v) Nombramiento del alcalde local. Del trámite administrativo referido, se llega a las siguientes conclusiones: (i) la terna enviada a la Alcaldía Mayor por la Junta Administradora Local obligatoriamente debía estar acompañada de los soportes necesarios que acreditaran el vínculo de los seleccionados con la localidad respectiva; (ii) la oportunidad para acreditar el cumplimiento del requisito de vínculo con la localidad establecido en el artículo 65 del Decreto N.º 1421 de 1993 era el momento de la inscripción, la que se surtió entre el primero y el tres de febrero de 2012; (iii) contradictoriamente a lo dicho en el punto anterior, en las reglas del concurso se indicó que las certificaciones de residencia, laborales etc. debían tener fecha marzo de 2012 y, (iv) en los reglamentos del concurso no se previó la imposición de nuevas obligaciones a cargo de los integrantes de la terna en el evento de que ésta fuera devuelta.

## **ALCALDES LOCALES - Normas que regulan el nombramiento / NOMBRAMIENTO DE ALCALDE LOCAL - Régimen legal**

El artículo 84 del Decreto N.º 1421 de 1993, reglamentado mediante el Decreto N.º 1350 de 2 de mayo de 2005 "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.", prevé que corresponde al Alcalde Mayor de Bogotá nombrar a los alcaldes locales de la terna que para tal efecto le envían las Juntas Administradoras Locales. La norma también consagra que los ternados deberán reunir los requisitos y calidades exigidas para el desempeño del cargo. Ahora bien, los requisitos para ser alcalde local se encuentran enlistados en el artículo 65 del Decreto N.º 1421 de 1993. Conforme con las anteriores normas, para el caso que ocupa la atención de la Sala, no podrá ser alcalde local quien: (i) no sea ciudadano en ejercicio; (ii) no haya residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la localidad de la que pretende ser nombrado por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha del nombramiento y, (iii) se encuentre dentro de las inhabilidades consagradas para los ediles. Por su parte el Decreto Nacional N.º 1350 de 2005, reglamentario del artículo 84 del Decreto N.º 1421 de 1993, establece en el artículo 4º que quienes acrediten cumplir los requisitos de ley, podrán inscribirse para alcalde local ante las Juntas Administradoras Locales. Corresponde a esas Corporaciones verificar que los inscritos cumplan los requisitos y calidades de ley, de manera que, conforme al artículo 5º ídem, solo los aspirantes que los reúnan pueden continuar en el proceso meritocrático. A su vez, el artículo 7º del Decreto N.º 1350 de 2005 consagra 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.". Por último, el Decreto Distrital N.º 011 de 15 de enero de 2008 "Por el cual se dictan medidas para la integración de ternas para la designación de los Alcaldes Locales en el Distrito Capital", señala en los literales a) y b) del artículo 6º como causales de rechazo de la inscripción de un candidato a alcalde local, las siguientes: (i) cuando falte algún documento establecido para la participación en el proceso y, (ii) cuando las certificaciones exigidas no tengan el tiempo mínimo exigido o no reúnan los requisitos exigidos para cada caso. Lo anterior resulta lógico, pues en el artículo 3º ídem se indica que los aspirantes a ocupar el cargo de alcalde local, deben inscribirse ante las Juntas Administradoras Locales, previa acreditación de los requisitos y documentación pertinentes, dentro de los que se halla el vínculo con la localidad. 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.

**ALCALDE LOCAL - Localidad de Santa Fe / ALCALDE LOCAL - Cumplió con el requisito de demostrar su vínculo con la localidad al momento de la inscripción / GOBIERNO DISTRITAL - Demora en realizar el nombramiento por ausencia de un requisito que debe ser acreditado al momento de la inscripción y no del nombramiento**

Corresponde a la Sala determinar, en los términos de los recursos de apelación propuestos contra la sentencia del 7 de marzo de 2013 proferida por la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, si el señor

Carlos Rodolfo Borja Herrera cumplió con el requisito de demostrar su vínculo con la Localidad de Santa Fe durante los dos años anteriores a su nombramiento como alcalde de dicha localidad y, por lo tanto, no debió declararse la nulidad del Decreto Distrital N.º 385 de 2012. Estudiadas las normas transcritas y los argumentos que expusieron el demandante, el demandado, el Distrito Capital y del Ministerio Público, el requisito de vínculo de dos años con la localidad se debe acreditar al momento de la inscripción y no con posterioridad a que ello ocurra, pues en el caso específico lo contrario acarrearía rechazo de la inscripción o, llegada la terna al Alcalde Mayor, su devolución para que la Junta Administradora Local conformara otra con quienes cumplieran requisitos. Ahora bien, no escapa a la Sala que en la ley y en los actos expedidos por el Gobierno Distrital existen contradicciones que conducen a diversas interpretaciones. (...) si bien parece que el Decreto N.º 1421 de 1993 prevé que el vínculo con una localidad debe acreditarse para el nombramiento, lo cierto es que las demás normas 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. Así las cosas, no se puede pretender, como lo hace el demandante, que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera cumpla con el requisito de vínculo hasta el 10 de agosto de 2012, fecha en la cual mediante el Decreto N.º 385 de 2012 fue nombrado Alcalde Local de Santa Fe, porque como quedó expuesto la oportunidad para acreditarlo era al momento de la inscripción, la que se adelantó entre el primero y el tres de febrero de 2012. Además de lo anterior, aceptar que el demandado debió cumplir con demostrar el vínculo con la Localidad de Santa Fe hasta el 10 de agosto de 2012, sería permitir que a los integrantes de la terna se les imponga una carga no establecida en la ley o en los actos administrativos reglamentarios del concurso, originada en la demora del Gobierno Distrital de realizar el nombramiento por ausencia de un requisito que, como quedó expuesto, exige ser acreditado al momento de la inscripción y no del nombramiento. Dicho lo anterior, si en el documento que obra a folio 140 del expediente, suscrito por el Líder del Área de Registro, Control y Carrera Administrativa de la Personería de Bogotá, la que se ubica en la Localidad de Santa Fe y que se aportó al momento de la inscripción, se certifica que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera trabajó en esa entidad entre el 18 de noviembre de 2008 y el 5 de diciembre de 2011, esto es, por más de tres años antes de darse inicio en febrero de 2012 al proceso meritocrático, mal podría afirmarse que el demandado no cumplió con el requisito de vínculo que se echa de menos. Las circunstancias anotadas llevan a concluir que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera sí reunía los requisitos para ser nombrado alcalde de la Localidad de Santa Fe, razón para revocar la sentencia de 7 de febrero de 2013 de la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**Bogotá D. C., cuatro (4) de diciembre de dos mil trece (2013)**

**Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00346-01**

**Actor: EDWARD ALEXANDER BERMUDEZ MARTINEZ**

**Demandado: CARLOS RODOLFO BORJA HERRERA**

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación que formularon el demandado y el Distrito Capital contra la sentencia del 7 de marzo de 2013, dictada por la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se declaró la nulidad del Decreto Distrital No. 385 de 10 de agosto de 2012 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá (e), mediante el cual nombró al señor Carlos Rodolfo Borja Herrera Alcalde de la Localidad de Santa Fe.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. PRETENSIONES**

El señor Edward Alexander Bermúdez Martínez, mediante apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad electoral, en la que elevó las siguientes pretensiones:

"1°. Que es nulo el Decreto Distrital 385 de 2012, por medio del cual el Alcalde Mayor encargado de Bogotá ha nombrado al señor CARLOS RODOLFO BORJA HERRERA como Alcalde Local de la Localidad de Santa Fe, de fecha 10 de Agosto de 2012.

2°. Que como consecuencia de lo anterior, se debe solicitar por parte del Alcalde Mayor de Bogotá una nueva terna a la Junta Administradora Local de Santa Fe con los candidatos que superaron el proceso meritocrático y que cumplen los requisitos, para que de esta se elija el Alcalde Local de esta Localidad".

### **2. HECHOS**

Como fundamento fáctico de las pretensiones, sostuvo lo siguiente:

Que en marzo de 2012 la Junta Administradora Local de Santa Fe envió al Alcalde Mayor de Bogotá la terna conformada por: Héctor Javier Alvarez Platero, Franciss Clarizza Vargas Díaz y Carlos Rodolfo Borja Herrera para que de allí designara alcalde de esa localidad.

Mediante acta del 28 de marzo de 2012 la Oficina Jurídica recomendó al Alcalde Mayor devolver la terna debido a que Franciss Clarizza Vargas Díaz no cumplía con el requisito de demostrar el vínculo con la localidad.

Que en el acta no se hizo mención pero en la hoja de revisión de requisitos anexa a ésta, se indicó que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera no aportó certificado de vecindad.

Que la JAL excluyó de la terna a la señora Vargas Díaz y, en consecuencia, conformó una nueva que también devolvió el Alcalde Mayor porque Carlos Rodolfo Borja Herrera no demostró tener vínculo con la Localidad de Santa Fe antes de la fecha del nombramiento.

Informó que ante la posible exclusión de la terna el señor Borja Herrera instauró acción de tutela. Que el Juzgado Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, en sentencia del 16 de julio de 2012, amparó el derecho fundamental a la igualdad del demandado y ordenó al Alcalde Mayor de Bogotá y al Presidente de la JAL de Santa Fe mantenerlo en la terna siempre y cuando reuniera los requisitos para ello<sup>1</sup>.

Que la JAL interpretó erróneamente la sentencia de tutela y, debido a ello, ternó nuevamente a Carlos Rodolfo Borja Herrera quien no cumplía requisitos por no demostrar su vínculo con la Localidad.

Que el Alcalde Mayor de Bogotá (e) mediante el Decreto N.º 385 de 2012 nombró al demandado Alcalde Local de Santa Fe.

### **3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION.-**

Expresó el demandante que el artículo 65<sup>2</sup> del Decreto N.º 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, prevé que para ser alcalde de una Localidad de Bogotá se debe demostrar que se

---

<sup>1</sup> *Estudiada la sentencia la orden dada por el Juzgado Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá al Alcalde Mayor de Bogotá y al Presidente de la Junta Administradora Local de Santa Fe fue: “(...) mantener en la terna hasta la elección de Alcalde/sa Local para la Localidad de Santa Fe, al ciudadano CARLOS RODOLFO BORJA HERRERA, siempre y cuando reúna los requisitos para tal efecto. En el evento de no reunirlos, debe dársele el mismo trato impartido a los señores (...), conforme a lo anotado en la parte motiva.”.*

<sup>2</sup> **“ARTICULO 65. EDILES.** 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.”.

residió o desempeñó actividad profesional, industrial, comercial o laboral en ésta durante los dos años anteriores a la fecha del nombramiento.

Que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera no cumplió con el requisito señalado porque debió demostrar que entre el 5 de diciembre de 2011, fecha en la cual renunció a la Personería Distrital y el 10 de agosto de 2012, día en que fue nombrado alcalde local, tuvo vínculo con la localidad de Santa Fe.

Explicó que la ausencia del requisito de vínculo durante los ocho meses que transcurrieron entre la renuncia del demandado a la Personería Distrital y su nombramiento como alcalde local, lleva a que la designación esté inmersa en la causal de nulidad electoral consagrada en el numeral 5<sup>o</sup> del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que conforme al artículo 137<sup>4</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo los actos administrativos son nulos cuando se expiden en forma irregular y, en este caso, se nombró alcalde local a quien no reunía requisitos por carecer de vínculo con la Localidad de Santa Fe.

#### **4. TRAMITE EN PRIMERA INSTANCIA.-**

La Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en auto de 18 de septiembre de 2012, admitió la demanda y ordenó notificar personalmente al señor Carlos Rodolfo Borja Herrera, al Alcalde Mayor de Bogotá y al agente del Ministerio Público.

#### **5. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA**

##### **5.1 Del Distrito Capital de Bogotá**

---

<sup>3</sup> **ARTICULO 275. CAUSALES DE ANULACION ELECTORAL.** Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad. (...).”

<sup>4</sup> **ARTICULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...).”

El apoderado judicial del Distrito Capital se opuso a la prosperidad de las pretensiones, para lo cual expuso:

Que cuando la Alcaldía Mayor devolvió por primera vez la terna a la Junta Administradora Local de Santa Fe, en la casilla “certificado de vecindad” colocó la frase “no hay” respecto del señor Carlos Rodolfo Borja Herrera, pero ello no significaba que para ese momento no cumpliera con el requisito.

Que en la segunda oportunidad sí devolvió la terna porque advirtió que el señor Borja Herrera no acreditó, en debida forma, tener vínculo con la Localidad de Santa Fe. Que éste instauró una acción de tutela y vía judicial se ordenó mantenerlo en la terna, decisión que debía acatar la Alcaldía Mayor.

