



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN DIEZ (10)
DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Consejera Ponente: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., 25 de febrero de 2020

Radicación: 11001-03-15-000-2020-00061-00
Asunto: Pérdida de Investidura
Actor: Efraín Segundo Negrette Torres
Demandado: Angélica Lisbeth Lozano Correa
Asunto: Niega solicitud de medida cautelar.

El proceso de la referencia ha venido con informe de la Secretaría de la Corporación de 24 de febrero de 2020¹, para resolver la solicitud de medida cautelar presentada por el demandante.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda y la solicitud de medida cautelar

El ciudadano Efraín Segundo Negrette Torres, en nombre propio, solicitó la pérdida de investidura de la senadora Angélica Lisbeth Lozano Correa, en atención a la causal de violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades (*Constitución Política, artículo 183 numeral 1, y 179 numeral 5*)², por haber contraído matrimonio con un funcionario que ejerce autoridad civil o política.

Señaló el demandante que, la señora Angélica Lisbeth Lozano Correa fue elegida senadora de la república por el Partido Verde para el período 2018-2022, cargo del cual tomó posesión el 20 de julio de 2018.

Afirmó que el 16 diciembre de 2019, la demandada contrajo matrimonio con la señora Claudia Nayibe López Hernández, alcaldesa electa del Distrito Capital de Bogotá, quien tomó posesión de su cargo el 1 de enero de 2020.

¹ Folio 128 del expediente.

² En concordancia con la Ley 5 de 1992, artículos 279, 280 y 296 –numeral 1-.

El actor, en el mismo escrito de demanda, solicitó como medida cautelar “ordenar a quien corresponda y sea de su competencia, **de forma URGENTE,** decretar las medidas cautelares correspondientes y se separe de su curul de senadora de la República de Colombia, a la señora ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA, por cuanto es evidente la violación flagrante y continua al numeral 5º del artículo 179 de la Constitución Nacional; 40-6; 179-5 y 183-1 de la carta política, concordantes de los artículos 279, 280 y el numeral 1º del artículo 296 de la ley 5 de 1992 y la ley 144 de 1994 y demás normas afines de la legislación Colombia.”.

1.2. Actuación procesal

La Consejera Ponente mediante auto de 28 de enero de 2019, decidió no dar trámite de urgencia a la solicitud de medida cautelar y ordenó correr traslado a la senadora demandada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 (inciso segundo) de la Ley 1437 de 2011 -por remisión del artículo 21 de la Ley 1881 de 2018³.-

El demandante mediante escrito radicado el 12 de febrero de 2020, presentó contra el auto de 28 de enero de 2020 –por el cual se ordenó el traslado de la solicitud de medida cautelar- recurso de revisión “extraordinario”, de reposición y solicitó corrección, para que se dispusiera dar a la petición cautelar el trámite de urgencia sin correr traslado a la demandada.

La Consejera Ponente mediante auto de 14 de febrero de 2020, negó por improcedente tanto el recurso de revisión como la solicitud de corrección y, negó por extemporáneo el recurso de reposición.

1.3. Oposición a la medida cautelar⁴

La senadora Angélica Lisbeth Lozano Correa, en nombre propio, se opuso a la solicitud de medida cautelar con los siguientes argumentos:

³ «Para la impugnación de autos y en los demás aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de forma subsidiaria el Código General del Proceso en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que corresponden a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

⁴ Folio 31 del expediente.

Afirmó que, el demandante no cumplió con la carga de argumentación respecto de la presunta vulneración de la inhabilidad constitucional invocada en la demanda (Constitución Política, artículo 179 numeral 5) y el tipo de medida cautelar solicitada (Ley 1437 de 2011, artículo 230).

Indicó que, de conformidad con el artículo 179 de la Constitución Política y la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵, la inhabilidad por vínculo de matrimonio o de parentesco con funcionarios que ejerzan autoridad civil, tiene dos componentes: a) el temporal, de acuerdo con el cual, el hecho prohibido debe ocurrir entre la fecha de inscripción y elección al Senado de la República, y b) el territorial, según el cual debe existir coincidencia entre las circunscripciones del candidato al Senado y del funcionario que ejerza autoridad civil o política.

