



Demandante: Michelle Margarita Paz Glen  
Demandada: Liliana Esther Bitar Castilla  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00269-00

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

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá D.C., nueve (9) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00  
**Demandante:** MICHELLE MARGARITA PAZ GLEN  
**Demandada:** LILIANA ESTHER BITAR CASTILLA – SENADORA DE LA REPÚBLICA 2022-2026

**Tema:** Inhabilidad para ser congresista por celebración de contrato estatal

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de nulidad electoral de la referencia, promovido contra el acto que declaró la elección de la senadora Liliana Esther Bitar Castilla.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

La ciudadana Michelle Margarita Paz Glen instauró demanda en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, tendiente a obtener la nulidad de la elección de la senadora Liliana Esther Bitar Castilla, para el periodo 2022 – 2026, contenida en el Formulario E-26 SEN y la Resolución E-3332 de 19 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral.

**1.1. Pretensiones**

Fueron formuladas en los siguientes términos:

**“PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución No. E-3332 de 19 de julio de 2022, expedida por el Consejo Nacional Electoral, en lo relacionado con la declaración de elección de la ciudadana LILIANA ESTHER BITAR CASTILLA como Senadora de la República, inscrita por la lista única del Partido Conservador Colombiano en la circunscripción ordinaria para el periodo constitucional 2022-2026, con fundamento en la causal 5 del artículo



**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

275 del CPACA, por estar incurso en causal de inhabilidad de que trata el numeral 3 del artículo 179 constitucional.

**SEGUNDA:** Que se cancele la credencial, que acredita a la ciudadana LILIANA ESTHER BITAR CASTILLA como Senadora de la República, inscrita por la lista única del Partido Conservador Colombiano en la circunscripción ordinaria para el periodo constitucional 2022-2026.

**TERCERA:** Que se oficie al presidente del Senado de la República para que proceda según lo dispuesto en los artículos 134 de la Constitución Política y 278 de la Ley 5 de 1992.

**CUARTA:** Que el Consejo Nacional Electoral expida la credencial al siguiente candidato de la lista del Partido Conservador Colombiano presentado a la circunscripción nacional para las elecciones del Senado de la República para el periodo constitucional 2022-2026”.

## 1.2. Hechos

La demandante narra que la señora Liliana Esther Bitar Castilla suscribió el 19 de febrero de 2021 el contrato 20210365 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el objeto de “Prestar servicios profesionales en la articulación, seguimiento, análisis de la información de inversión presupuestal de los planes, programas y proyectos que conforman el Sector Agropecuario a nivel institucional y legal”. Informa que el valor del contrato ascendió a \$110 millones, con una duración de 10 meses y 8 días. Señala que el 12 de abril de 2021 fueron modificadas algunas obligaciones.

Advierte que después del 13 de septiembre 2021, es decir, a 6 meses de las elecciones de 13 de marzo de 2022, la demandada recibió recursos de la Nación por un valor aproximado de \$16.666.666, por concepto de la ejecución del contrato. Indica que esta época coincide con el momento a partir del cual las organizaciones políticas pueden recaudar contribuciones y efectuar gastos de campaña, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011.

Manifiesta que el 1º de octubre de 2021, la contratista solicitó la terminación anticipada del contrato “por temas de índole personal” y que el 20 de octubre del mismo año se suscribió entre las partes su terminación y liquidación.

Relata que el 13 de diciembre de 2021, la señora Bitar Castilla fue inscrita como candidata dentro de la lista del partido Conservador al Senado de la República, resultando elegida como senadora en los comicios de 13 de marzo de 2022.

Considera que la ejecución del mencionado contrato ubicó a la demandada en una posición privilegiada para efectos de su aspiración política, pues “le implicó



**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

*un relacionamiento directo con funcionarios y contratistas de las entidades públicas en este caso del sector agricultura y desarrollo rural”.*

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

La parte actora atribuye al acto acusado la causal de nulidad prevista en el numeral 5 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En tal sentido, señala que la demandada fue elegida, a pesar de encontrarse incurso en la inhabilidad establecida en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, es decir, celebración de contrato estatal dentro de los 6 meses anteriores a la elección.

Estima que en este caso concurren todos los elementos de esa inhabilidad, toda vez que la ejecución del contrato 20210365 por parte de la senadora Bitar Castilla ocurrió en Bogotá, dentro de los 6 meses anteriores a las elecciones de 13 de marzo de 2021, teniendo en cuenta que la terminación anticipada fue suscrita el 20 de octubre de ese mismo año.