La anterior razón también fue el motivo por el cual la JAL de Santa Fe confirmó al demandado en la terna, no sin antes permitirle demostrar su vínculo con la localidad en los términos ordenados en la sentencia de tutela. Que el señor Borja Herrera explicó a la JAL que después de retirarse de la Personería Distrital, entidad del Distrito que se ubica en la Localidad de Santa Fe, siguió vinculado profesionalmente con ésta a través de las actividades que desarrolló durante el proceso de selección de alcalde local.

Que, por lo anterior, la Oficina Jurídica de la Alcaldía Mayor consideró que el demandado sí cumplía con el requisito de vínculo para ser alcalde local y, por ello, el Alcalde Mayor lo nombró.

## **5.2 Del señor Carlos Rodolfo Borja Herrera**

Mediante apoderada judicial solicitó despachar desfavorablemente las pretensiones de la demanda para lo cual manifestó poseer dos títulos profesionales de la Universidad de los Andes (ubicada en la Localidad de Santa Fe), una maestría de la Universidad de Barcelona y ser aspirante a título de maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia.

Que sí tuvo vínculo con la Localidad de Santa Fe porque además de los estudios que adelantó en la Universidad de los Andes, laboró en la Personería de Bogotá desde el 21 de julio de 2008 hasta el 5 de diciembre de 2011, fecha a partir de la cual ejerció su profesión de politólogo pues el trabajo que desarrolló con la

comunidad fue el soporte del Plan Estratégico que elaboró para apoyar su aspiración a alcalde local.

Que no puede desconocerse que él tiene vínculo con la Localidad de Santa Fe superior a cuatro años, pues al tiempo que estuvo en la Personería Distrital se le deben sumar el de los períodos durante los cuales adelantó estudios en la Universidad de los Andes y trabajó como politólogo hasta el 10 de agosto de 2012, día en que lo nombraron alcalde local.

Que si el nombramiento de alcalde de Santa Fe no se efectuó dentro del plazo previsto, la demora no se puede trasladar a los aspirantes exigiéndoseles que demuestren vínculo con la localidad hasta el 10 de agosto de 2012, fecha en la cual se hizo la designación, siempre que hayan cumplido con acreditar este requisito contados los dos años hacia atrás desde la fecha de la inscripción y no del nombramiento.

## 6. ALEGATOS DE CONCLUSION

Vencida la etapa probatoria se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión en los términos del inciso final del artículo 181<sup>5</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 6.1 Del Distrito Capital de Bogotá

El apoderado expresó que los cuatro testimonios practicados en el proceso coinciden con que el demandado, luego de retirarse de la Personería de Bogotá, desarrolló actividades profesionales en la Localidad de Santa Fe con el fin de consolidar su aspiración política, las que desempeñó en la carrera 5 N.º 16-14, oficina 704, Edificio El Globo de tal localidad. Que, además, el actor estudió en la Universidad de los Andes, ubicada en la misma zona.

---

<sup>5</sup> **ARTICULO 181. AUDIENCIA DE PRUEBAS.** En la fecha y hora señaladas para el efecto y con la dirección del Juez o Magistrado Ponente, se recaudarán todas las pruebas oportunamente solicitadas y decretadas. La audiencia se realizará sin interrupción durante los días consecutivos que sean necesarios, sin que la duración de esta pueda exceder de quince (15) días.

(...)

En esta misma audiencia el juez y al momento de finalizarla, señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días, **sin perjuicio de que por considerarla innecesaria ordene la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes**, caso en el cual dictará sentencia en el término de veinte (20) días siguientes al vencimiento de aquel concedido para presentar alegatos. En las mismas oportunidades señaladas para alegar podrá el Ministerio Público presentar el concepto si a bien lo tiene.". (Negrita fuera de texto)

Que el señor Borja Herrera logró demostrar que hasta la fecha de su nombramiento continuó vinculado a la localidad de la que es Alcalde, hecho que tuvo en cuenta la JAL de Santa Fe para ternarlo.

### **6.2 Del señor Edward Alexander Bermúdez Martínez**

Alegó que en el expediente obra copia de la Circular 005 de 18 de febrero de 2012 en la que se establecieron los requisitos del concurso de méritos para designación de alcaldes locales.

Que en el formulario de inscripción se estableció que la actividad profesional se demostraba mediante certificación expedida por la persona jurídica en donde se desempeñó, con especificación de funciones, tiempo de servicio, domicilio y naturaleza jurídica. Que si la actividad desempeñada era independiente, se debía **afirmar** ante la Junta Administradora Local en qué consistió, tiempo y lugar donde se desarrolló, la cual se entendía presentada bajo la gravedad del juramento.

Afirmó que el demandado no podía soportar ante la JAL que su actividad profesional, luego de retirarse de la Personería de Bogotá, se basó en la labor que desarrolló en la localidad de Santa Fe para presentar el Plan Estratégico, pues todos los candidatos hicieron lo mismo debido a que tal documento era requisito establecido en el concurso.

Que ninguno de los testigos del señor Borja Herrera demostró que éste desempeñó actividad profesional hasta el día de su nombramiento como alcalde.

Sostuvo que el juez de tutela amparó el derecho fundamental a la igualdad del demandado y dispuso que la JAL de Santa Fe debía mantenerlo en la terna y permitirle demostrar cuál fue su relación con la localidad, oportunidad que aprovechó el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera para expresar que ejerció la profesión de politólogo con ocasión de su aspiración política, sin embargo, con ello no aclaró cuál fue el vínculo que lo ató a la localidad durante los ocho meses que trascurrieron entre la fecha en que renunció a la Personería de Bogotá y su nombramiento como alcalde, motivo por el cual su designación adolece de nulidad.

### **6.3 Del señor Carlos Rodolfo Borja Herrera**

Expuso que se mantuvo en la terna para Alcalde Local de Santa Fe con ocasión de la orden de tutela dictada en segunda instancia por el Juzgado Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, decisión que hace tránsito a cosa juzgada porque no fue objeto de revisión por la Corte Constitucional. Que, en consecuencia, de declararse la nulidad del Decreto N.º 385 de 2012 mediante el cual fue nombrado alcalde local, sería dejar sin efectos una decisión judicial ejecutoriada.

Expresó que con ocasión de la sentencia de tutela, ante la Junta Administradora Local de Santa Fe, bajo la gravedad del juramento expuso que desarrolló actividad profesional independiente con posterioridad a su retiro de la Personería de Bogotá, labor que consistió en trabajo de campo con la comunidad y que lo ayudó a elaborar el “Plan Estratégico” que presentó ante tal Corporación en marzo de 2012 y así demostró el vínculo que tenía con la localidad.

