

Constancia secretarial. Arauca, Arauca, 08 de noviembre de 2023. En la fecha paso al despacho de la señora Juez el presente expediente, remitido por el Juzgado Tercero Administrativo de Arauca, dando cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo CSJNSA23-319 del 12 de julio de 2023, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander y Arauca, el cual se encuentra pendiente de avocar conocimiento.



ZORANYELA CANO MERCHAN
Secretaria

Arauca, Arauca, 08 de noviembre de 2023

Asunto : **Auto decide recursos de reposición**
Radicado : 81001-3333-003-2023-00081-00
Demandante : Indira Luz Barrios Guarnizo
Demandado : Nación – Ministerio del Interior
Vinculado : Wilinton Rodríguez Benavidez
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Procede el despacho a avocar el conocimiento del presente asunto, y a resolver los recursos de reposición interpuestos contra el auto admisorio de la demanda de fecha 15 de junio de 2023.

I. ANTECEDENTES

1.1. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y actuando a través de apoderado, INDIRA LUZ BARRIOS GUARNIZO formuló demanda contra la Nación – Ministerio del Interior, pretendiendo la nulidad del Decreto No. 2593 de 23 de diciembre de 2022 «*Por el cual se declara la vacancia definitiva por abandono del cargo de la gobernadora encargada del departamento de Arauca*», y del Decreto No. 0033 de 12 de enero de 2023 «*Por el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Decreto No. 2593 de 23 de diciembre de 2022, mediante el cual se declaró la vacancia definitiva por abandono del cargo de la gobernadora encargada del departamento de Arauca*». Los actos administrativos demandados fueron proferidos por el Presidente de la República de Colombia y por el Ministro del Interior.

1.2. En providencia de fecha 15 de junio de 2023¹, el Juzgado Tercero Administrativo de Arauca dispuso admitir la referida demanda en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, y realizar las notificaciones correspondientes. La notificación personal a la entidad demandada, Ministerio

¹ Ítem 04

Público y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, fue surtida a través de correo electrónico de fecha 28 de junio de 2023².

1.3. Con posterioridad, mediante decisión adiada 30 de junio de 2023³, dicho Despacho resolvió adicionar el auto admisorio, vinculando al presente asunto a WILLINTON RODRÍGUEZ BENAVIDEZ, en su calidad de gobernador encargado del departamento de Arauca, y efectuar la notificación respectiva. La notificación personal al vinculado fue realizada el 10 de julio de 2023⁴.

1.4. El día 04 de julio de 2023, quien actúa en calidad de apoderado de la Nación – Ministerio del Interior, interpuso recurso de reposición⁵ contra el auto admisorio de la demanda.

1.5. De otra parte, el 14 de julio de 2023, se recibió recurso de reposición⁶ contra el auto de admisión, interpuesto por quien actúa como apoderado del vinculado Willinton Rodríguez Benavidez.

1.6. Adicionalmente, el Coordinador del Área Jurídica del Departamento de Arauca, mediante memorial allegado el día 17 de julio de 2023, presentó recurso de reposición⁷ contra el auto admisorio.

1.7. El Juzgado Tercero Administrativo de Arauca remitió el presente proceso al Juzgado Quinto Administrativo de Arauca, en virtud de lo establecido en el Acuerdo CSJNSA23-319 del 12 de julio de 2023, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander.

II. RECURSOS INTERPUESTOS. PROCEDENCIA, OPORTUNIDAD Y TRÁMITE

Según lo referido previamente, fueron interpuestos sendos recursos de reposición contra el auto admisorio de la demanda de fecha 15 de junio de 2023, por la entidad demandada Nación – Ministerio del Interior, por el vinculado Willinton Rodríguez Benavidez y por el Departamento de Arauca.

En cuanto a la procedencia de dicho tipo de recurso, el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, prevé que, salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra todos los autos. Además, el mismo artículo prevé que es aplicable el Código General del Proceso (en adelante CGP), en lo concerniente a la oportunidad y trámite de aquel.

Frente al auto admisorio de la demanda, no existe normativa que limite la interposición de recursos en su contra, tratándose de pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho. Por tal razón, de manera general, se tiene que la reposición procede contra el auto que dispone la admisión de la demanda.

Pasa el despacho a referirse frente a la presentación de recurso por el Departamento de Arauca, a la oportunidad de los recursos interpuestos por las partes, y al trámite surtido.

