

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, noviembre diecisiete (17) de dos mil diecisiete (2017)

RADICACIÓN: 50001-33-33-000-2013-00363-00
DEMANDANTE: CLAUDIO OTERO RAMOS Y OTRO
DEMANDADO: INCODER
M. DE CONTROL: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Se pronuncia el Despacho sobre la sucesión procesal de la entidad demandada y la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora, de la siguiente manera:

1.- SUCESION PROCESAL DE INCODER

La presente demanda fue dirigida en contra del **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER** -, ente público que fue suprimido y liquidado en cumplimiento del Decreto 2365 de 2015, modificado por el Decreto No. 1850 de 2016, estableciendo en este último la entrega de los procesos judiciales a la entidad que asumiría la representación judicial según el objeto de cada proceso.

En virtud del Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, se creó la Agencia Nacional de Tierras, la cual tiene como objeto lo relacionado con el acceso a la tierra como factor productivo, en consecuencia, se establece que a esta agencia le corresponde asumir la representación judicial de la demandada dentro del presente asunto, lo cual es concordante con lo informado por el Jefe de la Oficina Jurídica del **INCODER EN LIQUIDACION**, mediante memorial visible al folio 411 del expediente.

Así las cosas, se tendrá como sucesor procesal del INCODER en este debate judicial a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS –ANT–**, en los términos de lo establecido en el inciso segundo del artículo 68 del C.G.P., aplicable a esta jurisdicción por expresa remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A.

2.- SÓLICITUD DE SUSPENSION PROVISIONAL

La parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 101 del 28 de mayo de 2012, proferida por la Subgerente de Tierras Rurales del INCODER, mediante la cual se revocaron los siguientes actos administrativos proferidos por la misma entidad: a) Resolución 160 del 11 de noviembre de 2004, por la cual se adjudicó al señor David Alonso Vargas Vargas el terreno baldío denominado LAURELÉS; b) Resolución 134 del 29 de octubre de 2004, por la cual se adjudicó al señor Luis Orlando Álvarez Bernal el terreno baldío denominado LA FONTANA; y c) Resolución 138 del 29 de octubre de 2004, por la cual se adjudicó a la señora Ana Rosalba Gutiérrez Piñeros, el terreno baldío denominado VILLA CLAUDIA, ubicados en la vereda Rubiales, jurisdicción del Municipio de Puerto Gaitán, Departamento del Meta, inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 234-14473, 234-14471 Y 234-14472 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López, respectivamente.

Sustentó lo pedido, argumentando una flagrante violación de las disposiciones constitucionales y legales que sustentan el trámite de revocatoria directa de los predios adjudicado por INCODER, especialmente el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que señala que la revocación de dichos actos debe surtirse con arreglo a las prescripciones del Código Contencioso Administrativo y éste no fue tenido en cuenta en desarrollo del trámite en vía gubernativa, sino que se acudió al Decreto 2664 de 1994, que está orientado a otro tipo de actuaciones administrativas. Igualmente señaló que se desconoció lo establecido en la sentencia C-255 de 2012 proferida por la Honorable Corte Constitucional.

De otra parte, solicitó que se ordene a la entidad demandada adoptar una decisión administrativa en la cual se establezca que los inmuebles se encuentran vinculados a un proceso contencioso de nulidad y restablecimiento del

derecho y que, como consecuencia del mismo, se encuentra suspendido cualquier acto encaminado a su adjudicación como terrenos baldíos.

Fundamentó su pedimento en que demostraron ante la justicia penal tener mejor derecho que el invasor que solicitó la revocatoria de las resoluciones de adjudicación, ya que el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán (Meta) ordenó la devolución de sus predios.

Del traslado de la solicitud de la medida cautelar

Dentro del término de traslado de la medida cautelar, la entidad demandada INCODER presentó memorial pronunciándose acerca de la petición de suspensión provisional del acto administrativo demandado en esta cuerda procesal.