#### **7. LA SENTENCIA APELADA.-**

Se trata de la proferida el 7 de marzo de 2013 por la Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró la nulidad del Decreto Distrital No. 385 de 10 de agosto de 2012, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá (e), mediante el cual nombró al señor Carlos Rodolfo Borja Herrera Alcalde de la Localidad de Santa Fe.

En síntesis, el a quo argumentó lo siguiente:

Que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera trabajó en la Personería de Bogotá hasta el 5 de diciembre de 2011 de acuerdo con la certificación que expidió el Funcionario Líder del Área de Registro, Control y Carrera Administrativa de la entidad.

Que no se podía presumir cuál fue el vínculo del demandado con la Localidad de Santa Fe entre el 5 de diciembre de 2011, día en que renunció a la entidad del Distrito Capital y el 10 de agosto de 2012, cuando fue nombrado Alcalde Local, porque no acreditó cumplir con el requisito en los términos previstos en el artículo 65 del Decreto N.º 1421 de 1993<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Debe aclararse que el artículo 65 del Decreto 1421 de 1993 no consagra la forma en que debe acreditarse el requisito de vínculo con una determinada localidad del Distrito Capital, solo señala que tal vínculo debe ser por lo menos de dos años anteriores a la fecha de la elección o nombramiento.

Que la actividad desarrollada por el señor Borja Herrera entre el 5 de diciembre de 2011 y el 10 de agosto de 2012 en la localidad no tuvo carácter profesional porque ésta fue el rol normal de quien pretendía ser nombrado alcalde local en observancia de las instrucciones contenidas en las Resoluciones Nos. 002 y 005 de 2012.

Expuso que los testimonios rendidos en el curso del proceso no demostraron que el demandado desempeñó de manera independiente profesión en la Localidad de Santa Fe hasta la fecha del nombramiento.

Concluyó que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera no contaba con el requisito de vínculo con la localidad de Santa Fe hasta el 10 de agosto de 2012 y, por ello, debía anularse su nombramiento.

## **8. RECURSOS DE APELACION.-**

Los apoderados del demandado y del Distrito Capital formularon los siguientes reparos contra la sentencia de primera instancia:

### **8.1 Del señor Carlos Rodolfo Borja Herrera**

Afirma su apoderado judicial que el a quo analizó parcialmente los testimonios rendidos en el curso del proceso porque de éstos tomó solo a aquellos aspectos que perjudicaban a su poderdante.

Que un ejemplo de ello se presenta cuando valora la declaración del señor Hernando Benavides Morales, quien de manera categórica expresó que el demandado: "siguió vinculado a la Localidad haciendo su trabajo político, con trabajadores ambulantes y trabajos de investigación", afirmación que demostraba el vínculo del señor Borja Herrera con la Localidad de Santa Fe y que el Tribunal no tuvo en cuenta al momento de dictar el fallo.

Que también descoció que el testigo Miguel Antonio Cuesta Monroy, experto en Desarrollo Institucional y ex - consultor nacional de la materia del Departamento Nacional de Planeación, bajo la gravedad del juramento, expresó: "En lo que yo conozco, básicamente, pues puedo atestiguar que él, permanentemente estuvo

vinculado a la Localidad. Por una parte, a propósito del trabajo que estaba haciendo conmigo, **él frecuentaba nuestra oficina al menos tres veces a la semana**, especialmente los sábados que es cuando más tiempo tengo yo. Y asiduamente lo veía uno en la Localidad. **El tenía una oficina en la (Calle) 16, la nuestra es en la (calle) 15. El tenía una en la calle 16 en el Edificio El Globo, al lado de la Procuraduría con un Dr. Luis Carlos Osorio.**”, declaración que también demostraba el vínculo del demandado con la localidad de la que es alcalde. (Subraya y negrita del texto)

Que la apreciación del Tribunal según la cual la actividad desarrollada por Carlos Rodolfo Borja Herrera entre el 5 de diciembre de 2011 y el 10 de agosto de 2012 no fue profesional, porque obedeció al rol normal de quien pretendía ser designado alcalde local, es subjetiva, pues no explicó porqué tal labor es ajena al ejercicio de una profesión y no generó vínculo con la localidad de Santa Fe.

Acepta que su prohijado no suscribió contrato de arrendamiento del inmueble que ocupó durante el proceso de selección de alcalde en la carrera 5 N.º 16-14, oficina 704, Edificio El Globo, de la Localidad de Santa Fe, pero que un contrato no es única prueba respecto a que una persona tuvo vínculo con una zona de la ciudad, mas aun cuando el propietario de éste declara en el proceso que el demandado lo utilizaba.

Con fundamento en los anteriores argumentos solicita revocar la sentencia del 7 de marzo de 2013 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, mantener la legalidad del Decreto Distrital N.º 385 de 2012.

## **8.2 Del Distrito Capital**

El apoderado judicial disiente de la decisión del a quo porque para la Alcaldía Mayor de Bogotá las labores desempeñadas por el demandado hasta el día de su nombramiento se pueden catalogar de profesionales y generaron vínculo con la Localidad de Santa Fe, sin importar que éstas estuvieran ligadas al proceso de selección de alcalde local. Que, además, el artículo 65 del Decreto N.º 1421 de 1993 no prevé qué actividades se consideran profesionales.

Que la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Junta Administradora Local de Santa Fe, acatando la orden de tutela dada por el Juzgado Treinta y Cinco Civil del Circuito

de Bogotá, pidieron al demandado acreditar su vínculo con la Localidad de Santa Fe y esa fue la razón por la cual, bajo la gravedad del juramento y por escrito, éste explicó la labor que desempeñó, lugar en que lo hizo y tiempo que la ejerció, reuniendo con ello los requisitos para ser alcalde local.

Con fundamento en los anteriores argumentos solicita mantener la legalidad del Decreto Distrital N.º 385 de 2012.

#### **9. TRAMITE EN SEGUNDA INSTANCIA.-**

Los recursos de apelación se admitieron por auto de 23 de abril de 2013, en el cual se ordenó poner a disposición del demandante, por el término de tres días, los memoriales de apelación. En la misma providencia se ordenó mantener el expediente, por el mismo término, en la Secretaría de la Sección Quinta de esta Corporación con el fin de que las partes presentaran sus alegatos de conclusión.

Igualmente se ordenó notificar personalmente al Ministerio Público para que rindiera concepto.