Refiere que las actividades pactadas *“ponen a la contratista en una posición privilegiada, en tanto implican un ejercicio de orientación y articulación de los profesionales de las entidades del sector agricultura y desarrolla (sic) rural, como parte del grupo de trabajo de la entidad cabeza del sector”.*

Al respecto, reconoce que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la conducta que configura la inhabilidad en cita es la celebración del contrato. Sin embargo, a su juicio, la causal comprende la ejecución, pues es este el elemento que ubica al candidato en una situación más favorable frente al electorado.

Con relación a este punto, destaca que las inhabilidades permiten a los ciudadanos elegir libremente y sin coacción a sus representantes, al tiempo que garantizan el ejercicio del sufragio pasivo en condiciones de igualdad. Agrega que la aplicación formal y taxativa de la causal haría inane la limitación del derecho político de ser elegido, desconociendo su efecto útil.

## **2. Admisión de la demanda**

Esta actuación fue dispuesta por el magistrado ponente, mediante auto del 8 de septiembre de 2022. Allí se verificó el ejercicio oportuno del medio de control, el cumplimiento de los requisitos formales de la demanda y se ordenaron las notificaciones y traslados que establece la ley.



**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

### 3. Contestaciones de la demanda

Dentro del término concedido fueron recibidos los memoriales de intervención que se reseñan a continuación:

3.1. El apoderado de la senadora Bitar Castilla se opuso a la prosperidad de las pretensiones. A partir de la información publicada en la página web del SECOP, indicó que el contrato mencionado en la demanda fue suscrito por su representada el 19 de febrero de 2021, momento que se ubica mucho antes del periodo establecido en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, que para las elecciones del 13 de marzo de 2022 empezó a operar el 13 de septiembre del mismo año.

Sobre ese vínculo contractual, precisó que, ni el inicio de la ejecución ni su modificación configuran la causal alegada. Subrayó que la norma constitucional es clara en señalar que la inhabilidad opera por cuenta de la *celebración* del contrato, consideración que respaldó en precedentes del Consejo de Estado y un concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>1</sup>. Igualmente, destacó la terminación del negocio, a solicitud de la contratista, a partir del 20 de octubre de 2021.

De otra parte, reparó en el carácter subjetivo de la apreciación de la demandante, conforme a la cual ese vínculo contractual brindó a la actual congresista una posición privilegiada, esencialmente por su relacionamiento con funcionarios del sector agricultura. Así mismo, resaltó la falta de conexión entre el pago de honorarios y el momento en que inicia legalmente el recaudo de contribuciones para campañas por parte de los partidos políticos.

3.2. La Registraduría Nacional del Estado Civil formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Sustentó su planteamiento en el carácter técnico e imparcial de la entidad, que se encuentra a cargo de una labor meramente logística en el desarrollo de las elecciones.

Por lo mismo, esgrimió que sus funciones llegan hasta la verificación de cuestiones de forma en la inscripción de los candidatos, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, y que no puede extralimitarse, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución Política.

Precisó que lo concerniente a las inhabilidades y los requisitos de los candidatos compete constatarlo a las propias organizaciones políticas y al Consejo Nacional Electoral, como se deduce de los artículos 265, numeral 12 de la Constitución

<sup>1</sup> Se trata del concepto 20186000318331 del 11 de diciembre de 2018.



**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

Política, 9º de la Ley 130 de 1994 y 28 de la Ley 1475 de 2011. Además, anotó que para la entidad es obligatorio gestionar la inscripción, so pena de incurrir en el delito de denegación de la misma.

Subrayó que tampoco interviene en los escrutinios, pues las comisiones escrutadoras están conformadas por jueces y por los delegados del Consejo Nacional Electoral, según lo previsto en los artículos 12, numeral 8, 180, 187, 189, 192 y 193 del Código Electoral.

Finalmente, citó varios precedentes de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre la falta de legitimación de la Registraduría en procesos electorales por causales de nulidad subjetivas, como las inhabilidades del elegido<sup>2</sup>.

3.3. La apoderada del Consejo Nacional Electoral manifestó atenerse en su integridad a lo que decida la Sala en este caso, previa exposición de las atribuciones constitucionales de la entidad y la finalidad de las inhabilidades para ocupar cargos de elección popular.

También señaló que el ejercicio de la potestad de revocar inscripciones de candidatos por parte del CNE y la declaratoria de nulidad de una elección por la jurisdicción de lo contencioso administrativo está supeditado constitucionalmente al respeto al debido proceso y a la plena prueba de la causal alegada.

