



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN "B"

Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 49108
Radicado: 1100032600020160016001
Actor: Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A.,
Sucursal Colombia
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER
Naturaleza: Revisión de Asuntos Agrarios- Medida cautelar de
Suspensión provisional-Ley 1437 de 2011

Procede el despacho a pronunciarse sobre la procedencia del recurso de súplica interpuesto en contra del auto del 2 de diciembre de 2016, por medio del cual se negó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de unos actos administrativos proferidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, dentro del procedimiento administrativo de recuperación de baldíos (f. 1-23, c. medidas cautelares).

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado ante esta Corporación el 16 de octubre de 2013, la sociedad Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A., Sucursal Colombia, formuló demanda de revisión en contra del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, con el propósito de que se declarara la nulidad de las resoluciones n.º 2294 del 5 de septiembre de 2011, n.º 3246 del 2 de diciembre de 2011, n.º 481 del 1 de abril de 2013 y n.º 3322 del 9 de septiembre de 2013, a través de las cuales se decidió el procedimiento de recuperación de baldíos adelantado en los predios denominados "Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel", ubicados en la jurisdicción de los municipios La Gloria, Pelaya y Tamalameque,

departamento del Cesar, e integrantes del que en mayor extensión era el predio rural “Hacienda Bellacruz”; así como ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica (Cesar) abstenerse de inscribir en los folios de matrícula inmobiliaria n.º 192-0002897, 196-0001038 y 196-39010 las resoluciones n.º 481 del 1 de abril de 2013 y n.º 3322 del 9 de septiembre de 2013, al considerar que los actos administrativos eran ilegales (f. 1-142, c.ppl.).

2. En memorial del 17 de enero de 2014, la parte demandante solicitó medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los siguientes actos administrativos (f. 1-23, c. medidas cautelares):

1. La Resolución No. 0481 del 01 de abril de 2013, “Por la cual se decide el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, adelantado en los predios denominados “POTOSÍ, CAÑO NEGRO, LOS BAJOS, SAN SIMÓN, VENECIA, MARÍA ISIDRA Y SAN MIGUEL” ubicados en la jurisdicción de los municipios LA GLORIA, PELAYA Y TAMALAMEQUE del Departamento del CESAR, e integrantes del que en mayor extensión conforman el predio rural HACIENDA BELLACRUZ”.

2. La Resolución No. 3322 del 09 de septiembre de 2013, “Por la cual LA SUBGERENCIA DE TIERRAS RURALES resuelve los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No. 0481 del 1º de abril de 2013, por la cual se decide el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, adelantado en los predios denominados “POTOSÍ, CAÑO NEGRO, LOS BAJOS, SAN SIMÓN, VENECIA, MARÍA ISIDRA Y SAN MIGUEL” ubicados en la jurisdicción de los municipios LA GLORIA, PELAYA Y TAMALAMEQUE del Departamento del CESAR, e integrantes del que en mayor extensión conforman el predio rural HACIENDA BELLACRUZ”.

3. Surtido el trámite procesal correspondiente, por medio de memorial radicado el 12 de enero de 2016, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER manifestó que la parte demandante no acreditó la violación de las normas para que fuera procedente la suspensión de los actos demandados, arguyó específicamente que “*la medida solicitada no c[ontaba], aparte de la afirmación del demandante, con una prueba que permit[ie]ra la suspensión provisional*

solicitada y su ilegalidad manifiesta como requisito” (f. 544-519, medidas cautelares).

4. Mediante auto del 2 de diciembre de 2016¹, el consejero sustanciador del proceso resolvió negar la medida cautelar de suspensión provisional de las resoluciones n.º 0481 del 1 de abril de 2013 y n.º 3322 del 9 de septiembre de 2013, solicitada por la parte demandante sociedad Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A., Sucursal Colombia. Se sostuvo en la providencia (f. 574-582, medidas cautelares):

(...) En consecuencia, encuentra el despacho que al solicitarse la suspensión provisional de las Resoluciones n.º 0481 del 01 de abril de 2013 y n.º 3322 del 09 de septiembre de 2013, sobre las cuales ya se resolvió por parte de la misma administración declarar la pérdida de fuerza ejecutoria, no es procedente acceder a la medida cautelar solicitada, de conformidad con lo previsto en el artículo 91 del C.P.A.C.A.

(...) Ahora, comoquiera que la decisión adoptada en los actos administrativos de los cuales se solicita la medida cautelar perdió todo soporte jurídico, los actos administrativos no pueden ser ejecutados y, por lo tanto, carecen de fuerza ejecutoria, de conformidad con la causal contemplada en el numeral segundo del artículo ídem (sic).

De tal manera que, como la finalidad de la medida cautelar solicitada se contrae a suspender los efectos jurídicos de los actos administrativos que decidieron el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como su confirmación, y que sobre las mismas el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER declaró la pérdida de fuerza ejecutoria mediante la Resolución n.º 5659 del 14 de octubre de 2015, no resulta viable acceder a la suspensión provisional solicitada por la sociedad demandante.

Más aún si en este caso no se evidencia un perjuicio irremediable que afecte a la sociedad demandante, ya que la finalidad de la medida cautelar solicitada no es otra que evitar transitoriamente la aplicación de los actos administrativos que se consideran ilegales, los cuales ya no van a ejecutarse por disposición de la misma entidad que los profirió.