#### **10. ALEGATOS DE CONCLUSION.-**

##### **10.1 Del Distrito Capital**

Reitera los argumentos que expuso en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación que interpuso contra la sentencia del 7 de marzo de 2013 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

##### **10.2 Del señor Carlos Rodolfo Borja Herrera**

Insiste en la alegación que presentó al contestar de la demanda y en el recurso de apelación que ejerció contra la sentencia del 7 de marzo de 2013 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

##### **10.3 Del señor Edward Alexander Bermúdez Martínez**

Los argumentos que expuso en la demanda y en los alegatos de conclusión que presentó en la primera instancia, los repite en esta oportunidad.

## 11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.-

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado emitió concepto, en el siguiente sentido:

Que del artículo 65 del Decreto N.º 1421 de 1993 se desprenden dos requisitos para ser alcalde local: **(i)** ser ciudadano en ejercicio y, **(ii)** haber residido o desempeñado actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la localidad dentro de los dos años anteriores a la fecha del nombramiento.

Que el primer requisito se cumple en este caso pero el segundo no porque el expediente está huérfano de prueba sobre si el demandado residió o desempeñó actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la Localidad de Santa Fe dentro de los dos años anteriores a la fecha de **su inscripción** como alcalde local.

Afirma que Carlos Rodolfo Borja Herrera **debió aportar tal prueba antes de inscribirse al concurso** porque así se dispuso en la Circular N.º 002 del 10 de enero de 2012 de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, modificada mediante la Circular 005 de 2012, reglamentarias del proceso meritocrático para la designación de alcaldes locales. (Negrita de la Sala)

Que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera tuvo vínculo con la localidad de Santa Fe hasta el 5 de diciembre de 2011, fecha en que dejó de trabajar en la Personería de Bogotá, pero carece de éste entre la fecha en que renunció a la entidad del Distrito Capital y el día que lo nombraron Alcalde Local.

Que las reglas del proceso de nombramiento de alcalde local permitían demostrar, **al momento de la inscripción**, el requisito del que carece el demandado manifestando para ello, ante la Junta Administradora Local, bajo la gravedad del juramento, la actividad profesional, tiempo de ejercicio y lugar en que ésta se desarrolló, pero no se hizo así porque el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera demostró el vínculo exigido en la ley con posterioridad a inscribirse en el proceso meritocrático, actuación que desconoció las reglas del concurso. (Negrita de la Sala)

Que no desconoce que la razón por la cual el demandado contó con la oportunidad de acreditar su vínculo con la Localidad de Santa Fe en forma extemporánea tuvo origen en una decisión de tutela resuelta a su favor por el Juzgado Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá pero que, en su criterio, tal decisión vulneró el derecho a la igualdad de quienes participaron en el proceso meritocrático y cumplieron con ese requisito en la oportunidad prevista para ello, la inscripción.

Con fundamento en los anteriores argumentos solicita confirmar la sentencia del 7 de marzo de 2013 proferida por la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. COMPETENCIA.-**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 292 y 293 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sección Quinta es competente para conocer del recurso de apelación propuesto contra la sentencia de primera instancia, emanada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **2. DEL ASUNTO OBJETO DE DEBATE.-**

Corresponde a la Sala determinar, en los términos de los recursos de apelación propuestos contra la sentencia del 7 de marzo de 2013 proferida por la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, si el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera cumplió con el requisito de demostrar su vínculo con la Localidad de Santa Fe durante los dos años anteriores a su nombramiento como alcalde de dicha localidad y, por lo tanto, no debió declararse la nulidad del Decreto Distrital N.º 385 de 2012.

Con el fin de adoptar la decisión que corresponde, es necesario abordar el estudio desde las siguientes materias: **(i)** reglas que regían el concurso para el nombramiento de alcalde local de Santa Fe y oportunidad para acreditar el requisito de vínculo con la localidad; **(ii)** normas que regulan el nombramiento de

alcaldes locales y, (iii) aplicación de las reglas y normas que rigen el nombramiento de alcaldes locales al caso concreto.

### 3. DEL CASO CONCRETO.-

La Sala anticipa que revocará la sentencia del 7 de marzo de 2013 proferida por la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones que se pasan a explicar.

#### 3.1 Actos administrativos que reglamentaron el proceso para nombramiento de alcaldes locales y oportunidad para acreditar el requisito de vínculo con la localidad.

La Secretaría de Gobierno del Distrito Capital, mediante la Circular N.º 002 de 10 de enero de 2012<sup>7</sup>, modificada por la Circular N.º 005 de 18 de enero de 2012<sup>8</sup>, expidió el instructivo para el proceso de integración de ternas para designación de alcaldes locales de Bogotá para el período 2012 - 2015.

En este instructivo el Gobierno Distrital fijó cada una de las etapas y requisitos del proceso meritocrático que debían cumplir las personas que pretendieran ser nombradas alcalde local de Bogotá; allí indicó que todos los ciudadanos que **cumplieran con los requisitos** establecidos en el artículo 65 del Decreto N.º 1421 de 1993 debían acreditar, **al momento de la inscripción**, los siguientes documentos:

- "a) Formato de inscripción debidamente diligenciado y firmado.
- b) Hoja de vida del o la postulada (en medio físico o magnético) debidamente soportada.
- c) Fotocopia legible y ampliada de la cédula de ciudadanía.
- d) Afirmación en la que se indique que el o la aspirante no se encuentra incurso (o) en ninguna de las causales de inhabilidad de que trata el artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993, ni cuenta con antecedentes judiciales, la cual se entenderá prestada bajo la gravedad de juramento. (Negrita y subraya fuera de texto)

---

<sup>7</sup> Folios 15 a 23 del Cuaderno Principal.

<sup>8</sup> Folios 24 a 33 del Cuaderno Principal.

**De acuerdo con el tipo de vinculación con la localidad que se quiera acreditar**, se puede presentar uno o más de los siguientes documentos:

e) Certificación actualizada expedida por la Alcaldía Local, para acreditar residencia.

f) Certificado de Cámara y Comercio con una expedición no anterior a tres meses, para acreditar actividad industrial o comercial.

g) Certificación en la que conste el tiempo de trabajo y la dirección de la empresa, así como la naturaleza jurídica y domicilio de la misma, para acreditar actividad laboral.

**h) Certificación expedida por la persona jurídica en la que se ha desarrollado la actividad profesional, en la que conste funciones desempeñadas, tiempo de servicio, domicilio y naturaleza de la persona jurídica, lo anterior para acreditar una actividad profesional.**

**i) Afirmación a la Junta Administradora Local respectiva, donde se indique la actividad profesional, tiempo de ejercicio y ubicación en donde se ha desarrollado; la cual se entenderá presentada bajo la gravedad del juramento, cuando la actividad haya sido ejercida de manera independiente.”.**  
(Negrita fuera de texto)

Como se aprecia de la reglamentación, el requisito de vínculo con la localidad debía acreditarse **al momento de la inscripción** por todos los ciudadanos que pretendieran ser incluidos en la terna y no con posterioridad a su conformación.

