



Demandantes: Hassan Fares Hachem y otro
Demandado: Alejandro Char Chaljub
Radicación: 08001-23-33-000-2024-00024-01

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

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 08001-23-33-000-2024-00024-01
Demandantes: HASSAN FARES HACHEM Y OTRO
Demandado: ALEJANDRO CHAR CHALJUB – ALCALDE DE BARRANQUILLA (PERÍODO 2024-2027)
Temas: Inhabilidad de alcaldes por intervención en la gestión de negocios y celebración de contratos con entidades públicas.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Corresponde a la Sala decidir los recursos de apelación interpuestos por la parte actora contra la sentencia de 19 de septiembre de 2024, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1. Las demandas

1. Los ciudadanos Hassan Fares Hachem¹ y Edinson Lucio Torres Moreno², en nombre propio, instauraron demandas en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de obtener la nulidad del acto que declaró la elección del señor Alejandro Char Chaljub como alcalde de Barranquilla D.E.I.P., para el período 2024-2027, contenido en el formulario E-26 ALC del 17 de noviembre de 2023, expedido por la Comisión Escrutadora Municipal.

1.2. Hechos

2. Los demandantes relataron de forma parecida los hechos que se resumen a continuación:

¹ Demanda Rad. 2024-00012-00.

² Demanda Rad. 2024-00024-00. Aunque en su cédula de ciudadanía se observa que su primer nombre es «Edison», en la demanda se identifica y firma como «Edinson».



3. En septiembre de 2016, el señor Alejandro Char Chaljub, en la calidad de alcalde de Barranquilla y presidente del Área Metropolitana, creó el Fondo Metropolitano de Estabilización Tarifaria del Sistema Masivo de Transporte «Transmetro»³.
4. Con fundamento en la autorización otorgada en el acto de creación, el director del Área Metropolitana contrató con Corficolombiana el encargo fiduciario para la administración de los recursos del fondo.
5. En septiembre de 2023, los medios de comunicación local informaron que el dinero girado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el mencionado fondo fue consignado en una cuenta de ahorros del banco Serfinanza, debido al embargo que ordenó el Tribunal Administrativo del Atlántico de las cuentas de Corficolombiana en banco Av Villas.
6. El 97% de las acciones del banco Serfinanza pertenece a la familia Char, incluido el demandado, de acuerdo con el informe de gobierno corporativo de enero de 2023.
7. Entre el 2016 y el 2023, Serfinanza administró \$93.618 millones por concepto de recursos del fondo.
8. Por otra parte, el Club Deportivo Popular Junior F.C. S.A., también de propiedad de familia Char y de la empresa Inversiones Olímpica SAS, desde el año 2011 viene usufructuando comercialmente el estadio Metropolitano «Roberto Meléndez», sin ninguna contraprestación para el distrito y burlando el régimen de contratación de la Ley 80 de 1993.
9. En enero de 2022 y enero de 2023 fueron suscritas dos «actas marcos de uso». Así mismo, cada vez que el equipo juega o practica en el estadio, se firman actas de uso particulares.
10. El Consejo Nacional Electoral negó la solicitud de revocatoria de inscripción contra la inscripción del demandado como candidato a la Alcaldía de Barranquilla para el período 2024-2027, presentada por uno de los demandantes⁴ con fundamento en las mismas razones que motivan las demandas.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación⁵

11. La parte actora coincidió en sustentar las pretensiones en la causal de nulidad electoral del numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, en

³ Los demandantes hacen referencia al Acuerdo 005 de 2016, «reemplazado» por el Acuerdo 003 de 2019.

⁴ El señor Edison Lucio Torres Moreno

⁵ Capítulo reformado por el demandante del proceso Rad. 2024-00012, en cumplimiento del auto de 13 de febrero de 2024, que inadmitió la demanda.



concordancia con la inhabilidad para ser elegido alcalde, prevista en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

12. Con planteamientos similares, sostuvieron que la inhabilidad por gestión de negocios y celebración de contratos con entidades públicas se configura por aprovechar los asuntos públicos, en beneficio de los negocios familiares.

13. A partir de los hechos relatados, advirtieron que el demandado es accionista del Club Deportivo Junior de Barranquilla y del banco Serfinanza y aseguran que estas empresas tuvieron relaciones financieras y comerciales con el distrito, dentro del año anterior a su elección como alcalde, que le reportaron ganancias económicas y ventajas en la campaña.

14. Destacaron el encargo fiduciario que gestionó desde el año 2016 para administrar «de facto», a través de cuentas del banco Serfinanza, el recaudo del Sistema de Transporte Masivo «Transmetro» y los recursos públicos del Fondo Metropolitano de Estabilización Tarifaria.

15. Explicaron que las cuatro condiciones que exige la jurisprudencia del Consejo de Estado para demostrar la inhabilidad están demostradas, porque los contratos fiduciarios se renuevan automáticamente cada año y, además, fueron celebrados entre una empresa privada y el Área Metropolitana de Barranquilla, en interés de los negocios particulares de la familia del alcalde y se han ejecutado en el distrito.

16. Por otra parte, señalaron que el demandado es uno de los cinco socios que figuran en la escritura pública de constitución del Club Deportivo Junior, de acuerdo con el certificado de la Cámara de Comercio.