Explicó que, el presente caso no cumple con los componentes temporal y territorial de la mencionada inhabilidad, por cuanto el matrimonio tuvo lugar luego de su elección por circunscripción nacional como senadora de la república y, su consorte fue elegida por circunscripción territorial como alcaldesa del distrito capital de Bogotá D.C.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Planteamiento del Problema Jurídico

Los argumentos expuestos por el demandante, así como los motivos de oposición aducidos por la demandada, indican que los problemas jurídicos a resolver en esta oportunidad son los siguientes:

- **¿Es procedente la solicitud de medida cautelar, en el proceso de pérdida de investidura de congresistas?** De ser afirmativa la respuesta a este interrogante, sería necesario establecer si en el caso concreto:
- **¿La medida cautelar solicitada por el demandante cumple los requisitos legales para su decreto?**

A efectos de resolver los mencionados cuestionamientos, es necesario abordar los siguientes asuntos: a) La integración normativa de la Ley 1881 de 2018 *–por la cual se regula el proceso de pérdida de investidura de congresistas–*, con la ley

⁵ La demandada citó la sentencia de la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado de 29 de enero de 2019, Radicado N° 2018-00031-00, Consejera Ponente Dra. Rocío Araujo Oñate.

1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, b) la regulación de las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011 y su procedibilidad para los procesos de pérdida de investidura de congresistas y c) los requisitos para el decreto de las medidas cautelares consagradas en la Ley 1437 de 2011.

2.2 LA INTEGRACIÓN NORMATIVA DE LA LEY 1881 DE 2018 –POR LA CUAL SE REGULA EL PROCESO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS-, CON LA LEY 1437 DE 2011

La Ley 1881 de 2018⁶, por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas no reguló expresamente la solicitud y decreto de medidas cautelares, sin embargo el artículo 21 ídem, consagró una regla de integración normativa con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y de forma subsidiaria con el Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012-, en los siguientes términos:

Artículo 21. Para la impugnación de autos y en los demás aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de forma subsidiaria el Código General del Proceso en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con la norma transcrita, la integración normativa es **procedente** en “la impugnación de autos” así como “en los demás aspectos no contemplados en esta ley [la Ley 1881 de 2018]”, y los **códigos que se integran** son el “de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, y de forma subsidiaria el “General del Proceso”, este último bajo la **condición** de compatibilidad con “la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

De lo anterior se desprende que, en la pérdida de investidura de congresistas la integración normativa con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo **es directa**, es decir no está sujeta a condición alguna –a diferencia de lo que ocurre con el Código General del Proceso-⁷, en

⁶ Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas.

⁷ Esta diferencia de integración normativa con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Código General del Proceso, resulta importante para efectos de la aplicación de la normatividad de esas codificaciones a la pérdida de investidura, pues en el caso del primero de los mencionados códigos los parámetros de aplicación deben observarse directamente en las normas de esté, mientras que para la integración del código general del

consecuencia, es necesario revisar aquella codificación a efectos de establecer los términos de procedibilidad de las medidas cautelares en relación con el proceso de pérdida de investidura.

2.3 LA REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA LEY 1437 DE 2011 Y SU PROCEDIBILIDAD PARA LOS PROCESOS DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - *Ley 1437 de 2011*-, en el artículo 229 establece los requisitos de procedibilidad de las medidas cautelares consagradas en esa codificación, en los siguientes términos:

Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con la normativa transcrita, la procedibilidad de las medidas cautelares contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo está sujeta para todo proceso *—entre estos el de pérdida de investidura de congresistas—* a que, aquel donde se soliciten: **a) sea de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa y b) tenga naturaleza declarativa**, lo cual será analizado para el presente caso, a continuación.

proceso primero debe observarse el cumplimiento de la condición de compatibilidad impuesta por la propia Ley 1881 de 2018.

La pérdida de investidura de congresistas está expresamente consagrada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como un medio de control de esta jurisdicción (Segunda Parte, Título III –medios de control-, artículo 143⁸), y fue asignada para su conocimiento al Consejo de Estado en su calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (*Constitución Política -artículos 184⁹ y 237 numeral 5¹⁰-; Ley 1437 de 2011 - artículos 107¹¹ y 111¹²-, y la Ley 1881 de 2018, artículo 2¹³*), por lo tanto se trata de un asunto de conocimiento exclusivo de la jurisdicción contenciosa administrativa.