Ahora bien, las inscripciones iniciaron el primero de febrero de 2012 y culminaron el 3 del mismo mes y año y, de acuerdo con la Circular N.º 005 de 18 de enero de 2012<sup>9</sup>, las Juntas Administradoras Locales tenían plazo hasta el 12 de marzo de 2012 para conformar las ternas de las cuales se elegirían los alcaldes locales<sup>10</sup>.

Por su parte, la designación de alcalde local por el Alcalde Mayor, de acuerdo al acápite **“DEL NOMBRAMIENTO”** contenido en la Circular N.º 005 de 2012, debía sujetarse al trámite que a continuación se describe:

---

<sup>9</sup> **“DE LA INTEGRACION DE LA TERNA.- Proceso deliberatorio.** Conforme a lo establecido en el artículo 84 del Decreto - Ley 1421 de 1993, el proceso deliberatorio se llevará al interior de cada Junta Administradora Local, para lo cual tendrán plazo hasta el 12 de marzo de 2012.”

<sup>10</sup> Es preciso aclarar que en el artículo 71 del Decreto 1421 de 1993 se establece que las Juntas Administradoras Locales se reunirán por derecho propio cuatro veces al año así: primero de marzo, primero de junio, primero de septiembre y primero de diciembre. Ahora bien, el artículo 84 ídem prevé que las JAL elaboraran la terna a alcalde local dentro de los ocho días iniciales del primer periodo de sesiones de la correspondiente Junta.

**(i)** Radicación hasta el 13 de marzo de 2012 de la terna por parte de la Junta Administradora Local ante la Secretaría de Gobierno Distrital, **la cual debía contener, dentro de los documentos anexos, el relacionado con la acreditación del vínculo con la localidad.**

En la misma Circular se consagró que la certificación sobre el vínculo **debía tener fecha de expedición marzo de 2012** y que, en caso de que éste fuera por residencia<sup>11</sup> y del documento expedido por la Alcaldía Local no se pudiera establecer el tiempo de duración, se debía anexar uno del que se pudiera advertir la existencia de tal vínculo.

**(ii)** Revisión de documentos de los integrantes de la terna por parte de la Secretaría de Gobierno Distrital.

**(iii)** Entrevistas con los integrantes de la terna a llevarse a cabo entre el 20 y el 30 de marzo de 2012. Se aclaró que devuelta una terna la entrevista se efectuaría a los ternados de otras localidades.

**(iv)** Revisión final de los documentos de los ciudadanos ternados, trámite en el cual se estableció que el Alcalde Mayor de la terna seleccionaría un candidato y verificaría su documentación para realizar el nombramiento y, finalmente,

**(v)** Nombramiento del alcalde local.

Del trámite administrativo referido, se llega a las siguientes conclusiones: **(i)** la terna enviada a la Alcaldía Mayor por la Junta Administradora Local **obligatoriamente debía estar acompañada de los soportes necesarios que acreditaran el vínculo de los seleccionados con la localidad respectiva;** **(ii)** la oportunidad para acreditar el cumplimiento del requisito de vínculo con la localidad establecido en el artículo 65 del Decreto N.º 1421 de 1993 era el momento de la inscripción, la que se surtió entre el primero y el tres de febrero de 2012; **(iii)** contradictoriamente a lo dicho en el punto anterior, en las reglas del concurso se indicó que las certificaciones de residencia, laborales etc. debían tener fecha marzo de 2012 y, **(iv)** en los reglamentos del concurso no se previó la imposición de nuevas obligaciones a cargo de los integrantes de la terna en el evento de que ésta fuera devuelta.

---

<sup>11</sup> Las otras formas de vinculación a una localidad son: profesional, industrial, comercial y laboral.

### 3.2 Normas que regulan el nombramiento de alcaldes locales

El artículo 84 del Decreto N.º 1421 de 1993, reglamentado mediante el Decreto N.º 1350 de 2 de mayo de 2005 “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.”, prevé que corresponde al Alcalde Mayor de Bogotá nombrar a los alcaldes locales de la terna que para tal efecto le envían las Juntas Administradoras Locales. La norma también consagra que los ternados deberán reunir los requisitos y calidades exigidas para el desempeño del cargo:

**“ARTICULO 84. NOMBRAMIENTO.** Los alcaldes locales serán nombrados por el alcalde mayor de terna elaborada por la correspondiente junta administradora. Para la integración de la terna se empleará el sistema del cuociente<sup>12</sup> electoral. Su elaboración tendrá lugar dentro de los ocho (8) días iniciales del primer período de sesiones de la correspondiente junta.

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

Quienes integren las ternas deberán **reunir los requisitos** y calidades exigidas para el desempeño del cargo. (Negrita fuera del texto)

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

Ahora bien, los requisitos para ser alcalde local se encuentran enlistados en el artículo 65 del Decreto N.º 1421 de 1993, de la siguiente manera:

**“ARTICULO 65. EDILES.** 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.**” (Negrita y subraya fuera de texto)

<sup>12</sup> La Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 24 de agosto de 2006, Exp. 2005-01631-01, C.P. María Nohemí Hernández Pinzón, dispuso que la integración de la terna de alcaldes locales mediante el sistema de cuociente electoral desconoce el artículo 6º de la Ley 581 de 2000 y, en esa medida, debía inaplicarse tal sistema para garantizar que en la conformación de las ternas se incluyera al menos el nombre de una mujer.

Conforme con las normas transcritas, para el caso que ocupa la atención de la Sala, no podrá ser alcalde local quien: **(i)** no sea ciudadano en ejercicio; **(ii)** no haya residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la localidad de la que pretende ser nombrado por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha del nombramiento y, **(iii)** se encuentre dentro de las inhabilidades consagradas para los ediles.

Por su parte el Decreto Nacional N.º 1350 de 2005, reglamentario del artículo 84 del Decreto N.º 1421 de 1993, establece en el artículo 4º<sup>13</sup> que quienes acrediten cumplir los requisitos de ley, podrán inscribirse para alcalde local ante las Juntas Administradoras Locales. Corresponde a esas Corporaciones verificar que los inscritos **cumplan los requisitos** y calidades de ley, de manera que, conforme al artículo 5º<sup>14</sup> ídem, solo los aspirantes **que los reúnan** pueden continuar en el proceso meritocrático.