17. Argumentaron que el esquema de uso comercial del estadio Metropolitano «Roberto Meléndez», por parte del equipo de fútbol, «burla al fisco, al erario y a la ciudadanía».

18. Concluyeron que existe una prohibición moral de tener ventajas económicas para enfrentar a los competidores en una campaña electoral.

1.4. Admisión de las demandas y contestaciones

19. La demanda del proceso Rad. 2024-00012 fue admitida mediante auto de 4 de marzo de 2024, mientras que la del Rad. 2024-00024, lo fue con proveído del 5 de febrero de 2024⁶.

⁶ Frente a esta demanda, la magistrada ponente excluyó la pretensión de nulidad de la Resolución 13709 de 19 de octubre de 2023, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral negó la solicitud de revocatoria de inscripción del demandado como candidato a la Alcaldía de Barranquilla (2024-2027), por no corresponder al acto que declaró la elección.



20. Debido a la afinidad de las contestaciones para las dos demandas acumuladas, se resumen de forma conjunta a continuación.

1.4.1. Alejandro Char Chaljub

21. A través de apoderado⁷, el demandado resaltó que no existía prueba de que el Club Deportivo Popular Junior F.C. S.A. y Serfinanza S.A. celebraran algún contrato con el distrito de Barranquilla, dentro del año anterior a la elección.

22. Precisó que su condición de socio y accionista minoritario en Serfinanza no configura la inhabilidad que se le atribuye, dado que la empresa es representada por los órganos de administración.

23. Por lo mismo, manifestó que no tiene conocimiento ni injerencia sobre los productos financieros que se adquieren, particularmente la cuenta bancaria que, según los demandantes, fue abierta por el Área Metropolitana de Barranquilla o Transmetro.

24. Argumentó que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha mantenido una posición pacífica, en el sentido de no extender los efectos de la inhabilidad por celebración de contratos o gestión de negocios con entidades públicas a los accionistas de las sociedades, por el solo hecho de serlo, sino que debe acreditarse que el socio suscribió el contrato o realizó los actos dirigidos a obtener el negocio⁸.

25. Señaló que esa tesis justificó que se negaran las pretensiones de la demanda instaurada contra su elección como alcalde de Barranquilla para el período 2008-2011⁹.

26. Negó que sus actuaciones como funcionario público favorecieran directa o indirectamente a empresas suyas o de su familia y destacó la falta de prueba de las afirmaciones que hace la parte actora en ese sentido.

27. Explicó que el contrato de fiducia para la administración de los recursos del Fondo de Estabilización Tarifaria¹⁰ fue celebrado entre el Área Metropolitana de Barranquilla y la Fiduprevisora, previa licitación pública.

28. Sostuvo que ninguna actuación ocurrida entre los años 2016 y 2019 podría generar la inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994,

⁷ El abogado David Salazar Ochoa.

⁸ Citó: Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 18 de noviembre de 2021, Rad. 41001-23-33-000-2019-00555-01; providencia de 17 de octubre de 2013, Rad. 76001-23-31-000-2011-01747-01, MP. Alberto Yepes Barreiro; providencia de 8 de mayo de 2009, Rad. 13001-23-31-000-2007-00782-02, MP. Susana Buitrago Valencia; sentencia de 28 de febrero de 1996, Rad. 1525; sentencia de 9 de mayo de 1996, Rad. 1498.

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de julio de 2009, Rad. 08001-23-31-000-2007-00966-02.

¹⁰ Señaló que fue creado en cumplimiento de las leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019.



porque esta censura remite a una época que se ubica por fuera del término que señala la norma, es decir, el año anterior a la elección que se acusa.

29. En cuanto al Club Deportivo Popular Junior FC S.A., afirmó que no es accionista y adujo que, si en gracia de discusión se probara su participación en la celebración de contratos entre el equipo y el distrito de Barranquilla, tampoco se generaría la inhabilidad, por tratarse de bienes y servicios que el Estado ofrece en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos¹¹.

30. Concluyó que «la demanda no refiere un solo hecho que indique que Alejandro Char Chaljub celebró o gestionó contrato alguno con ninguna entidad pública de ningún nivel».

1.4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

31. El apoderado¹² de la entidad propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que su rol en las elecciones es estrictamente logístico y no guarda relación con la verificación de causales de nulidad electoral.

32. Indicó que los partidos son los responsables de inscribir a los candidatos y asegurarse de que no incurran en inhabilidades o incompatibilidades, mientras que el Consejo Nacional Electoral es la autoridad competente para revocar una inscripción por esos motivos.

1.4.3. Consejo Nacional Electoral

33. Por medio de apoderadas¹³, la corporación solicitó no acceder a las pretensiones de las demandas, pues la decisión de negar la revocatoria de la inscripción del demandado estuvo motivada y fue tramitada con respeto a los derechos al debido proceso, defensa y contradicción.

1.5. Coadyuvante¹⁴

34. El señor Fernando Torrecilla Navarro intervino en el proceso para defender la legalidad del acto acusado. Con tal propósito, alegó que la demanda falta a las reglas de la sana crítica, la lógica, la ciencia y la experiencia, pues no es clara ni precisa en cuanto a los hechos ni las razones jurídicas que la sustentan.