En cuanto a la naturaleza del proceso de pérdida de investidura, el artículo 1¹⁴ de la Ley 1881 de 2018, señala que es sancionatorio de carácter subjetivo, en el que se busca romper el principio de presunción de inocencia mediante la demostración de un hecho previsto en el ordenamiento jurídico como causal indignidad para el ejercicio del cargo, a fin de que el juez lo declare probado e

⁸ Ley 1437 de 2011. **Artículo 143. Pérdida de Investidura.** A solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución, se podrá demandar la pérdida de investidura de congresistas. Igualmente, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental, del Concejo Municipal, o de la junta administradora local, así como cualquier ciudadano, podrá pedir la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles.

⁹ Constitución Política, Artículo 184. La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

¹⁰ Constitución Política, **artículo 237.** Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley. (...). 5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley. (...).

¹¹ Ley 1437 de 2011, Artículo 107. Integración y composición. El Consejo de Estado es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno. Estará integrado por treinta y un (31) Magistrados.

¹² Ley 1437 de 2011, **Artículo 111. Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.** La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: (...). 6. Conocer de la pérdida de investidura de los congresistas, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley.

¹³ Ley 1881 de 2018, **Artículo 2.** Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido. **PARÁGRAFO.** El Consejo de Estado conformará Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura, las cuales estarán conformadas por 5 Magistrados, uno por cada sección.

¹⁴ Ley 1881 de 2018, ARTÍCULO 1. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culpable, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución. (...).

imponga el correctivo correspondiente *–retiro del cargo e inhabilidad permanente–*.

En atención a lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁵ en reiteradas ocasiones ha señalado que la pérdida de investidura, es un proceso de naturaleza declarativa porque tiene como objeto establecer la ocurrencia de unos hechos y verificar si se adecuan a los supuestos normativos de las causales del ordenamiento jurídico. Así ha señalado esta alta Corporación de Justicia:

“Sobre la primera tesis se ha de poner presente, en primer lugar, que esta acción es declarativa, es decir, que tiene como objeto establecer la ocurrencia o no de unos hechos; verificar si se adecuan o corresponden o no a los supuestos normativos que señale la Constitución y/o la ley como causales de pérdida de la investidura, así como la calidad o condición oficial del sujeto activo de esos hechos que se predica en esos supuestos, y declarar las consecuencias jurídicas respecto de dicho sujeto que las normas prevén por la ocurrencia de esos hechos. De modo que lo que se requiere y basta para que alguien sea sujeto pasivo de esta acción es que en el momento de la ocurrencia de los hechos el autor de los mismos o de la conducta investigada tenga la calidad específica que señale la norma, que para el sub lite es la de concejal; luego es irrelevante que con posterioridad a los hechos mantenga o no es calidad específica, pues lo que cuenta es que hubiere participado en ellos cuando la ostentaba. Dicho de otra forma, la procedibilidad de esta acción está determinada no por la existencia de la indicada condición oficial al momento de su iniciación o presentación de la demanda, sino por los motivos y finalidades que le ha sido asignada por el Constituyente y el legislador. En segundo lugar, la presente acción no tiene limitación temporal distinta a la que surge del principio de la irretroactividad de las normas sustantivas, de modo que desde el momento en que ella se estableció y reguló por el legislador, no está limitada en el tiempo respecto de hechos o conductas ocurridas bajo su vigencia que puedan encuadrarse en cualquiera de los motivos que a título de causales de pérdida de la investidura señala la Constitución y la ley.”¹⁶.

Tanto la normativa legal previamente citada *–Ley 1881 de 2018, artículo 1–* como la jurisprudencia del Consejo de Estado *–previamente transcrita–*, coinciden con la

¹⁵ Ver: **1)** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Sentencia de 24 de julio de 2008. Radicación N°: 63001-23-31-000-2007-00149-01(PI) Actor: Samuel Jairo Orozco Niusth. Demandado: Mario German Hoyos Molina, y **2)** Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 21. Consejero Ponente Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Auto de 6 de febrero de 2019. Radicación: 11001 03 15 000 2018 04505 00. Demandante: Paula Andrea Landázuri Ojeda. Demandado: Víctor Manuel Ortiz Joya. Proceso: Pérdida de investidura.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Sentencia de 24 de julio de 2008. Radicación N°: 63001-23-31-000-2007-00149-01(PI) Actor: Samuel Jairo Orozco Niusth. Demandado: Mario German Hoyos Molina.

doctrina nacional¹⁷ y comparada la cual clasifica los procesos judiciales por su naturaleza en (i) declarativos, como aquellos en los que se busca el reconocimiento de la existencia de una situación jurídica, la modificación o extinción de una determinada relación jurídica o la imposición de una sanción o condena y (ii) de ejecución, en los cuales se persigue el cumplimiento de una obligación previamente reconocida y determinada en una providencia judicial o documento. Es así como la doctrina, destaca en la clasificación de los procesos declarativos aquellos de condena, al cual se puede circunscribir el sancionatorio de pérdida de investidura:

“Proceso declarativo. El proceso declarativo **según Carnelutti** (4) “tiene por objeto acertar los estados jurídicos, es decir, establecer la aplicación obligatoria de las normas; para ello sirve admirablemente ese interés público que es la certeza del derecho”. (...) Tradicionalmente el proceso declarativo se ha dividido en declarativo puro, **declarativo de condena** y de declaración constitutiva. El proceso declarativo según el tratadista y profesor Devis Echandía (5) es puro “cuando el interesado solicita al juez que declare la existencia o inexistencia de un derecho o relación jurídica, sin que se trate de imponer al demandado ninguna responsabilidad, ni de alegar incumplimiento, ni de pedir que se modifique una relación jurídica existente o que se constituya una nueva”. **El proceso declarativo de condena busca además de la declaratoria de existencia o inexistencia de un derecho o relación jurídica, que se imponga al demandado una condena.** El proceso de declaración constitutiva opera no sólo una declaración de certeza jurídica, sino una modificación del estado jurídico preexistente.”¹⁸. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, atendiendo a lo previamente indicado, la pérdida de investidura de congresistas cumple con los requisitos, establecidos en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, para la procedibilidad de las solicitudes de medidas cautelares consagradas en esa codificación.

¹⁷ López Blanco, Hernán Fabio. Código General del Proceso. Parte especial. Editores DUPREE. Bogotá - Colombia - 2017. Página 36 - 38. “2. LOS PROCESOS DECLARATIVOS. Dentro de los procesos de jurisdicción contenciosa ocupa lugar preponderante el proceso cognoscitivo o de conocimiento, también llamado declarativo, denominación que acogió el CGP, en el cual se busca que el juez, una vez haya analizado el material probatorio en cada caso, profiera sentencias conforme a la pretensión aducida en la demanda, o absolviendo al demandado, según lo que se haya podido probar, el que tiene como nota característica dominante el hecho de que existe falta de certeza acerca del derecho cuya demostración se pide y se requiere con la sentencia poner fin a la incertidumbre. El proceso declarativo puede ser declarativo constitutivo o de condena según que la pretensión contenida en la demanda contenga alguna de estas características (...).”.

¹⁸ Azula Camacho, Jaime, Manual de derecho procesal, Tomo I, Teoría General del Proceso, Séptima Edición, Temis, 2000, p. 58.

Establecido lo anterior, a continuación el Despacho debe decantar los requisitos dispuestos por la Ley 1437 de 2011, para el decreto de las medidas cautelares consagradas en esa normativa.

2.4 LOS REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES CONSAGRADAS EN LA LEY 1437 DE 2011

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, regula el contenido y alcance de las medidas cautelares procedentes ante la jurisdicción contencioso administrativa, en los siguientes términos:

Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente. (Subrayado fuera de texto).

La norma transcrita aborda las medidas cautelares mediante: **a) Una clasificación general** –preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión-, **b) Un**

condicionamiento para el decreto de estas, referido al principio de relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda y, **c) Una enunciación tipológica.**

En relación con este último aspecto –*enunciación tipológica*–, la norma en comento indica que las medidas cautelares pueden ser las siguientes: **1) *Mantener o restablecer una situación* -al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante-; 2) *Suspender un procedimiento o actuación administrativa*, inclusive de carácter contractual; 3) *Suspender un acto administrativo* –provisionalmente y en cuanto a sus efectos-; 4) **Ordenar la adopción de una decisión administrativa** y 5) *impartir órdenes o imponer obligaciones* -de hacer o no hacer y respecto de cualquiera de las partes del proceso-.**

Ahora bien, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, expresa los requisitos que deben estar acreditados para que sea procedente el decreto de las medidas cautelares antes mencionadas, así:

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios. (Subrayado fuera de texto).