² Ítem 06

³ Ítem 09

⁴ Ítem 16

⁵ Ítems 11 y 12

⁶ Ítems 20 y 21

⁷ Ítems 23 y 24

2.1. Recurso del departamento de Arauca

Frente al recurso de reposición suscrito por el Coordinador del Área Jurídica del Departamento de Arauca, debe el despacho realizar las siguientes precisiones.

En el presente asunto, funge como parte demandante INDIRA LUZ BARRIOS GUARNIZO. La demanda fue dirigida y admitida contra la NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, y como ya se señaló con anterioridad, se dispuso vincular a WILINTON RODRÍGUEZ BENAVIDEZ dada su calidad de gobernador encargado del Departamento de Arauca. En cuanto a este último, en el auto que adicionó el auto admisorio se precisó que su vinculación obedeció a que *«(...) la relación sustancial que es objeto de litigio recae en el cargo de gobernador del departamento de Arauca, que actualmente ostenta Wilinton Rodríguez Benavidez (...) considera el despacho que la mencionada persona puede llegar a tener relación con el caso que se debate»*.

Según lo anterior, las partes en el presente asunto, están conformadas por INDIRA LUZ BARRIOS GUARNIZO, la NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR y WILINTON RODRÍGUEZ BENAVIDEZ; no fungiendo el Departamento de Arauca como sujeto procesal.

Entonces bien, sin necesidad de realizar mayores consideraciones, se evidencia que, al no ser sujeto procesal, el Departamento de Arauca no cuenta con legitimidad para desplegar una actuación reservada para quienes son parte en el proceso, como es la interposición de recursos contra las decisiones que en el marco del asunto contencioso administrativo toma el operador judicial. Por tanto, se rechazará el recurso de reposición allegado por el Coordinador del Área Jurídica del Departamento de Arauca.

2.2. Oportunidad

El artículo 318 del CGP establece que, en aquellos casos en que el auto es pronunciado fuera de audiencia, el recurso debe ser interpuesto por escrito, dentro de los 3 días siguientes a la notificación del auto recurrido.

2.2.1. Nación – Ministerio del Interior

Tal como se refirió previamente, el auto admisorio de la demanda se notificó en forma personal vía correo electrónico a la Nación – Ministerio del Interior, el día 28 de junio de 2023. Por su parte, el recurso de reposición fue allegado el día 04 de julio de 2023, teniéndose por tanto que fue interpuesto de manera oportuna.

2.2.2. Wilinton Rodríguez Benavidez

En su caso, la notificación personal del auto admisorio de la demanda, se realizó por correo electrónico remitido el día 10 de julio de 2023, y a su vez, el recurso fue remitido el 14 de julio de 2023. Se encuentra entonces que el recurso de reposición fue presentado oportunamente.

2.3. Trámite

En auto de fecha 21 de julio de 2023⁸, el Juzgado Tercero Administrativo de Arauca ordenó el traslado de los recursos presentados por la Nación – Ministerio del Interior,

⁸ Ítem 26

y por Wilinton Rodríguez Benavidez. Dicha decisión se comunicó el 24 de julio de 2023⁹.

Surtido lo anterior, no se recibió pronunciamiento frente a los recursos.

III. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS

3.1. Nación – Ministerio del Interior

La entidad accionada basa su inconformidad con el auto admisorio de la demanda, en lo siguiente:

a. Afirma que, dado que los actos administrativos demandados fueron expedidos por el Ministerio del Interior, en atención al contenido del numeral 1 del artículo 149 del CPACA, que regula la competencia del Consejo de Estado para conocer en única instancia de la nulidad de actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, corresponde su conocimiento al Consejo de Estado.

b. Expone que se incumple el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, contenido en el artículo 161 del CPACA, conforme el cual este es exigible en toda demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Manifiesta que en el presente asunto debió agotarse tal requisito, lo cual no fue efectuado, y por tanto se incumplen los requisitos legales para la admisión de la demanda.

Se refiere a los casos en los cuales la conciliación extrajudicial es facultativa, contenidos en los artículos 93 de la Ley 2220 de 2022 y 613 del CGP, y realiza transcripción de apartes de la sentencia C-834 de 2013 que se pronunció sobre la frase «*de carácter patrimonial*» obrante en el aquí mencionado artículo del CGP. De dicha decisión judicial, extrajo que la citada norma tiene regulación especial para el proceso contencioso administrativo, y que cuando se realiza solicitud de medidas cautelares con carácter no patrimonial, la parte demandante debe cumplir la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de la demanda contencioso administrativa.