35. Explicó que la causal de inhabilidad por gestión de negocios y celebración de contratos con entidades públicas no se configura cuando un servidor público obra

¹¹ Hizo referencia a la sentencia C-618 de 1997 de la Corte Constitucional.

¹² El abogado Cristhian Eduardo Portilla Barco.

¹³ Las abogadas Karen Viviana Romero Palomino y Sandy Julieth Castillo Castillo, una en cada proceso acumulado.

¹⁴ Aunque el tribunal no profirió una decisión en el sentido de admitir expresamente su intervención, sí mencionó sus alegatos de conclusión en la sentencia (ver página 6 del fallo, numeral 2).



en ejercicio de sus atribuciones legales, ni cuando el elegido es socio de una persona jurídica que propone o concreta un negocio con el Estado.

1.6. Actuaciones de la primera instancia

36. Las demandas fueron acumuladas a través de auto de 22 de abril de 2024.

37. Mediante auto de 20 de mayo de 2024, la magistrada ponente en el tribunal resolvió (i) dar aplicación a la figura de sentencia anticipada, con fundamento en los literales a), b) y d) del numeral 1, artículo 182A del CPACA; (ii) incorporar las pruebas documentales aportadas y negar las solicitadas por el Ministerio Público¹⁵; (iii) diferir al fallo la decisión de la excepción propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil; (iv) correr traslado para alegar y (v) fijar el litigio, en los siguientes términos:

Este Tribunal deberá establecer si debe anularse el acto de elección del señor Alejandro Char Chaljub como alcalde del Distrito E.I. y P. de Barranquilla, Atl, periodo constitucional 2024 – 2027, contenido en el Formulario E-26 ALC de 17 de noviembre de 2023, por haber incurrido presuntamente en la causal de inhabilidad establecida en el núm. 3 del Art. 37 de la Ley 617 de 2000, al haber intervenido, según los demandantes, en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel distrital y en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio y de terceros, dentro del año anterior a la elección.

38. Por auto de 18 de julio de 2024, se resolvió no aceptar la recusación formulada por el demandante Hassan Fares respecto del Procurador 15 Judicial II Delegado ante el tribunal.

39. Al respecto, se explicó que no se probó un interés particular y personal de ese funcionario en el asunto que se debate, por el hecho de que su hijo fuera elegido en un cargo por el partido Cambio Radical, conforme con la causal establecida en el numeral 1 del artículo 141 del Código General del Proceso.

1.7. Sentencia de primera instancia

40. Mediante sentencia de 19 de septiembre de 2024, el Tribunal Administrativo del Atlántico declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil y negó las pretensiones de la demanda.

41. Sobre el asunto de fondo, advirtió que no se cumplía el elemento temporal en la gestión de negocios y celebración de contratos que se atribuye al demandado,

¹⁵ Se trataba de documentos relacionados con los hechos de las demandas, que involucraban a Transmetro S.A.S., Banco Serfinanza, Área Metropolitana de Barranquilla y CNE, que ya reposaban en el expediente.



debido a que los hechos que sustentan la inhabilidad habrían ocurrido por fuera del año anterior a la elección, que es el término señalado en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

42. Al respecto, observó que los acuerdos que regularon la creación y administración del Fondo Metropolitano de Estabilización Tarifaria de Transmetro fueron suscritos en los años 2016 y 2019. Agregó que la extensión de la vigencia del encargo fiduciario «año tras año» que proponen los demandantes, contraviene la interpretación literal de las inhabilidades. También recordó que la causal objeto de estudio no se configura por aspectos relativos a la ejecución de los contratos.

43. Igualmente, descartó los elementos objetivo y subjetivo de la inhabilidad, ante la falta de prueba de que el demandado hubiese intervenido en la gestión de negocios o celebración de contratos con el distrito de Barranquilla, dentro del año anterior a su elección como alcalde del período 2024-2027.

44. En contraste con lo dicho en las demandas, encontró probado que la administración del aludido fondo fue contratada con la Fiduciaria La Previsora, a través de un proceso de licitación pública realizado por el Área Metropolitana de Barranquilla, en igualdad de condiciones para todos los oferentes. A ello sumó el documento en el que el presidente del banco Serfinanza afirma que no ha sido la entidad encargada de los recursos del fondo.

45. Por lo tanto, consideró que el cargo se basaba en inferencias subjetivas del supuesto favorecimiento a la empresa Serfinanza, de la que es accionista el demandado.

46. Así mismo, explicó que el carácter de socio del banco no supone su intervención en cada uno de los contratos que celebre la empresa. Frente a este aspecto, acudió a la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁶, que estructura la inhabilidad únicamente cuando se acredita que el elegido suscribió el contrato o gestionó el negocio en representación de la sociedad.

47. Por último, desestimó la censura fundada en el uso comercial del estadio Metropolitano desde el año 2011 por parte del Club Deportivo Junior F.C. S.A., debido a que el contador de la sociedad informó que el demandado no es ni ha sido socio. De ahí concluyó que no pudo acreditarse su participación en algún contrato con ese objeto.