5. Contra la anterior decisión, la apoderada de la sociedad Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A., Sucursal Colombia, el 15 de

¹ Notificado mediante estado de fecha 12 de diciembre de 2016.

diciembre de 2016 interpuso recurso ordinario de súplica. Esto amparándose en los artículos 318, 321 y 331 del Código General del Proceso para justificar la procedencia del mencionado recurso, con el fin de que se revocara y que, en su lugar, se decretaran las medidas cautelares de suspensión provisional de los actos administrativos demandados. Argumentó su oposición, literalmente, de la siguiente forma (f. 583-602, medidas cautelares):

(...) La negativa del despacho para proceder con el decreto de medidas cautelares se fundó en el hecho de haberse proferido por parte del INCODER unas resoluciones por medio de las cuales se declaró la pérdida de ejecutoria de las resoluciones demandadas, reconociendo en ellas, de paso, algunas de las ilegalidades puestas de presente en la demanda de revisión presentada, por lo cual, al despacho le asistiría razón al negar las medidas cautelares, por sustracción de materia.

Sin embargo la Corte Constitucional profirió la sentencia SU- 231^{2]} (sic) el pasado mes de junio de 2016, por medio de la cual ordenó al INCODER dejar sin efectos las Resoluciones 334 del 19 de febrero de 2015 y 5659 de octubre de 2015, mediante las cuales se habría declarado la pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones demandadas, en los siguientes términos:

CUARTO.- CONCEDER la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo, a la vida en condiciones dignas y al trabajo y a la vivienda en condiciones dignas de los accionantes. En consecuencia, conforme a lo establecido en el artículo 4º del Decreto 2363 de 2015 y demás normas aplicables, **ORDENAR** al Director de la Agencia Nacional de Tierras dejar sin efecto las Resoluciones No. 334 del 19 de febrero de 2015 y 5659 del 14 de octubre de 2015 expedidas por el INCODER. Por consiguiente, **ORDENAR** al mencionado funcionario público que continúe con el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, para que finalice con la adjudicación de los baldíos identificados como indebidamente ocupados en la Resolución 481 de 2013.

(...)

CONSIDERACIONES

6. En virtud de lo dispuesto en el artículo 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que regula los presupuestos de oportunidad y sustanciales del recurso de súplica, este procede contra los autos que por su naturaleza son

² [Sentencia SU-235 del 12 de mayo de 2016, Corte Constitucional, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

apelables, dictados por el ponente en el curso de la segunda o única instancia:

El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.

Este recurso deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, en escrito dirigido a la Sala de que forma parte el ponente, con expresión de las razones en que se funda.

El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la Secretaría por dos (2) días a disposición de la parte contraria; vencido el traslado, el Secretario pasará el expediente al Despacho del Magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien será el ponente para resolverlo ante la Sala, sección o subsección. Contra lo decidido no procederá recurso alguno.

7. En este caso se advierte que, contrario a lo indicado por la parte recurrente, no es procedente acudir al Código General del Proceso para determinar la procedencia del recurso de súplica instaurado, en la medida en que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contiene regulación íntegra al respecto. Por este motivo, no opera la remisión del artículo 306 *ibídem*.

8. Para el caso concreto el despacho debe determinar si dentro del *sub lite* resulta apelable, y por ende suplicable, el auto que negó la medida cautelar solicitada por la parte demandante durante el trámite de única instancia, conforme a los artículos 236 y 243 del C.P.A.C.A., que señalan:

ARTÍCULO 236. RECURSOS. El auto que decrete una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días. Las decisiones relacionadas con el levantamiento, la modificación o revocatoria de las medidas cautelares no serán susceptibles de recurso alguno.

ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán

apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

- 1. El que rechace la demanda.*
- 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*

(...)

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

(...)

9. De conformidad con lo anterior y por ser el aplicable al caso concreto, observa el despacho que el artículo 236 del C.P.A.C.A. establece que el auto que decrete una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación o súplica, según la instancia en la que se dicte. En concordancia con esa norma se encuentra el artículo 243, numeral 2, *ibídem*, que enlista al auto que decreta una medida cautelar entre los que son de naturaleza apelable. En esa lógica, el recurso de apelación y, por ende, el de súplica, solo procede contra el auto que decrete una medida cautelar, no es viable, por el contrario, respecto del que niegue la medida, tal como ocurrió en el presente caso³.

10. Por lo tanto, como el recurso ordinario de súplica promovido no es procedente contra el auto del 2 de diciembre de 2016, en la medida en que en este se negó la medida cautelar solicitada, entonces el despacho se abstendrá de tramitar el mismo. Sin perjuicio de lo anterior, se ordenará devolver el expediente al despacho del consejero sustanciador con el fin de que, si a bien lo tiene y se cumplen los presupuestos legales requeridos para el efecto, en prevalencia del derecho sustancial sobre el formal proceda a resolver la inconformidad manifestada bajo el trámite preceptuado en el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³ En el mismo sentido, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 27 de noviembre de 2014, exp. 11001-03-27-000-2013-00033-00 (20676), actor: Precooperativa Administrativa Agropecuaria del Sur Colombiano-Preagrosur-En Liquidación, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: ABSTENERSE de tramitar, por improcedente, el recurso de súplica interpuesto por la apoderada de la Sociedad Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A., Sucursal Colombia, contra la providencia del 2 de diciembre de 2016, mediante el cual se negó la solicitud de suspensión provisional de las resoluciones n.º 0481 del 1 de abril de 2013 y n.º 3322 del 9 de septiembre de 2013.

SEGUNDO: En firme este proveído, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al despacho del consejero ponente para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

Mgnt/1c+7circulación