Además, afirma que el Consejo de Estado ha precisado que el no agotamiento del requisito en mención procede cuanto la medida cautelar sea de carácter patrimonial, y alude a dos decisiones tomadas por dicha Corporación, según las cuales ninguna de las medidas cautelares previstas en el artículo 230 del CPACA tienen carácter propiamente patrimonial, por lo que deben estudiarse los efectos de su decreto; y que aunque la medida cautelar solicitada tenga un valor económico, esto no le da carácter de patrimonial.

Expresa que la medida cautelar no es de urgencia ni de carácter patrimonial, su finalidad es la suspensión de actos administrativos y no suple el deber de agotar el requisito de procedibilidad.

c. Manifiesta que, con la presentación de la demanda, no se cumplió el deber de remitir copia de aquella y de sus anexos de forma simultánea a los demandados. Además, que la medida cautelar solicitada no es de urgencia y por tanto no tiene el carácter de previa, lo cual es la excepción para realizar el envío concomitante del escrito de demanda.

d. Afirma que el expediente judicial incumple los principios de transparencia y publicidad, pues revisados los aplicativos dispuestos por la Rama Judicial para

⁹ Ítem 27

consultar el estado de los procesos, no aparece radicado el presente, por lo cual no se ha podido determinar su fecha de radicación.

Concluye su recurso solicitando que se reponga el auto admisorio de la demanda y en su lugar se remita el proceso al Consejo de Estado, y que se rechace la demanda por no agotamiento del requisito de procedibilidad.

3.2. Wilinton Rodríguez Benavidez

Los argumentos del recurso interpuesto son los siguientes:

a. Expresa que los actos administrativos demandados fueron expedidos por el Presidente de la República como jefe de estado y, por lo tanto, al no ser este un proceso de carácter laboral, sino un proceso innominado de abandono del cargo de tipo sancionatorio, no se puede aplicar la competencia para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral.

Al respecto, se refiere a los numerales 23 y 26 del artículo 152 del CPACA, que regula la competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia, para: i) los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter disciplinario que impongan sanción de separación absoluta del cargo, cuya competencia no esté asignada al Consejo de Estado; ii) los asuntos de carácter contencioso administrativo que involucren entidades del orden nacional para los que no exista regla especial de competencia. Solicita revocar el auto admisorio y remitir el asunto al Tribunal Administrativo de Arauca.

b. Manifiesta que la demanda no cumplió el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, previsto en el artículo 161 del CPACA. Resalta que aquel es facultativo cuando se soliciten medidas cautelares de carácter patrimonial, y en este asunto, la lectura de la medida solicitada descarta que tenga carácter patrimonial económico.

En relación a dicho tema, citó decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado de fecha 07 de diciembre de 2017, en la que se manifestó que las medidas de carácter patrimonial se refieren a aquellas que afectan el patrimonio de quienes deban soportarlas, como es el caso del embargo de bienes, y esto no ocurre con la suspensión provisional de actos administrativos.

Igualmente, se refirió a providencia de 21 de junio de 2018 proferida por la Sección Tercera de la misma Corporación, según la cual el contenido patrimonial de la suspensión provisional de actos administrativos se puede derivar de su repercusión económica, pues las órdenes impartidas en el acto tienen connotación patrimonial que se extiende a la medida cautelar, verbigracia por hacer efectiva una cláusula penal pecuniaria o porque se dispone el reintegro de dinero pagado al contratista.

Finaliza solicitando revocar el auto admisorio, o remitir el proceso a la autoridad competente.

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Se analizarán seguidamente los argumentos de los recursos interpuestos.

4.1. Falta de competencia del Juzgado Administrativo para conocer del asunto

Cada uno de los recursos interpuestos refiere que el Juzgado Administrativo no cuenta con competencia para adelantar el presente proceso. Teniendo en cuenta que se fundamentan en diferentes factores, se referirá el Despacho a cada uno de ellos de forma independiente.

4.1.1. Competencia del Consejo de Estado

Frente a la afirmación de la entidad demandada, conforme la cual el Consejo de Estado debe tramitar el presente proceso, en razón a la cláusula de competencia contenida en el numeral 1 del artículo 149 del CPACA, evidencia el Despacho que no le asiste razón al recurrente. Esto, teniendo en cuenta lo que seguidamente se expone.

El artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, regula la competencia del Consejo de Estado en única instancia, y concretamente el numeral 1 fundamento del recurso, dispone:

«ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. *El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos.»

Al respecto debe precisarse que, en efecto, los actos administrativos demandados fueron expedidos por una autoridad del orden nacional. No obstante, el medio de control instaurado por la demandante es el de nulidad y restablecimiento del derecho. A través de él, pretende que se declare la nulidad del Decreto No. 2593 de 23 de diciembre de 2022 y del Decreto No. 0033 de 12 de enero de 2023, y que, como consecuencia de dicha declaratoria de nulidad, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Nación – Ministerio del Interior, reintegrar a la demandante como gobernadora encargada del Departamento de Arauca.

Entonces bien, teniendo en cuenta que la competencia a la cual alude la entidad demandada es para conocer del medio de control de nulidad, es claro concluir, sin necesidad de realizar mayores consideraciones al respecto, que no hay lugar a reponer el auto recurrido con base en el argumento que aquí se analiza.

4.1.2. Competencia del Tribunal Administrativo

Alega el vinculado, que la competencia para conocer del proceso recae en el Tribunal Administrativo, en razón de lo consagrado en los numerales 23 y 26 del artículo 152 del CPACA. Dicha norma es del siguiente tenor literal:

«ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. *Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*
(...)

23. Sin atención a la cuantía, de los de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter disciplinario que impongan sanciones de destitución e inhabilidad general, separación absoluta del cargo, o suspensión con inhabilidad

especial, expedidos contra servidores públicos o particulares que cumplan funciones públicas en cualquier orden, incluso los de elección popular, cuya competencia no esté asignada al Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 149A.

(...)

26. De todos los demás de carácter contencioso administrativo que involucren entidades del orden nacional o departamental, o particulares que cumplan funciones administrativas en los mismos órdenes, para los cuales no exista regla especial de competencia.»

4.1.2.1. El Ministerio del Interior adelantó en contra de INDIRA LUZ BARRIOS GUARNIZO actuación administrativa que, si bien derivó en la declaratoria de vacancia definitiva por abandono del cargo, no obedeció a un proceso de carácter disciplinario. En el Decreto 2305 de 24 de noviembre de 2022, a través del cual se dio inicio al procedimiento administrativo de abandono de cargo, se consignó que se aplicaría el procedimiento administrativo contenido en los artículos 34 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. A su vez, de la lectura del acto acusado Decreto No. 2593 de 23 de diciembre de 2022, se tiene que la autoridad administrativa se fundamentó en el artículo 2.2.11.1.10 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 648 de 2017, norma que prevé:

«Artículo 2.2.11.1.10. Procedimiento para la declaratoria del empleo por abandono del cargo. Con sujeción al procedimiento administrativo regulado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, el jefe del organismo deberá establecer la ocurrencia o no de cualquiera de las conductas señaladas en el artículo anterior y las decisiones consecuentes.

Parágrafo. Si por el abandono del cargo se perjudicare el servicio, el empleado se hará acreedor a las sanciones disciplinarias, fiscales, civiles y penales que correspondan.»

El mencionado artículo 34 del CPACA establece la sujeción de las actuaciones administrativas al procedimiento administrativo común y principal establecido en ese Código.

En contraposición, el trámite de las actuaciones disciplinarias está regulado actualmente en la Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario, que contiene sus principios rectores, sujetos disciplinables, faltas y sanciones disciplinarias, y procedimiento, el cual está conformado de manera general por la indagación previa, la investigación disciplinaria, cierre y evaluación de esta, y etapa de juzgamiento, que puede adelantarse a través de juicio ordinario o de juicio verbal.

Es diáfana entonces la diferencia existente entre el procedimiento administrativo para la declaratoria de abandono de cargo (que se rige por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), y la actuación disciplinaria (reglada por el Código General Disciplinario), que por lo demás –sea dicho– debe observarse cuando se adelanta un proceso de ese carácter a efectos de determinar si se ha incurrido en la falta disciplinaria de abandono del cargo, pero que es independiente de la actuación simplemente administrativa, la cual evidentemente no tiene connotación disciplinaria, y ni siquiera se adelanta a través del procedimiento previsto en la Ley 1952 de 2019.