1.8. Recurso de apelación

48. Los demandantes controvertieron la sentencia de primera instancia, con base en argumentos afines, que propenden por extender las inhabilidades del caso a la

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de mayo de 1996, Rad. 1498; providencia de 18 de noviembre de 2021, Rad. 41001-23-33-000-2019-00555-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



ejecución de los contratos y a los socios de la persona jurídica que contrata o realiza la gestión con el Estado. Con esa premisa, manifestaron:

Sí (sic) la inhabilidad lo que busca es proteger moralmente a la sociedad y la superposición de personas con poder económico sobre las que no lo tienen; entonces la lectura judicial que se hace de la disposición normativa que consagra la inhabilidad, no es tan coherente con lo que persigue el Estado Social de Derecho, en el entendido que estamos pretermitiendo una desigualdad protuberante, que coloca en mejor posición a unos, incrementando su poder y desmejora la participación democrática de otros que, por no tener poder político o económico, no tienen opción de enfrentarse con quienes tienen el poder.

Por ningún lado de manera literal, por lo menos se hace mención en el numeral 3 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que la intervención en la gestión de negocios o en la celebración de contratos; sea de forma directa o indirecta por interpuesta persona o por quien representa los intereses de la masa de acciones, en la que el susodicho poderoso, tiene en la empresa que adquiere o ejecuta de forma permanente un negocio que lo favorece (...) ¹⁷.

49. En esa línea, insisten en que el alcalde Alejandro Char Chaljub es socio de la empresa Serfinanza y que, en tal calidad, «[a]l momento de las elecciones estaba en ventajas referente a los demás candidatos» ¹⁸.

50. Reiteraron que el demandado gestionó a favor dicha entidad financiera la administración «de facto» de los recursos del fondo del sistema Transmetro, desde el 2016 hasta la fecha, lo que encuadra en el año anterior a su elección.

51. Sobre esa lógica, consideraron que la decisión apelada es contraria al interés general y la moralidad pública, al tiempo que favorece el aprovechamiento del poder económico para perpetuar el ejercicio del poder político.

52. Por ello, proponen una hermenéutica que configure la inhabilidad en estudio cuando se gestionan negocios o celebran contratos a través de empresas en las que el elegido participa o tiene acciones.

1.9. Trámite en segunda instancia

53. Mediante auto de 14 de noviembre de 2024, el despacho del magistrado ponente admitió los recursos de apelación interpuestos contra el fallo de primera instancia, previa constatación de su oportunidad y procedencia. En la misma providencia, corrió los traslados que ordena el artículo 293 del CPACA.

1.9.1. Alegatos de conclusión

54. Las partes guardaron silencio en esta oportunidad.

¹⁷ Apelación del señor Edinson Lucio Torres Moreno.

¹⁸ Apelación del señor Hassan Fares Hachem.



1.9.2. Concepto del Ministerio Público

55. La procuradora séptima delegada ante esta Corporación solicitó confirmar la sentencia recurrida, pues estima que no se acreditaron los elementos temporal, material y subjetivo de la inhabilidad para ser alcalde por intervención en la gestión de negocios o celebración de contrato con una entidad pública.

56. Advirtió que el contrato de encargo fiduciario para la administración de los recursos del Fondo para la Estabilización Tarifaria de Transmetro se celebró el 7 de julio de 2017, es decir, por fuera del término previsto en la norma que regula la causal.

57. Además, observó que no hay prueba de la intervención del demandado en su celebración, ni de que la empresa Serfinanza, de la que es socio, manejara esos dineros.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

58. La Sala es competente para decidir los recursos de apelación interpuestos por los demandantes contra la sentencia de 19 de septiembre de 2024, por la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico negó la nulidad de la elección del señor Alejandro Char Chaljub como alcalde del distrito de Barranquilla, período 2024-2027, de conformidad con los artículos 150¹⁹ y 152, numeral 7, literal a)²⁰ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación²¹.

2.2. El acto acusado

59. El acto cuya nulidad se pretende en el presente asunto corresponde a la elección del señor Alejandro Char Chaljub como alcalde del distrito de Barranquilla, período 2024-2027, contenida en el formulario E-26 ALC de 17 de noviembre de 2023, expedido por la Comisión Escrutadora Municipal.

¹⁹ «Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. (Modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021). 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 (...)».

²⁰ «Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. (Modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021). Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: a) De la nulidad del acto de elección (...) de los alcaldes municipales y distritales.

²¹ «ARTÍCULO 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Quinta: (...) 3. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos».



2.3. Problema jurídico

60. Con base en los argumentos esgrimidos en los recursos de apelación, corresponde a la Sala establecer si hay lugar a revocar, modificar o confirmar la sentencia de 19 de septiembre de 2024, a través de la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico negó la nulidad de la elección del señor Alejandro Char Chaljub como alcalde del distrito de Barranquilla, período 2024-2027.

61. La controversia consiste en determinar si el demandado incurrió en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, por intervención en la gestión de negocios y celebración de contratos con entidades públicas, dentro del año anterior a su elección.

62. Con tal propósito, antes de decidir el caso concreto, es pertinente exponer la finalidad y los elementos que configuran la prohibición, a partir de su regulación legal y el tratamiento que le ha dado la jurisprudencia de esta corporación.