#### **4. Decisión de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva**

Por medio de auto de 26 de octubre de 2022, se declaró probada la excepción mixta de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, atendiendo a sus funciones, en contraste con las censuras de la demanda. Al respecto, se citó jurisprudencia de esta Sección sobre la vinculación de dicha entidad, según se trate de procesos originados en causales objetivas o subjetivas de nulidad electoral.

#### **5. Trámite de sentencia anticipada**

En proveído del 4 de noviembre de 2022, el magistrado ponente de este asunto resolvió dar aplicación a la figura de la sentencia anticipada, con arreglo a los

---

<sup>2</sup> Entre otros citados: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 18 de julio de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2018-00012-00, MP. Rocío Araújo Oñate. Auto de 10 de septiembre de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2018-00021-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 31 de agosto de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2018-00048-00, MP. Alberto Yepes Barreiro. Auto de 5 de noviembre de 2020, Rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00, MP. Rocío Araújo Oñate.



**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

literales b) y d) del numeral 1 del artículo 182A de la Ley 1347 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Igualmente, de acuerdo con la citada disposición, en el auto en referencia se dispuso tener como pruebas los documentos allegados por las partes y negar algunas de las solicitadas por las partes<sup>3</sup>. Así mismo, se ordenó correr traslado para alegar y recibir el concepto del Ministerio Público.

## **6. Alegatos de conclusión**

6.1. La demandante destaca que los hechos referidos a la celebración y ejecución del contrato mencionado en la demanda fueron aceptados por la demandada. Así mismo, hace énfasis en la necesidad de interpretar la causal de inhabilidad que sustenta el cargo, a partir de su finalidad.

Frente a este último punto, reitera que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha justificado los regímenes de inhabilidades para acceder a cargos públicos en los principios de prevalencia del interés general, igualdad, moralidad y transparencia<sup>4</sup>.

En particular, informa sobre un precedente de la Sección Quinta de esta Corporación, que analizó conceptos propios del contrato estatal (para el caso, la adición) con una perspectiva de finalidad de la respectiva causal de inhabilidad, con el fin de privilegiar el derecho de los electores<sup>5</sup>.

Según este enfoque, señala que en el caso concreto debe ponerse el acento en el momento en que fueron ejecutadas las actividades por cuenta del contrato suscrito por la demandada con el Ministerio de Agricultura, que le permitieron exponerse ante funcionarios y contratistas de otras entidades de la administración en ese sector. También pide especial atención al hecho de recibir en el plazo vedado (es decir, después del 13 de septiembre de 2021) un beneficio económico por concepto de honorarios. Por último, subraya que en dicho periodo se suscribió un acuerdo de voluntades, representado en la terminación anticipada de mutuo acuerdo entre las partes del contrato.

<sup>3</sup> Mediante auto de 13 de diciembre de 2022 se resolvió no reponer el auto de 4 de noviembre de 2022, por cuenta del recurso interpuesto por la parte demandada contra la decisión de negar una prueba solicitada en la contestación de la demanda.

<sup>4</sup> Cita, de la Corte Constitucional, las sentencias C-393 de 2019 y C-952 de 2001. Del Consejo de Estado, Sección Quinta, la sentencia de 29 de enero de 2019 Rad. 11001-03-28-000-2018-00031-00, MP. Rocío Araújo Oñate.

<sup>5</sup> Remita a la sentencia de esta Sección, proferida el 30 de mayo de 2019 dentro del expediente Rad. 13001-23-33-000-2018-00417-01(Acum.).



**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

6.2. El apoderado de la senadora Bitar Castilla reiteró los argumentos de defensa consignados en la contestación de la demanda, principalmente el referido al elemento temporal de la causal de inhabilidad que se le atribuye, aunado a su carácter taxativo y de aplicación restrictiva.

Al respecto, nuevamente indicó que el contrato 20210365 fue perfeccionado el 23 de febrero de 2021, es decir, casi 7 meses antes del periodo de la inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, que comenzó el 13 de septiembre de 2021, teniendo en cuenta que las elecciones para el Congreso de la República se celebrarían el 13 de marzo de 2022. Lo mismo adujo frente a la modificación de 27 de abril de 2021.

También advirtió que una valoración diferente al alcance que de forma reiterada y pacífica se ha dado en la jurisprudencia a la inhabilidad por celebración de contratos solo podría ser aplicada hacia el futuro, sin alterar situaciones pasadas.