Al no encontrarnos ante actos administrativos de tipo disciplinario, no es aplicable la causal de competencia contenida en el numeral 23 del artículo 152 del CPACA. Por tanto, no hay lugar a reponer el auto recurrido con base en ese alegato.

4.1.2.2. En cuanto a la aludida falta de regla especial de competencia para el presente asunto, con base en lo cual según se expresa, la competencia recaería en el Tribunal Administrativo de Arauca, debe precisarse que al presente proceso le es aplicable la causal de competencia consagrada en el numeral 2 del artículo 155 del CPACA, conforme la cual:

«ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. *Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

(...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, sin atención a la cuantía»

El artículo 121 de la Ley 2200 de 2022 enlista las situaciones administrativas que configuran falta absoluta del gobernador, encontrándose dentro de ellas la declaración de vacancia por abandono del cargo (numeral 8). Así, esta constituye una causal de retiro del servicio y una forma de terminación de la función pública. Consecuentemente, se sigue que su configuración como una causal de retiro del servicio, deriva en el carácter laboral de la decisión que se toma a través del acto administrativo que la declara. Por tanto, es aplicable la causal de competencia antes transcrita.

Si en gracia de discusión se alegare que los actos administrativos demandados en el presente asunto no son de tipo laboral, sería entonces aplicable el numeral 3 del mismo artículo 155 del CPACA *«De los de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de cualquier autoridad, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.»*, también a cargo del Juzgado Administrativo en primera instancia.

La demanda que motivó este expediente, contiene como estimación razonada de la cuantía, la suma de cuarenta y nueve millones doscientos siete mil quinientos treinta y dos pesos (\$49.207.532,00), calculada con base en el salario básico mensual de la demandante durante el año 2023, como gobernadora encargada del Departamento de Arauca, y en el tiempo transcurrido desde su desvinculación.

Así las cosas, existe regla especial de competencia para este caso, conforme la cual corresponde a los Juzgados Administrativos ocuparse del trámite del asunto puesto bajo su conocimiento, razón por la cual no es dable acoger lo sostenido por el recurrente.

Según lo expuesto, no se repondrá el auto admisorio de la demanda con base en la alegada falta de competencia del Juzgado Administrativo para conocer del proceso.

4.2. Falta de agotamiento de requisito de procedibilidad – Medida cautelar no tiene carácter patrimonial

El artículo 161 del CPACA consagra en su numeral 1 que, cuando los asuntos sean conciliables, en materia de nulidad y restablecimiento del derecho es requisito de procedibilidad agotar el trámite de conciliación extrajudicial. Igualmente, prevé como excepciones a dicha exigencia: *«El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública.»*

El CGP contiene igualmente una regulación similar al respecto –y en este punto solo se trae a colación lo que interesa al presente proceso–, pues en su artículo 613, que trata de la audiencia de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos, en el título correspondiente a disposiciones frente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, señala la no necesidad de agotamiento del requisito en mención cuando se piden medidas cautelares de carácter patrimonial.

Y de manera más reciente, el inciso primero del artículo 93 de la Ley 2220 de 2022, reiteró dicha excepción, previendo que en ese caso será facultativo el agotamiento de la conciliación extrajudicial.

Frente a las medidas cautelares, y en lo que respecta al objeto sobre el cual recaen, la doctrina se ha ocupado de clasificarlas en *reales*, *personales* y *probatorias*. Las reales versan sobre bienes objeto del proceso, o sobre bienes que pueden quedar afectados al proceso aun cuando no sean el centro del mismo, que es el caso por ejemplo de aquellos que se embargan como garantía del pago de una obligación. En cuanto a las personales, están relacionadas con las personas que forman parte del proceso, verbigracia la decisión sobre custodia provisional de los hijos. Y finalmente, las probatorias, se ocupan de la solicitud y práctica de pruebas anticipadas¹⁰.

Ahora bien, las medidas de carácter patrimonial se entienden contenidas dentro de las medidas *reales*. Así, se tiene que su calidad de *patrimonial* deriva del fin principal que se persigue con la medida, y concretamente, de la implicación que, respecto de un bien de la contraparte, tenga la decisión de imposición de la medida solicitada, es decir, repercute de forma directa en el patrimonio del demandado. De allí su denominación y consecuentes efectos.