2.4. Las inhabilidades para ser alcalde por intervención en la gestión de negocios y celebración de contratos con entidades públicas

63. Las inhabilidades son prohibiciones para ocupar cargos públicos, que se justifican en la necesidad de asegurar que los servidores de los diferentes órganos del Estado accedan en igualdad de condiciones y orienten su desempeño hacia el interés general y el cumplimiento de los fines estatales, sin consideración a motivaciones privadas que puedan arriesgar la buena marcha de la función pública.

64. Por ello, esta corporación ha advertido que las inhabilidades «buscan preservar los principios de moralidad, transparencia e imparcialidad de la función administrativa y la garantía del derecho de igualdad de oportunidades»²².

65. Tratándose de cargos de elección popular, constituyen restricciones válidas al derecho fundamental a ser elegido, que deben ser revisadas previamente por las organizaciones políticas y los ciudadanos interesados en ser candidatos, so pena de que las autoridades competentes revoquen la inscripción o anulen la elección realizada en esas circunstancias.

66. Atendiendo a las consecuencias que pueden acarrear, las causales de inhabilidad se reservan al legislador y su interpretación es restringida, en virtud del principio de capacidad electoral²³. De manera que el operador jurídico no está

²² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 21 de abril de 2009, Rad. 2007-00581(PI), MP. Ruth Stella Correa Palacio. Citada en: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de agosto de 2021, Rad. 50001-23-33-000-2020-00012-02 (Acum.), MP. Rocío Araújo Oñate.

²³ Código Electoral, artículo 1º, numeral 4.



autorizado para aplicar la analogía ni extenderlas a hipótesis no previstas al cargo que corresponda.

67. Particularmente, el régimen de inhabilidades para ser alcalde está regulado en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que establece la siguiente causal:

ARTÍCULO 95. INHABILIDADES. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido ni designado alcalde municipal o distrital: (...) 3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

68. De acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación, aquella inhabilidad busca «preservar la igualdad entre los candidatos, sobre el supuesto de existencia de una relación relevante con el Estado potencialmente ventajosa para alguno de ellos»²⁴. Además, su propósito es prevenir «asimetrías y prácticas corruptas en los procesos de contratación, que pueden tener lugar si un candidato aprovecha su posición para tomar ventaja sobre la entidad pública o sobre otros proponentes»²⁵.

69. Así mismo, se ha advertido que la norma contempla dos causales autónomas de inhabilidad que, si bien apuntan a un propósito común, se distinguen en cuanto a la conducta que las configura, por un lado, la intervención en la gestión de negocios y, por otra, la celebración de contratos, ambas con entidades públicas²⁶.

70. Con tal precisión, los elementos que estructuran la intervención en la gestión de negocios son los siguientes²⁷:

- a) **Material u objetivo:** referido a las actuaciones concretas y comprobadas del demandado ante la entidad pública para lograr un fin patrimonial o extra patrimonial, independientemente de su éxito. Igualmente, las gestiones deben evidenciar una conducta útil, trascendente y potencialmente efectiva, para cuya valoración también interesa el móvil, causa, aspecto modal o de propósito.
- b) **Subjetivo:** consiste en el interés propio o de terceros que anima la gestión, lo cual incluye a quienes actúen como apoderados, agentes oficiosos o cualquier otra figura que permita asumir la defensa de intereses ajenos. No obstante, excluye a los servidores públicos, en ejercicio de sus funciones.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de junio de 2024, Rad. 54001-23-33-000-2023-00263-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de octubre de 2019, Rad. 11001-03-15-000-2018-02417-01, MP. Alberto Montaña Plata.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de agosto de 2021, Rad. 15001-23-33-000-2019-00630-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

²⁷ Id.



- c) **Temporal:** dentro del año anterior a la elección.
- d) **Espacial, territorial o geográfico:** dirige la atención al lugar donde se gestionaron los negocios, que debe coincidir con el municipio o distrito de la elección respectiva.

71. Adicionalmente, se ha precisado que la gestión de negocios que culmina en un contrato se examina solamente por esta última inhabilidad. Por el contrario, si no se celebra, la causal se analiza como gestión de negocios propiamente dicha.

72. Por su parte, la inhabilidad por intervención en la celebración de contratos con entidades públicas se configura para los alcaldes por la concurrencia de los presupuestos que se relacionan a continuación:

- a) **Material u objetivo:** la intervención en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel.
- b) **Subjetivo:** el interés propio o de terceros que anima la contratación.
- c) **Temporal:** dentro del año anterior a la elección.
- d) **Espacial o territorial:** el contrato debió ejecutarse en el municipio o distrito donde fue elegido el concejal.

73. Específicamente, sobre el elemento material u objetivo se ha precisado que «la intervención en la *celebración* del contrato se concreta en el acto mismo de su suscripción o firma, considerando los precisos términos en que fue formulada la causal, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993»²⁸.

74. Con ese enfoque, se ha destacado que «los actos de ejecución y liquidación de los contratos no configuran la causal de celebración de contratos, dado que estas actividades se ubican por fuera de los supuestos que contemplan las respectivas normas, es decir, con posterioridad a su celebración»²⁹.