## **7. Concepto del Ministerio Público**

La señora procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó negar la nulidad de la elección de la demandada como senadora de la República. Los argumentos del concepto recaen en la jurisprudencia de esta Sala, conforme la cual la inhabilidad que soporta la controversia se configura por la celebración del contrato dentro de los 6 meses anteriores a las elecciones, pero no se extiende a las actuaciones derivadas del acuerdo de voluntades, como su ejecución, terminación o liquidación. Con tal precisión, destacó que el contrato del caso concreto fue suscrito el 23 de febrero de 2021.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para decidir la demanda del caso concreto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, por el cual se expide el reglamento interno de la corporación.

### **2. Problema jurídico**

De acuerdo con la fijación del litigio, el debate en este asunto consiste en determinar si debe anularse el acto que declaró la elección de la senadora Liliana Esther Bitar Castilla, para el periodo 2022-2026, por cuenta de la causal de nulidad



**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

electoral prevista en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, es decir, por falta de calidades o inhabilidades del elegido.

Para el efecto, deberá estudiarse la inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 179 de la Constitución Política, a partir de los presupuestos que ha identificado la jurisprudencia de esta Sección para su configuración y de las pruebas aportadas al proceso para acreditar la celebración de un contrato estatal por parte de la demandada.

### **3. Presupuestos de la inhabilidad para ser congresista por celebración de contrato estatal**

El carácter fundamental que la Constitución Política otorgó al derecho a ser elegido es consecuente con los rasgos que definen a Colombia como una República “*democrática, participativa y pluralista*” (artículo 1°) y con el fin esencial del Estado de “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan*” (artículo 2°).

Sin embargo, el ejercicio de esta prerrogativa constitucional requiere de condicionamientos mínimos que aseguren principios del mismo rango, especialmente la prevalencia del interés general y la igualdad. Para alcanzar este cometido no debe descuidarse la razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta que afectan una prerrogativa primordial para el ciudadano en un Estado democrático<sup>6</sup>.

Con tal propósito, están instituidos en el ordenamiento jurídico requisitos y restricciones para acceder a la función pública. Uno de estos instrumentos lo constituyen los regímenes de inhabilidades para ocupar cargos de elección popular.

Tratándose de los congresistas, la propia Constitución establece las causales de inhabilidad (artículo 179), entre las que se encuentra la siguiente:

**“Artículo 179.** *No podrán ser congresistas:*

*3°) Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que*

<sup>6</sup> Sobre la finalidad y los límites de las situaciones que restringen el ejercicio de cargos públicos, ver, entre muchas otras: Corte Constitucional, sentencias C-903 de 2008 y C-146 de 2021 Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 18 de noviembre de 2021, Rad. 41001-23-33-000-2019-00555-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra; 27 de septiembre de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2018-00015-00, MP. Rocío Araújo Oñate.



**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

*administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección*”.

(...)

*Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones. (...) (Se subraya).*

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, esta limitante para ser elegido congresista responde al objetivo general de las inhabilidades y, en particular, busca impedir que la contratación con el Estado favorezca la campaña del contratista que aspira a dicho cargo, en detrimento de la igualdad entre los candidatos y del ejercicio libre del sufragio<sup>7</sup>.

En cuanto a su configuración, esta Sección ha reiterado los presupuestos que deben concurrir, según la propia norma constitucional, así<sup>8</sup>:

- a) **Material u objetivo:** la suscripción o celebración del contrato.
- b) **Temporal:** la celebración del contrato dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección.
- c) **Espacial:** el lugar donde se ejecutó el contrato, que debe coincidir con la circunscripción de la elección respectiva.
- d) **Subjetivo:** el interés propio o de terceros en la contratación.

En tales condiciones, el estudio de los casos sustentados en la inhabilidad por contratación estatal debe enmarcarse en los elementos normativos y los lineamientos jurisprudenciales que determinan la causal, de cara a las pruebas que se aporten al proceso para acreditar las circunstancias en que fue suscrito el respectivo contrato.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 12 de agosto de 2021, Rad. 15001-23-33-000-2019-00630-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra; 13 de agosto de 2020, Rad. 68001-23-33-000-2019-00926-01, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 21 de enero de 2021, Rad. 50001-23-33-000-2020-00013-01, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio; 19 de noviembre de 2020, Rad. 50001-23-33-000-2020-00001-01, MP. Rocío Araújo Oñate; 2 de agosto de 2018, Rad. 13001-23-33-000-2018-00394-01, MP. Alberto Yepes Barreiro.