A su vez, el artículo 7º<sup>15</sup> del Decreto N.º 1350 de 2005 consagra 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.**".

Por último, el Decreto Distrital N.º 011 de 15 de enero de 2008 "Por el cual se dictan medidas para la integración de ternas para la designación de los Alcaldes Locales en el Distrito Capital", señala en los literales a) y b) del artículo 6º<sup>16</sup> como

---

<sup>13</sup> **Artículo 4º. Inscripción de aspirantes.** Quienes aspiren al cargo y acrediten el cumplimiento de los requisitos y calidades exigidas para el desempeño del cargo de Alcalde Local, de conformidad con el artículo 65 del Decreto-ley 1421 de 1993, deberán inscribirse en la Junta Administradora Local respectiva.

La Junta Administradora Local verificará el cumplimiento de los requisitos y calidades así como la inexistencia de inhabilidades."

<sup>14</sup> **Artículo 5º. Proceso meritocrático.** Los aspirantes inscritos que cumplan los requisitos legales para ocupar el cargo de Alcalde Local participarán en un proceso, mediante el cual se evaluarán sus calidades personales y su capacidad en relación con las funciones y responsabilidades del empleo, observando los principios de igualdad, moralidad, eficacia, objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad.

El proceso será adelantado por universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, previa suscripción, de contratos o convenios de conformidad con la ley.

Los resultados del proceso serán publicados por la respectiva Junta Administradora Local en el Portal del Distrito Capital. Esta publicación deberá fijarse en un lugar visible de la sede en la cual sesiona la Junta Administradora Local y ponerse a disposición de la ciudadanía."

<sup>15</sup> **Artículo 7º. Integración de la terna.** Una vez efectuada la audiencia pública para la presentación de los aspirantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Decreto-ley 1421 de 1993, la Junta Administradora Local integrará la terna de aspirantes al cargo de alcalde local, empleando el sistema del cociente electoral, dentro de los ocho (8) días iniciales del primer período de sesiones de la correspondiente Junta, o siguientes a la celebración de la audiencia, cuando la falta definitiva del Alcalde Local se presente con posterioridad.

La terna solamente podrá ser integrada por aquellos aspirantes que hayan superado todas las etapas del proceso meritocrático. En el caso de que la terna sea conformada por alguna persona que tenga una inhabilidad o no cumpla los requisitos será devuelta por el Alcalde Mayor a la respectiva Junta Administradora Local para que sea integrada de nuevo con los aspirantes que superaron las etapas del proceso que no tienen inhabilidades y cumplen los requisitos."

<sup>16</sup> **Artículo 6º. Causales de rechazo de la Inscripción:** Las inscripciones serán rechazadas cuando:

a. Falte alguno de los documentos establecidos para participar en el proceso meritocrático.

causales de rechazo **de la inscripción** de un candidato a alcalde local, las siguientes: **(i) cuando falte algún documento establecido para la participación en el proceso** y, **(ii)** cuando las certificaciones exigidas no tengan el tiempo mínimo exigido o no reúnan los requisitos exigidos para cada caso. (Negrita y subraya de la Sala)

Lo anterior resulta lógico, pues en el artículo 3°<sup>17</sup> ídem se indica que los aspirantes a ocupar el cargo de alcalde local, deben inscribirse ante las Juntas Administradoras Locales, **previa acreditación de los requisitos y documentación pertinentes**, dentro de los que se halla el vínculo con la localidad.

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.

### **3.3 Aplicación de la reglas del concurso y de las normas que rigen el nombramiento de alcaldes locales en el caso concreto**

El demandante solicita a esta Sala confirmar la sentencia del 7 de febrero de 2013, emanada de la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con las siguientes censuras: El señor Carlos Rodolfo Borja Herrera no cumple con la exigencia del vínculo con la Localidad de Santa Fe de dos años antes del nombramiento. De una parte porque los dos años se cuentan retroactivamente a partir del día en que se hará el nombramiento y no de la inscripción en el proceso meritocrático adelantado para conformar la terna de la cual se designará alcalde local.

---

*b. Una de las certificaciones de residencia, laborales, comerciales, industriales o profesionales no corresponda a la localidad, no tenga el tiempo mínimo exigido o no reúna los requisitos exigidos para cada caso.*

*c. Se compruebe que el postulado esté incurso en alguna inhabilidad.*

*d. El postulado se inscriba en más de una localidad."*

<sup>17</sup> **"Artículo 3°. Inscripciones.** En esta etapa los aspirantes a ocupar el cargo de Alcalde (sa) Local en las diferentes localidades procederán a registrar ante la secretaría de la respectiva Junta Administradora Local su postulación, previa acreditación de los requisitos y documentación pertinentes.

Para este proceso las Juntas Administradoras Locales contarán con el apoyo de la Universidad o institución de educación superior que para el efecto se contrate.

Lo anterior, en cumplimiento del inciso 2° del artículo 4° del Decreto Nacional 1350 de 2005 que dispone: "La Junta Administradora Local verificará el cumplimiento de los requisitos y calidades así como la inexistencia de inhabilidades".

**PARAGRAFO:** Para el desarrollo de las etapas descritas en los artículos segundo y tercero, las Juntas Administradoras Locales podrán contar con el apoyo de la Secretaría Distrital de Gobierno."

De otra parte, porque no es válido que el demandado complete el tiempo de dos años requerido para acreditar el vínculo con la localidad entre el 5 de diciembre de 2011, fecha en que renunció a la Personería de Bogotá y el 10 de agosto de 2012, día en que el Alcalde Mayor de Bogotá lo designó Alcalde Local mediante el Decreto N.º 385 de 2012, con el argumento de haberse desempeñado como investigador particular y trabajador comunitario independiente para la elaboración y preparación del Plan Estratégico exigido dentro del concurso, lo anterior por cuanto el roll desempeñado por éste en la localidad de Santa Fe durante el proceso no corresponde al ejercicio de una profesión sino a la labor natural de quien tiene una aspiración política.

En contraposición, el demandado y el Distrito Capital defienden la legalidad del Decreto N.º 385 de 10 de agosto de 2012 con los siguientes argumentos: **(i)** no se puede afirmar que la labor realizada durante el proceso meritocrático no es profesional por el hecho de haberse desarrollado con el objeto de concretar una aspiración política; **(ii)** que acatando la orden de tutela dada por el Juzgado Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, ante la Junta Administradora Local y bajo la gravedad del juramento se explicó cuál fue el vínculo con la Localidad de Santa Fe y, **(iii)** estudió en la Universidad de los Andes, ubicada en la Localidad de Santa Fe y fue empleado de la Personería de Bogotá, domiciliada en la misma localidad, hasta el 5 de diciembre de 2011, lo que demuestra su vínculo con la localidad de la que ahora es alcalde.