75. En lo relativo al elemento espacial o territorial, se ha explicado que el lugar de ejecución «corresponde al territorio en el que deben cumplirse las obligaciones pactadas», el cual no necesariamente corresponde al domicilio contractual, «que se utiliza para efectos, por ejemplo, de notificaciones»³⁰.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de agosto de 2021, Rad. 15001-23-33-000-2019-00630-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 13 de junio de 2024, Rad. 70001-23-33-000-2023-00204-01, MP. Gloria María Gómez Montoya.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 10 de octubre de 2024, Rad. 54001-23-33-000-2023-00254-01, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.



76. Sobre el punto, también se ha indicado que «el elemento territorial de la inhabilidad no requiere para su comprobación que se constate que el objeto contractual se cumplió en el lugar de la elección, sino que basta con demostrar que el contrato debía ejecutarse en esa circunscripción»³¹.

77. En suma, tratándose de alcaldes, las inhabilidades por intervención en la gestión de negocios o celebración de contratos con entidades públicas se estructuran por la concurrencia de los presupuestos que consagra la norma y que ha identificado la jurisprudencia.

2.5. Caso concreto

78. Mediante sentencia proferida el 19 de septiembre de 2024, el Tribunal Administrativo del Atlántico negó la nulidad de la elección del señor Alejandro Char Chaljub como alcalde del distrito de Barranquilla, período 2024-2027, porque no encontró configurada la inhabilidad por intervención en la gestión de negocios o celebración de contratos con entidades públicas, dentro del año anterior a la elección, prevista en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994.

79. Los motivos de la decisión estuvieron relacionados con la falta de prueba de los elementos objetivo, subjetivo y temporal de la causal, porque los hechos descritos por los demandantes no se ubican en el término señalado en la norma, ni existe prueba de que el demandado hubiera gestionado la administración de recursos públicos en beneficio de empresas de las que fuera socio, o celebrado algún contrato en representación de estas.

80. En ese sentido, advirtió que la administración de los recursos del Fondo de Estabilización Tarifaria de Transmetro fue contratada por el Área Metropolitana de Barranquilla con la Fiduciaria La Previsora. Además, aunque se probó que el alcalde Char Chaljub era accionista del banco Serfinanza, esta empresa manifestó que no era la encargada del manejo de esos dineros. Por otra parte, el Club Deportivo Junior F.C. S.A. certificó que el demandado no era socio.

81. La parte actora no comparte el fallo de primera instancia, pues considera que la inhabilidad objeto de estudio debe contemplar, no solo la celebración de los contratos, sino también su ejecución, e involucrar a los socios de las empresas que celebran contratos con entidades públicas, para el caso, el banco Serfinanza. A su juicio, esta interpretación impide la desigualdad entre los candidatos a un cargo de elección popular, mediante el aprovechamiento del poder económico.

82. Planteada de esta forma la apelación, lo primero que observa la Sala es que no incluyó la censura fundada en que el demandado era socio del Club Deportivo Popular Junior F.C. S.A., razón por la cual no será objeto de pronunciamiento.

³¹ Id.



83. Excluido ese punto, se advierte que los apelantes insisten, tanto en la gestión de negocios, como en la celebración de contratos, que se atribuyen al demandado por ser accionista del banco Serfinanza, empresa que, según afirman, desde el año 2016 administra *de facto* los recursos del Fondo de Estabilización Tarifaria del Sistema de Transporte Masivo de Barranquilla «Transmetro».

84. Frente a este cargo, es importante señalar que, en el contexto de los sistemas de transporte, los fondos de estabilización y subvención tarifaria son el instrumento de canalización de ingresos complementarios a la tarifa que se cobra al usuario, que pueden crear las entidades territoriales o administrativas, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019.

85. Hecha la anterior precisión conceptual, la Sala procede a analizar las pruebas aportadas al expediente, que dan cuenta de lo siguiente:

86. Mediante Acuerdo 005-16 del 6 de septiembre de 2016³², suscrito por el alcalde distrital de Barranquilla y presidente de la Junta del Área Metropolitana, junto con el director de esta entidad, se creó el «Fondo de Estabilización Tarifaria del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana».

87. El artículo quinto del acuerdo estableció que correspondería al Área Metropolitana seleccionar la entidad fiduciaria para el manejo de los recursos del fondo, «con fundamento en los procedimientos objetivos señalados en la Ley».

88. El Acuerdo 003-19 del 31 de octubre de 2019³³, expedido por el presidente y el secretario del Área Metropolitana de Barranquilla, sustituyó el Acuerdo 005-16 y estableció el «componente de la tarifa del transporte público colectivo destinado a la sostenibilidad del sistema».

89. En el artículo cuarto, el referido acuerdo dispuso que los recursos del fondo serían administrados «por un encargo fiduciario constituido para el efecto por el Área Metropolitana de Barranquilla».

90. Con oficio AMB-SG-663-23 del 11 de octubre de 2023³⁴, el secretario general del Área Metropolitana de Barranquilla informó al Consejo Nacional Electoral (CNE)³⁵ que el «Fondo de Estabilización Tarifaria del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana» fue creado mediante Acuerdo No. 005 de 6 de septiembre de 2016.

³² Prueba aportada con las demandas, en captura de pantalla de algunas páginas del documento.

³³ Prueba aportada con las demandas, en captura de pantalla de algunas páginas del documento.

³⁴ Prueba aportada con las contestaciones de las demandas.