#### 4. Caso concreto

La parte actora sustenta la pretensión de nulidad de la elección de la senadora Liliana Esther Bitar Castilla en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por hallarse incurso en una inhabilidad. Específicamente, le atribuye la causal prevista en el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política, que se configura por celebración de contrato estatal dentro de los 6 meses anteriores a la elección.

En tal sentido, aduce que la senadora Liliana Esther Bitar Castillo fue contratista del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Así mismo, hace énfasis en que la ejecución del contrato, el pago de honorarios y la terminación de este ocurrieron dentro del plazo establecido en la norma constitucional. Entre los aspectos mencionados, destaca que los honorarios fueron recibidos cuando la ley autoriza a los partidos políticos el recaudo de ingresos para campañas, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011.

Con tal precisión, considera que la finalidad de la prohibición únicamente se alcanza interpretando que el favorecimiento por la contratación no se agota con la celebración del negocio jurídico, sino con las demás actuaciones que ocurren en cumplimiento de su objeto.

Sobre los hechos que sustentan este cargo, se encuentra probado lo siguiente<sup>9</sup>:

- a) Contrato de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión 20210365, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la contratista Liliana Esther Bitar Castilla, con el objeto de *“Prestar servicios profesionales en la articulación, seguimiento y análisis de la información de inversión presupuestal de los planes, programas y proyectos que conforman el Sector Agropecuario a nivel institucional y sectorial”*, por un valor de \$110 millones.
- b) Captura de pantalla de SECOP, donde se indica el 19 de febrero de 2021 como fecha de la firma del contrato 20210365, el inicio el 23 de febrero de 2021 y la terminación el 31 de diciembre de 2021.
- c) Modificación al contrato No. 20210365, en lo referido a la cláusula de obligaciones específicas.
- d) Captura de pantalla de SECOP, según la cual la modificación mencionada fue realizada el 27 de abril de 2021.

<sup>9</sup> SAMAI, anotaciones No. 3 y 18.



**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

- e) Acta de terminación y liquidación del contrato No. 20210365, en la que acuerda entre las partes la “*terminación anticipada por mutuo acuerdo*” y que “*se ejecutará hasta el 20 de octubre de 2021*”.

A partir de lo expuesto, se observa que la demandada no celebró el contrato estatal dentro de los 6 meses anteriores a la elección, que comenzaron a correr el 13 de septiembre de 2021, teniendo en cuenta que los comicios para el Congreso de la República se celebraron el 13 de marzo de 2022. Por el contrario, el contrato fue suscrito en febrero de 2021, es decir, por fuera de dicho plazo. Por lo tanto, falla el presupuesto temporal necesario para que se configure la inhabilidad.

Dilucidado aquello, resulta pertinente traer a colación un caso similar, en el que se discutía –como lo plantea la demandante– si las actividades propias de la ejecución del contrato podían configurar la inhabilidad en estudio:

*“En lo que atañe al elemento material u objetivo, la Sala ha hecho énfasis en su jurisprudencia más reciente, en 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, que sujeta el perfeccionamiento de los contratos del Estado a que ‘se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito’.*

(...)

*De otra parte, se ha insistido en que los actos de ejecución y liquidación de los contratos no configuran esta inhabilidad, dado que estas actividades ocurren con posterioridad a su celebración y, en esa medida, se ubican por fuera de los supuestos que contempla la causal. Luego, mucho menos se puede tomar en consideración, para estos efectos, las ventajas que pudieran deducirse de la ejecución de un contrato estatal por parte del contratista que luego es candidato, so pretexto de apelar a la finalidad de la prohibición para deducir de ella su configuración”<sup>10</sup>.*

Atendiendo a lo expuesto, el juez electoral está sujeto a lo dispuesto en la norma que establece la inhabilidad y a lo probado en el proceso respecto de los elementos que la configuran. En particular para este asunto, la Constitución es clara en definir los presupuestos que definen la causal, entre los cuales se encuentra la “*celebración*” del contrato estatal. A su turno, la ley también desarrolla este concepto con claridad, sin lugar a equívocos entre lo que debe entenderse por suscripción del negocio jurídico, y lo que significa su ejecución y demás situaciones que pueden presentarse durante su desarrollo.

<sup>10</sup> 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.