Estudiadas las normas transcritas y los argumentos que expusieron el demandante, el demandado, el Distrito Capital y del Ministerio Público, la Sala reitera que la sentencia del 7 de febrero de 2013 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca debe revocarse porque atendiendo las reglas del proceso meritocrático fijadas en las Circulares Nos. 002 y 005 de 2012, así como en los decretos expedidos por el Gobierno Nacional y Distrital, el requisito de vínculo de dos años con la localidad se debe acreditar al momento de la inscripción y no con posterioridad a que ello ocurra, pues en el caso específico lo contrario acarrearía rechazo de la inscripción o, llegada la terna al Alcalde Mayor, su devolución para que la Junta Administradora Local conformara otra con quienes cumplieran requisitos.

Ahora bien, no escapa a la Sala que en la ley y en los actos expedidos por el Gobierno Distrital existen contradicciones que conducen a diversas interpretaciones que deben aclararse.

En efecto, en la Circular N.º 002 de 2012, modificada por la 005 del mismo año, la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital estableció que era **al momento de la inscripción a alcalde local, surtida entre el primero y el tres de febrero de 2012**, que los aspirantes debían acreditar el cumplimiento de todos los requisitos de ley, entre ellos el de vínculo con la localidad.

No obstante, de manera contradictoria en el capítulo “**DEL NOMBRAMIENTO**” de la circular, consagró que la certificación por medio de la cual se acreditara el vínculo debía tener fecha de expedición marzo de 2012, cuando la ausencia del requisito al momento de la inscripción conducía al rechazo de ésta, por así disponerse en el Decreto Distrital N.º 011 de 2008.

La segunda contradicción se encuentra en el Decreto N.º 1421 de 1993, toda vez que el artículo 65 establece como uno de los requisitos para ser alcalde local, el relativo a demostrar que durante los dos años anteriores **al nombramiento** se desempeñó actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la localidad de la que se pretenda ser alcalde local.

Contradictoriamente a lo allí consagrado, el Decreto Nacional N.º 1350 de 2005 prevé que **quienes acrediten los requisitos del artículo 65 del Decreto 1421 de 1993 deberán inscribirse** para alcalde local ante la Junta Administradora Local, lo que supone que quien no acredita tener vínculo con una localidad no puede inscribirse con tal fin.

No sobra resaltar que la primer autoridad que debe revisar si los aspirantes cumplen con los requisitos para ser alcalde local, es la Junta Administradora Local.

Lo dicho conduce a señalar que si bien parece que el Decreto N.º 1421 de 1993 prevé que el vínculo con una localidad debe acreditarse para el nombramiento, lo cierto es que las demás normas 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.

Así las cosas, no se puede pretender, como lo hace el demandante, que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera cumpla con el requisito de vínculo hasta el 10 de agosto de 2012, fecha en la cual mediante el Decreto N.º 385 de 2012 fue nombrado Alcalde Local de Santa Fe, porque como quedó expuesto la oportunidad para acreditarlo era al momento de la inscripción, la que se adelantó entre el primero y el tres de febrero de 2012.

No sobra indicar que el Ministerio Público, en el concepto que rindió ante esta Corporación acepta que la oportunidad del demandado para acreditar cuál fue su vínculo con la Localidad de Santa Fe era la inscripción al proceso meritocrático. Sobre el particular, expresó: “Carlos Rodolfo Borja Herrera **debió aportar tal prueba antes de inscribirse al concurso** porque así se dispuso en la Circular N.º 002 del 10 de enero de 2012 de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, modificada mediante la Circular 005 de 2012, reglamentarias del proceso meritocrático para la designación de alcaldes locales.”. (Negrita de la Sala)

Además de lo anterior, aceptar que el demandado debió cumplir con demostrar el vínculo con la Localidad de Santa Fe hasta el 10 de agosto de 2012, sería permitir que a los integrantes de la terna se les imponga una carga no establecida en la ley o en los actos administrativos reglamentarios del concurso, originada en la demora del Gobierno Distrital de realizar el nombramiento por ausencia de un requisito que, como quedó expuesto, exige ser acreditado al momento de la inscripción y no del nombramiento.

Dicho lo anterior, si en el documento que obra a folio 140 del expediente, suscrito por el Líder del Área de Registro, Control y Carrera Administrativa de la Personería de Bogotá, la que se ubica en la Localidad de Santa Fe y que se aportó al momento de la inscripción, se certifica que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera trabajó en esa entidad entre el 18 de noviembre de 2008 y el 5 de diciembre de 2011, esto es, por más de tres años antes de darse inicio en febrero de 2012 al proceso meritocrático, mal podría afirmarse que el demandado no cumplió con el requisito de vínculo que se echa de menos.

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.

Por otro lado, debe resaltarse que en el ordenamiento jurídico y reglamentario que regulan el régimen de nombramiento de alcaldes locales del Distrito Capital de Bogotá, no existe disposición que prevea que el tiempo empleado por los aspirantes a ocupar esa dignidad para conocer la problemática social, económica etc., de una determinada localidad, no puede considerarse por las Juntas Administradoras Locales y por el Alcalde Mayor para efectos de determinar el vínculo con ésta.

Entonces, al no existir norma que impida considerar el tiempo empleado por un ciudadano para presentar ante la Junta Administradora Local el "Plan Estratégico", base del trabajo que adelantará en la localidad en caso de un eventual nombramiento, es imposible afirmar que éste no representa relación directa con ésta y, por tanto, desconocer que tal labor no genera el vínculo exigido en el artículo 65 del Decreto N.º 1421 de 1993.

Las circunstancias anotadas llevan a concluir que el señor Carlos Rodolfo Borja Herrera sí reunía los requisitos para ser nombrado alcalde de la Localidad de Santa Fe, razón para revocar la sentencia de 7 de febrero de 2013 de la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A**

**PRIMERO.- REVOCAR** la sentencia dictada el 7 de febrero de 2013 por la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**SEGUNDO.- NEGAR** las pretensiones de la demanda de nulidad electoral presentada por el señor Edward Alexander Bermúdez Martínez, por las razones

expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.-** En firme esta decisión, vuelva el expediente al Tribunal de origen.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**