³⁵ Dentro del trámite de revocatoria de la inscripción del demandado como candidato a la Alcaldía de Barranquilla (2024-2027), Rad. CNE-E-DG-2023-044564.



91. Además, señaló que en ese acto se ordenó la selección objetiva de un mecanismo financiero para la custodia y transferencia de los recursos. También aclaró que el Acuerdo 003 de 31 de octubre de 2019 sustituyó el anterior y dispuso la administración del fondo por encargo fiduciario.

92. Agregó que, «desde el inicio de su recaudo y hasta la fecha, del denominado Factor de Estabilización Tarifaria, única y exclusivamente ha contratado la administración fiduciaria para el *manejo, administración y pago de los recursos que se recauden con destino al fondo de estabilización tarifaria* de dichos recursos con Fiduciaria La Previsora S.A.», en el marco del contrato AMB-LP-001 de 2017.

93. En el cuerpo del oficio en referencia fue incorporada la certificación del 11 de octubre de 2023, suscrita por el director regional Barranquilla de Fiduprevisora S.A., según la cual, para esa fecha, la sociedad tenía «relación comercial con el Área Metropolitana de Barranquilla, a través del encargo fiduciario de administración y pagos No. 31-70728 con el fin de administrar los recursos que se recauden con destino al fondo de Estabilización Tarifaria del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana – Acuerdo No. 005-15».

94. El mismo documento indica que «para la administración de los recursos existe la cuenta de ahorros No. 90330452680 denominada Fiduciaria la Previsora S.A. E.F. AMB Fondo de Estabilización Tarifaria, en el banco GNB Sudameris, adscrita al encargo Fiduciario descrito y hasta la fecha se encuentra activa».

95. Por su parte, a través de oficio del 12 de octubre de 2023³⁶, el gerente de Transmetro S.A.S. comunicó al CNE que el «Fondo de Estabilización Tarifaria – FET, fue creado por el Área Metropolitana de Barranquilla como autoridad de transporte [y] Transmetro S.A.S. no administra dicho Fondo, ni recauda los recursos que ingresan al mismo».

96. A su turno, mediante oficio de 11 de octubre de 2023³⁷, el presidente del banco Serfinanza certificó a la misma autoridad que, «[c]onsultados los libros de accionistas del BANCO SERFINANZA S.A., se encuentra que ALEJANDRO CHAR CHALJUB es accionista del banco con una participación del 0.30%».

97. Al lado de lo anterior, manifestó que el señor Char Chaljub «no labora ni presta sus servicios al BANCO SERFINANZA S.A. en ninguna capacidad, ni funge como consultor, asesor externo o, en general, ocupa cargo alguno de naturaleza administrativa, gerencial o gubernativa».

³⁶ Prueba aportada con las contestaciones de las demandas.

³⁷ Prueba aportada con las contestaciones de la demanda.



98. Adicionalmente, aseguró que el banco «no es ni ha sido la entidad financiera encargada del depósito y/o administración de los recursos provenientes del Fondo de Estabilización Tarifaria del sistema de transporte masivo de Barranquilla».

99. De acuerdo con el informe de gobierno corporativo de la Junta Directiva del Banco Serfinanza (enero – diciembre de 2022)³⁸, el señor Alejandro Char Chaljub es socio, con un porcentaje de participación de 0,30626660093.

100. Por último, mediante oficio de 11 de septiembre de 2023³⁹, los gerentes y representantes de las entidades U.T. SISTUR TRANSURBANOS, G.E. METROCARIBE y Recaudo SIT Barranquilla SAS en liquidación manifestaron al gerente de Transmetro S.A.S. su preocupación por el desembolso de «los recursos para la financiación de los déficits operacionales de los Sistemas Integrales de Transporte Masivo -SITM en la cuenta de la fiducia Corficolombiana» y aseguran que «la entidad Serfinanza [es] el banco y cuenta remitida por Transmetro SAS a MinHacienda para la recepción de los recursos».

101. De la anterior relación de documentos, la Sala no observa que el demandado incurriera en las inhabilidades que se le atribuyen, como lo decidió el tribunal y lo advirtió también el Ministerio Público en esta instancia.

102. En primer lugar, el encargo fiduciario del Fondo de Estabilización Tarifaria de Transmetro fue contratado por el Área Metropolitana de Barranquilla con La Previsora S.A. en el año 2017 y los recursos se consignan en una cuenta del banco GNB Sudameris.

103. En segundo lugar, el señor Alejandro Char Chaljub es accionista del banco Serfinanza, pero no lo representa ni hace parte de sus órganos de dirección.

104. En tercer lugar, no existe prueba de la celebración de un contrato entre el Área Metropolitana de Barranquilla y el banco Serfinanza, para los efectos señalados.

105. De hecho, el único documento que intenta establecer alguna relación entre los recursos del aludido fondo y una cuenta bancaria en Serfinanza es el oficio aportado por la parte actora, suscrito por varios operadores de transporte. Sin embargo, esta afirmación carece de soporte y, por el contrario, se opone a lo que certificaron ambas partes del encargo fiduciario.

106. Adicionalmente, no se acreditó que el demandado hubiese gestionado algún negocio ante el Área Metropolitana de Barranquilla, la administración distrital o alguna otra entidad pública, a favor de Serfinanza, ni celebrado algún contrato, especialmente dentro del año anterior a su elección en el cargo que hoy ocupa.