Demandante: Michelle Margarita Paz Glen  
Demandada: Liliana Esther Bitar Castilla  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00269-00

Consecuente con lo anterior, se reitera que la interpretación de las restricciones normativas al ejercicio del derecho a ser elegido está determinada por el principio de capacidad electoral, consagrado en el numeral 4 del artículo 1º del Decreto 2241 de 1986. Según esta norma, *“Todo ciudadano puede elegir y ser elegido mientras no exista norma expresa que le limite su derecho. En consecuencia, las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son de interpretación restringida”*.

Acerca de este criterio de interpretación en el ámbito electoral, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*“[E]s claro que en función del principio hermenéutico **pro libertate**, entre dos interpretaciones posibles de una norma que regula una prohibición, se debe preferir aquella que limita en menor grado el derecho de las personas a acceder igualitariamente a los cargos públicos.*

*43. Esta Corte ha fijado que el intérprete debe acudir primero a la disposición que establece la prohibición. Solo en la medida en que esta sea incompleta o insuficiente para resolver el caso, puede acudir a su concretización. Para ello, en la solución del problema, el operador jurídico se encuentra obligado a incluir tanto los elementos que le proporciona la disposición normativa restrictiva como las directrices que la Constitución contiene. Por tales razones, la aplicación de las prohibiciones y, en general, de cualquier limitación al ejercicio de un derecho fundamental no admite analogías ni aplicaciones extensivas. Por el contrario, se deben aplicar de manera taxativa y restringida<sup>11</sup> (subrayado adicional – negrillas del original).*

En línea con lo anterior, la Sala ha reiterado que *“la interpretación restringida de estas causales de inhabilidad impide al operador jurídico ir más allá de los presupuestos que contiene la norma que prevé la causal”<sup>12</sup>*.

Ahora, frente a la sentencia de 30 de mayo de 2019 (Rad. 13001-23-33-000-2018-00417-01 Acum.)<sup>13</sup>, citada por la demandante para sustentar su planteamiento sobre el alcance de la inhabilidad estudiada, se advierte que en ese antecedente no se contempló la ejecución del contrato, el pago de honorarios ni su terminación como ingrediente para su configuración. Antes bien, allí se consideró que el otrosí suscrito entre las partes constituía un acuerdo de voluntades que adicionaba el negocio jurídico en cuanto a su valor y plazo, lo cual respondía al elemento material u objetivo de la causal de inhabilidad y encuadraba en el lapso prohibido.

En esa medida, se trata de dos hipótesis distintas, que no pueden equipararse, mucho menos en el terreno de las causales de inhabilidad, según los parámetros antes comentados. Además, en el caso concreto las partes no manifestaron su

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-207 de 2022.

<sup>12</sup> Entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de marzo de 2021, Rad. 05001-23-33-000-2019-03154-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>13</sup> MP. Alberto Yepes Barreiro.



**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

voluntad de continuar con el contrato dentro del plazo que señala la causal, todo lo contrario, decidieron finiquitarlo.

Por último, la Sala advierte que no existe ninguna relación entre los elementos previstos en el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política para la inhabilidad por celebración de contratos, y la regulación que hace el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011 para que las organizaciones políticas puedan comenzar a recaudar ingresos y realizar gastos de campaña.

En efecto, esta última disposición se inscribe dentro del estatuto de partidos y movimientos políticos y hace parte de las directrices normativas que gobiernan los procesos electorales, lo cual corresponde a una materia muy distinta a la analizada en este asunto.

Por lo tanto, no es válida la asociación que hace la parte actora entre ese tema y los honorarios que recibió la demandada, en el marco de la celebración y ejecución de un contrato estatal, como supuesto de la causal de inhabilidad alegada.

A lo sumo, si en gracia de discusión pudiera derivarse una conducta prohibida por el hecho descrito en la demanda, este sería un asunto de competencia del Consejo Nacional Electoral, con fines sancionatorios y con fundamento en las normas que regulan la financiación de campañas, en un contexto distinto al de la nulidad electoral.

Se concluye, entonces, que no se encuentran reunidos los presupuestos de la causal de inhabilidad para ser congresista por celebración de contratos con entidades estatales, lo cual conduce a que se nieguen las pretensiones de la demanda.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR** la nulidad del acto que declaró la elección de la senadora Liliana Esther Bitar Castilla, para el periodo 2022-2026, contenido en el Formulario E-26 SEN y la Resolución E-3332 de 19 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral.



---

**Demandante:** Michelle Margarita Paz Glen  
**Demandada:** Liliana Esther Bitar Castilla  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2022-00269-00

**SEGUNDO:** En firme este proveído, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
**Presidente**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
**Magistrado**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
**Magistrado**

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