De la norma trascrita, se observa que el legislador reguló los requisitos para el decreto de las medidas cautelares, teniendo como parámetro la pretensión del medio de control ejercido y la tipología cautelar, distinguiendo tres (3) eventos, así:

- 1) **Cuando se pretende la nulidad del acto administrativo y se solicita la suspensión de sus efectos**, es necesario acreditar la violación de las disposiciones superiores invocadas, ante la comparación con el texto de la demandada o las pruebas allegadas con ésta.
- 2) **Cuando se pretende la nulidad del acto administrativo con la correspondiente reparación e indemnización de perjuicios**, además de acreditar la violación de las disposiciones superiores invocadas, debe probarse sumariamente la existencia de los perjuicios.
- 3) **Cuando la pretensión del medio de control ejercido y la medida cautelar solicitada sean distintos de los dos (2) casos anteriores**, esto es no se pretenda la nulidad del acto demandado *-con o sin reparación e indemnización de perjuicios-* ni se solicite su suspensión, el demandante debe cumplir concurrentemente cuatro requisitos, a saber: a) la sustentación de la demanda en forma razonable y en derecho, b) la demostración de la titularidad del derecho o derechos invocados, c) la demostración *-bajo el criterio de ponderación de intereses-* de la grave afectación del interés público como resultado de la negación de la medida cautelar, y d) la demostración de la causación de un perjuicio irremediable o la ineficacia de los efectos de la futura sentencia, por la negativa al decreto de la medida solicitada.

Establecidas las anteriores reglas de procedibilidad y los requisitos, el Despacho procederá a resolver en el caso concreto, los problemas jurídicos planteados en líneas previas.

2.5 RESOLUCIÓN DE LA SOLICITUD

El actor con la demanda de pérdida de investidura solicitó “ordenar a quien corresponda y sea de su competencia, **de forma URGENTE**, decretar las medidas cautelares correspondientes y se separe de su curul de senadora de la República de Colombia, a la señora ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA (...).” (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, la cautela requerida por el demandante corresponde a la consagrada en el numeral 5 del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, esto es *“Ordenar la adopción de una decisión administrativa”* a una autoridad *-este caso al*

presidente del Congreso de la República- para que separe de su curul a la congresista demandada “[...] con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos”.

Como se indicó en acápite previo de esta providencia, el legislador en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, consagró una serie de requisitos concurrentes que deben acreditarse para que el juez pueda decretar una medida cautelar, los cuales atendiendo a la solicitud del demandante corresponden a los conceptos jurisprudenciales de “*fumus boni iuris o apariencia de buen derecho*” y “*periculum in mora o perjuicio de la mora*”¹⁹, y que se materializan en los siguientes: **a)** Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho, **b)** Que se demuestre la titularidad del derecho invocado, **c)** Que se demuestre la grave afectación del interés público como resultado de la negación cautelar y **d)** Que se demuestre la causación de un perjuicio irremediable o la ineficacia de los efectos de la futura sentencia, por la negativa al decreto de la medida solicitada, los cuales serán analizados para el presente caso, a continuación:

- (a) La demanda esté razonablemente sustentada en derecho

Debe señalar el Despacho que este requisito no puede llevar a exigir que los argumentos de derecho expuestos por el solicitante sean acertados, pues esto es un tema que debe ser decidido en la sentencia que defina el litigio, en consecuencia es suficiente que se cumpla con la exposición de los fundamentos de derecho en los que se sustentan las pretensiones y un mínimo de coherencia de estos con la situación de hecho que se aduce como causa de la demanda.

En estos términos se observa que, el demandante en el libelo *-y en la solicitud cautelar-* como argumentos de derecho *para la pretensión de desinvestidura* señala una causal concreta, esto es la infracción del régimen de inhabilidades e incompatibilidades (Constitución Política, artículo 183 numeral 1), especificando

¹⁹ Auto de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez. También puede verse: 1) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Auto de 13 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057). 2) Consejo de Estado, Sala del Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2018. Expediente: 11001-03-25-000-2018-00368-00.

que ésta se materializa en el vínculo matrimonial de la demandada con un funcionario que ejerce autoridad civil o política (Constitución Política, artículo 179, numeral 5), lo cual comprende un argumento jurídico razonado y suficiente para dar por acreditado el requisito bajo análisis.

- (b) La demostración de la titularidad del derecho invocado

En el presente caso, si bien el demandante no aduce expresamente la titularidad de un derecho subjetivo, este requisito debe observarse a la luz del carácter constitucional y **público**²⁰ del medio de control de pérdida de investidura (Constitución Política, artículo 184), el cual tiene como finalidad²¹ la protección del ordenamiento jurídico y en especial de los mandatos constitucionales que exigen probidad, rectitud e integridad a los miembros del Congreso de la República como representantes del pueblo.