³⁸ Prueba aportada con la demanda Rad. 2024-00024-00.

³⁹ Prueba aportada con la demanda Rad. 2024-00024-00.



107. Por lo tanto, carece de soporte probatorio el vínculo que buscan establecer los demandantes entre la participación del señor Alejandro Char Chaljub en la creación del Fondo de Estabilización Tarifaria de Transmetro, como alcalde de Barranquilla en el año 2016, y la supuesta administración de esos recursos por parte de una empresa de la que es accionista, es decir, Serfinanza.

108. Por el contrario, se insiste en que las pruebas demuestran que, tanto el encargo fiduciario, como el recaudo de los recursos del fondo, fueron contratados con entidades financieras distintas y estas relaciones comerciales se mantenían para la época que señala la norma que consagra la inhabilidad.

109. De ahí que tampoco exista sustento de las afirmaciones de los demandantes, en cuanto a la administración *de facto* de dicho fondo, por parte de Serfinanza, extendida al año anterior a la elección del demandado. Sumado a esto, es pertinente recordar que la ejecución de las obligaciones pactadas no configura la inhabilidad por contratación con entidades públicas, contrario a lo que plantean las apelaciones, pues la norma que consagra la causal no incorpora este ingrediente, sino que se limita a la «celebración» del negocio jurídico⁴⁰. Siendo así, el carácter taxativo y la interpretación restringida de las limitaciones al ejercicio del derecho fundamental a ser elegido impiden extenderlas a situaciones no contempladas por la ley⁴¹.

110. Igualmente, aunque la falta de prueba de los hechos alegados sería suficiente para desestimar las censuras de la demanda, uno de los puntos de la apelación impone reiterar que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta sección, no se configura la inhabilidad por el solo hecho de que el demandado sea accionista de una sociedad que gestionó negocios o contrató con una entidad pública.

111. En tal sentido, se ha explicado que las normas civiles y comerciales habilitan a los órganos de administración y dirección para comprometer la responsabilidad de la empresa y asumir obligaciones a su nombre⁴², lo mismo para el socio mayoritario⁴³, el socio gestor o al que se le asigne su representación legal⁴⁴. Sin embargo, en el presente asunto se probó que el demandado es socio minoritario de Serfinanza, con el 0,30626660093% de las acciones.

⁴⁰ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 30 de enero de 2025, Rad. 68001233300020240004302, MP. Gloria María Gómez Montoya; sentencia de 14 de noviembre de 2024, Rad. 41001-23-33-000-2023-00424-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra; sentencia de 31 de octubre de 2024, Rad. 68001233300020230079102, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁴¹ Código Electoral, artículo 1º, numeral 4.

⁴² Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de octubre de 2013, Rad. 76001-23-31-000-2011-01747-01 y sentencia de 5 de junio de 2005, Rad. 70001-23-31-000-2003-02150-01.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 14 de diciembre de 2004, Rad. 47001-23-31-000-2003-00267-01(PI), MP. Camilo Arciniegas Andrade.

⁴⁴ Al respecto: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 10 de noviembre de 2005, Rad. 11001-03-28-000-2003-00044-00, MP. María Nohemí Hernández Pinzón.



Demandantes: Hassan Fares Hachem y otro
Demandado: Alejandro Char Chaljub
Radicación: 08001-23-33-000-2024-00024-01

112. Finalmente, frente al reproche sobre la incidencia del poder económico de los candidatos en las campañas políticas y la afectación al interés general y la moralidad pública, debe recordarse que los regímenes de inhabilidades para acceder a los cargos públicos, en particular los de elección popular, buscan, precisamente, salvaguardar esos postulados constitucionales.

113. Es justo por esa razón que el derecho a ser elegido se limita a través de la prohibición de determinadas actividades, como, por ejemplo, haber celebrado contratos o gestionado negocios con entidades públicas, que pueden generar para el candidato alguna influencia en la administración o ventajas frente a los potenciales electores.

114. No obstante, esa restricción ha sido establecida con un criterio de razonabilidad, que explica que esas conductas se deban evitar dentro del año anterior a la elección, mas no indefinidamente o en un término superior a ese. Solo de esta forma es posible conciliar el interés general, con el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la función pública.

115. Por lo tanto, más allá de esas circunstancias impeditivas, el legislador ha querido dejar a la voluntad de los ciudadanos la valoración de las condiciones de los candidatos que postulan sus nombres para ocupar los cargos sujetos al voto popular, como pilar del principio democrático y factor determinante del derecho a participar en la conformación del poder político.

116. En suma, la Sala concluye que en el caso concreto no se demostró que el demandado haya incurrido en las causales de inhabilidad que se le atribuyen, lo que conduce a que se confirme la sentencia apelada.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 19 de septiembre de 2024, por la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico negó la nulidad de la elección del señor Alejandro Char Chaljub como alcalde del distrito de Barranquilla, período 2024-2027, contenida en el formulario E-26 ALC de 17 de noviembre de 2023, expedido por la Comisión Escrutadora Municipal.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Demandantes: Hassan Fares Hachem y otro
Demandado: Alejandro Char Chaljub
Radicación: 08001-23-33-000-2024-00024-01

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

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>»