Además, su cimiento esencial está contenido en el artículo 2488 del Código Civil, que prevé «*Toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presente o futuros, exceptuándose solamente los no embargables designados en el artículo 1677*». Y en cuanto al patrimonio, la Corte Constitucional adoptó desde sus inicios la siguiente definición: «*conjunto de bienes, créditos y derechos de una persona y su pasivo, deudas u obligaciones de índole económica. "Es el conjunto de los derechos y de las cargas, apreciables en dinero, de que una misma persona puede ser titular u obligada y que constituye una universalidad jurídica. La palabra se emplea alguna vez para designar una masa de bienes que tiene una afectación especial, por ejemplo, una fundación (Capitant)"*»¹¹.

En lo que concierne a la institución procesal de las medidas cautelares en procesos declarativos en la jurisdicción contencioso administrativa, el CPACA establece que pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y dentro de la lista que contiene el artículo 230 *ibidem* se encuentra la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo (numeral 3).

Según lo precisado por el Consejo de Estado, aun cuando en la situación concreta debe analizarse el carácter patrimonial de la medida cautelar pretendida, dicha Corporación delimitó tal análisis a casos ajenos a los de suspensión provisional de los actos administrativos, por carecer esta de naturaleza patrimonial:

¹⁰ Hernán Fabio López Blanco. Código General del Proceso. Parte General. DUPRE Editores. Bogotá, 2016. p. 1077 y 1078

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-537 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. Cita la definición contenida en Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta S.R.L. 18 Edición Tomo VI, Pág. 152. Reiterada en sentencia T-553 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara.

«Esta Sala ha resaltado que entre las características principales de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos están «[...] su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida [...]», e igualmente ha indicado que su finalidad es la de «[...] «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho». ¹⁵ [...]»¹⁶, lo que claramente excluye su patrimonialidad pues su propósito no es afectar el patrimonio de las personas jurídicas o naturales, sino despojar de sus efectos, temporalmente, a un acto administrativo que, preliminarmente, es considerado contrario al ordenamiento jurídico.

Cuestión diferente es que, indirectamente, la suspensión de los efectos del acto administrativo traiga efectos en el patrimonio de las personas naturales o jurídicas que la han solicitado o que resultan afectadas con la respectiva medida.

Conforme a lo expuesto, es un hecho cierto que el estudio del carácter patrimonial de la medida cautelar solicitada con la cual se pretende obviar el requisito de procedibilidad de la conciliación administrativa, debe realizarse en concreto, conforme lo solicitado en la demanda. Sin embargo, esta Sala, por las razones expuestas, encuentra que dicho análisis no puede llevarse a cabo cuando se trata de la medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, pues la misma no tiene una naturaleza patrimonial, como se ha indicado»¹². (Negrilla del original, subrayado fuera de texto). (Citas 15. Providencia citada ut supra, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa. 16. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00704-00, Actor: ANDRÉS GÓMEZ ROLDÁN, Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, Referencia: MEDIO DE CONTROL NULIDAD)

Racional resulta que, atendiendo a que la cualificación de las medidas cautelares deviene directamente del objeto sobre el cual recae la misma, la Corporación de cierre en lo contencioso administrativo descarte considerar que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se encuentre dentro de las de tipo patrimonial, pues tal como se precisó en la providencia antes citada, el fin de aquella es que transitoriamente un acto que se presume legal, deje de producir efectos jurídicos, en principio hasta tanto se decida de manera definitiva sobre su consonancia con el ordenamiento jurídico. Se reitera entonces, según lo hasta aquí mencionado, que dicha medida cautelar no entraña contenido patrimonial.

Entonces bien, habiéndose ya definido que la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos demandados no contiene en sí misma un carácter patrimonial, en los términos en que es aplicable dicho concepto, debe el Despacho referirse a las consecuencias legales de la falta de agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial.

El capítulo I del título V de la antes mencionada Ley 2220 de 2022, contiene las normas concernientes a la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo, y en el inciso 3 del artículo 92 establece que «La ausencia del agotamiento del requisito de procedibilidad dará lugar al rechazo de plano de la demanda por parte del juez de conocimiento». Más adelante, el artículo 94 enlista los eventos en los cuales se entiende surtido ese presupuesto. No obstante, no es necesario realizar análisis de si se está en presencia de uno de tales eventos, por cuanto en el acápite «VI. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD Y OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR

¹² Consejo de Estado, Sección Primera. Auto de 06 de octubre de 2017. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicado 25000-23-41-000-2015-00554-01.