En ese orden, el referido requisito no puede analizarse desde el punto de vista de los medios de control que buscan la protección de intereses subjetivos o privados *-nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa-*, sino desde el objeto y finalidad de la acción constitucional y pública de desinvestidura *—esto es, la protección general del ordenamiento y de la probidad exigida por la Constitución a los congresistas-*, de manera que, la **invocación del derecho** está inmersa en la pretensión de la demanda y **su titularidad** se materializa en la legitimidad por activa de quien ejerce el medio de control, tal y como se desprende del artículo 40 (numeral 6)²² de la Constitución Política, según el cual, **es un derecho fundamental de todo ciudadano la posibilidad de “Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.”**

De conformidad con los artículos 184 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1881 de 2018 *—citados en líneas previas de esta providencia-*, la legitimidad para el ejercicio del medio de control de pérdida de investidura *—además de la mesa directiva de la cámara correspondiente-* recae en todos los ciudadanos. El actor

²⁰ En relación con el carácter público del medio de control de pérdida de investidura, puede verse: 1) Consejo de Estado, Sala Diez (10) Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Sentencia de 18 de septiembre de 2018. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicación:11001-03-15-000-2018-02035-00. Actor: Sergio Andres Ayala Villota. 2) Consejo de Estado, Sala Diez (10) Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Sentencia de 28 de mayo de 2019. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicación:11001-03-15-000-2018-04350-00. Actor: Ricardo Andrés Ramírez Cruz.

²¹ Corte Constitucional, sentencias C-237 de 2012 y SU-264 de 2015.

²² Constitución Política, artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

desde la presentación de la demanda acreditó su condición de ciudadano²³, por lo tanto, le asiste la titularidad del derecho a la *protección general del ordenamiento y a la probidad exigida por la Constitución a los congresistas – Constitución Política, artículo 40 numeral 6-*, que está inmerso en la pretensión de desinvestidura, en consecuencia se cumple con el requisito bajo análisis.

- (c) La demostración de la grave afectación del interés público como resultado de la negación de la medida cautelar y (d) la demostración de la causación de un perjuicio irremediable o la ineficacia de los efectos de la futura sentencia, por la negativa al decreto de la medida solicitada

Observa el Despacho que, el solicitante más allá de expresar los hechos y normas en los cuales sustenta la pretensión de desinvestidura y la medida cautelar de separación del cargo de la demandante, no cumple con la carga de argumentar y demostrar la existencia o inminencia de una afectación del interés público o general²⁴, de un perjuicio irremediable²⁵ o la ineficacia de los efectos de la futura sentencia, ante la negativa al decreto de la cautela pretendida.

En el contexto propio del presente caso, no se observa elemento alguno – *atendiendo a la tipología de la medida cautelar solicitada*- el cual permita inferir que la negativa a la solicitud pueda afectar gravemente el interés público; por el contrario dado que el medio de control ejercido tiene una connotación sancionatoria, ésta en éste momento, podría afectar sin justificación los derechos de la demandada y de los ciudadanos que con su voto le otorgaron el mandato popular.

Tampoco se observa, que en el presente evento, se esté frente a la ocurrencia de un perjuicio de carácter irremediable para los derechos que pretende proteger el demandante –*bajo criterios de urgencia, inminencia e impostergabilidad*-, ni que la negativa del decreto de la medida cautelar pueda hacer ineficaz una futura sentencia de desinvestidura, pues ésta en caso de ser estimatoria de las

²³ Folio 3 del expediente.

²⁴ Constitución Política, artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

²⁵ Sobre el concepto de perjuicio irremediable. Corte Constitucional, sentencia T-127 de 2014, según la cual este debe tener las siguientes características (i) la inminencia, que exige medidas inmediatas; (ii) la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente y (iii) la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad del mecanismo necesario para la protección del derecho.

pretensiones de la demanda tendría como efecto el retiro inmediato del cargo desempeñado por la demandada –*además de la correspondiente inhabilidad*–.

En este orden de ideas, es claro que en el presente caso no se encuentran acreditados todos los requisitos concurrentes señalados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para el decreto de la medida cautelar solicitada por el demandante, motivo por el cual debe ser negada.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

NEGAR la medida cautelar solicitada por el demandante Efraín Segundo Negrette Torres consistente en “ordenar a quien corresponda y sea de su competencia, **de forma URGENTE**, decretar las medidas cautelares correspondientes y se separe de su curul de senadora de la República de Colombia, a la señora ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA”, en atención a las consideraciones de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Consejera de Estado