LA DEMANDA» del escrito de demanda, expresamente se sostiene que se está relevado de agotar la conciliación extrajudicial en razón de la solicitud de medida cautelar. Es decir, la parte demandante no agotó trámite alguno dirigido a surtir la conciliación extrajudicial ante la dependencia competente para esos efectos, que lo es la Procuraduría Judicial para Asuntos Administrativos.

Según lo anterior, asiste razón a los recurrentes en su afirmación consistente en que, al no tener el carácter de patrimonial la medida cautelar solicitada, no se encontraba exenta la parte demandante de agotar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial. Por tanto, no habiéndose surtido dicha condición previa a la demanda, fuerza reponer el auto admisorio dictado de fecha 15 de junio de 2023, y en su lugar, rechazar la demanda de la referencia.

4.3. Incumplimiento del deber de enviar la demanda con copia concomitante al demandado

El numeral 8 del artículo 162 del CPACA consagra que, al momento de presentación de la demanda, la parte demandante debe enviar copia de esta y de sus anexos a la parte accionada, configurando el incumplimiento de dicho deber una causal de inadmisión de la demanda. Dentro de las excepciones a esa obligación, se encuentra cuando se solicitan medidas cautelares previas.

En el presente asunto, la demanda fue radicada el día lunes 8 de mayo de 2023. Se evidencia en el reporte de correo electrónico¹³, que únicamente fue remitida a la dirección electrónica de recepción de demandas de Arauca, por lo cual se podría considerar que habría lugar a analizar si se estaba o no ante una excepción para dar observancia a dicha previsión legal, y así determinar si la demanda debió ser inadmitida. No obstante, teniendo en cuenta que en el presente asunto se repondrá el auto admisorio y en su lugar se rechazará la demanda, resulta inane pronunciarse sobre este aspecto.

4.4. Falta de transparencia y publicidad del expediente

Este aspecto no constituye un argumento contra la admisión de la demanda. No obstante, se considera pertinente aclarar que, frente a la aseveración de que no ha sido posible determinar la fecha de radicación del proceso por la no existencia de este en los aplicativos de la Rama Judicial, debe señalarse que dentro del expediente judicial electrónico, al cual tienen acceso las partes, obra el correo de radicación del medio de control, fechado 08 de mayo de 2023¹⁴. Por otro lado, a la presente fecha el expediente obra en la plataforma SAMAI.

V. OTRAS CONSIDERACIONES

Finalmente, en los términos y para los efectos de los poderes conferidos, se reconocerá personería para actuar al abogado LAUREANO JOSÉ CERRO TURIZO como apoderado¹⁵ de la Nación – Ministerio del Interior, y al abogado JUAN MANUEL GARCÉS CASTAÑEDA como apoderado¹⁶ del vinculado WILINTON RODRÍGUEZ BENAVIDEZ.

De conformidad con lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo de Arauca,

¹³ Ítem 01

¹⁴ Ítem 01

¹⁵ Ítem 13

¹⁶ Ítem 22

RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR el conocimiento del presente proceso.

SEGUNDO: RECHAZAR el recurso de reposición presentado por el Departamento de Arauca, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: NO REPONER el auto admisorio proferido el día 15 de junio de 2023, por la alegada presunta falta de competencia del Juzgado Administrativo para conocer del proceso, conforme con lo señalado en la parte considerativa.

CUARTO: REPONER el auto admisorio proferido el día 15 de junio de 2023 y, en consecuencia, **RECHAZAR** el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesto a través de apoderado por INDIRA LUZ BARRIOS GUARNIZO contra la NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, por la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva.

QUINTO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes y a la Agente del Ministerio Público delegada para actuar ante este Despacho.

SEXTO: RECONOCER personería para actuar como apoderado de la Nación – Ministerio del Interior, al abogado LAUREANO JOSÉ CERRO TURIZO, identificado con cédula de ciudadanía 1.102.832.667 y T.P. No. 242.070 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos del poder a él conferido.

SÉPTIMO: RECONOCER personería para actuar como apoderado del vinculado WILINTON RODRÍGUEZ BENAVIDEZ, al abogado JUAN MANUEL GARCÉS CASTAÑEDA, identificado con cédula de ciudadanía 17.590.380 y T.P. No. 127.947 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos del poder a él conferido.

OCTAVO: En firme esta providencia, **ARCHIVAR** las presentes diligencias, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado en la plataforma SAMAI)

ELIANA MARCELA SEPÚLVEDA BAYONA
Jueza