En tal sentido, manifestó con la expedición del acto administrativo acusado no se lesionó ninguna norma constitucional que sustenta el trámite de revocatoria directa, toda vez, que la norma citada por la parte actora claramente expresa que no se requiere de consentimiento expreso por el respectivo titular para revocar resoluciones de adjudicación, normatividad que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-255 de 2012. Igualmente indicó, que el procedimiento seguido fue el fijado en la ley 60 de 1994 y demás reglamentarias

Concluyó, manifestando que las adjudicaciones efectuadas por la Oficina de Enlace Territorial del Meta en el año 2004 de los predios Villa Claudia, La Fontana y Los Laureles se cimentaron en una falsedad ideológica dado que los predios no se ubican en la Vereda Rubiales sino en la Vereda Santa Helena y que limitan en todos sus puntos cardinales con el resguardo AWALIBA perteneciente a la Etnia Indígena SIKUANI, hecho que fue soslayado en el trámite de adjudicación del baldío Laureles. Igualmente en las visitas oculares a los predios y en las declaraciones obtenidas se demostró que los adjudicatarios nunca han sido oriundos de la región, mucho menos ocupantes de los fundos al punto que no los conocen los colonos ni los indígenas, tampoco existen vestigios de explotación agropecuaria como se había registrados en las actas de inspección ocular para la adjudicación. Se determinó igualmente que el pueblo SIKUANI ha ejercido la posesión durante 70 años de forma exclusiva pública y pacífica de los territorios donde se encuentran los

fundos mencionados y que colindan con el resguardo indígena AWALIBA como lo indican las Resoluciones 205 de 1968, 098 de 1974 y 001 de 1981 del INCORA.

Por su parte el señor **JORGE ALBERTO RODRIGUEZ PARRADO** quien solicitó sea tenido como coadyuvante en el presente proceso por tener interés directo en las resultas, toda vez, que es el actual ocupante del Predio Los Laureles, objeto de la Litis, señaló que se opone a la medida cautelar por considerar que los actos de revocatoria fueron proferidos en virtud de que las adjudicaciones fueron realizadas con falsedad en sus límites, adjudicatarios y firmas de los colindantes, aunado a la prohibición de adjudicación de terrenos baldíos que limiten con resguardos indígenas.

CONSIDERACIONES

Las medidas cautelares se encuentran consagradas en el artículo 229 del C.P.A.C.A., en el que preceptúa que 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 mismo capítulo, precisando que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Frente al aspecto de que la medida cautelar no constituye prejuzgamiento, el órgano de cierre de esta jurisdicción en pronunciamiento del 11 de marzo de 2014, dentro del proceso radicado con el No. 11001 0324 000 2013 00503 00, proferido por la Sección Primera, precisó que: *"este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o "prejuzgamiento" de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia."*

La suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo se encuentra contemplada en el numeral 3 del artículo 230 del C.P.A.C.A., como una de las medidas cautelares de posible aplicación en los juicios que cursan ante esta jurisdicción. Seguidamente, en el artículo 231 ibídem, se establecieron los requisitos de procedencia de la citada medida, en los siguientes términos:

*«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.*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.» (Negrillas fuera del texto).*

De la norma citada, se establece que para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que 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 y, iii) si se trata de un medio de control

de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

Ahora bien, para el despacho, el cargo endilgado por la parte actora como fundamento para que se ordenó la suspensión provisional de los actos acusados, no prospera en este estadio del proceso, ya que, en primer lugar, al revisar las resoluciones se observa que en su parte considerativa si se encuentra referenciada o citada la norma señalada como inaplicada por la parte actora y, en segundo lugar, el despacho considera que si bien es cierto se invoca la norma vulnerada, también lo es, que para verificar su violación deberá adentrarse en el estudio pormenorizado de cada una de las etapas surtidas en el proceso administrativo realizado por la entidad demandada, situación que no es viable, pues, se tendría que desplegar un análisis completo para establecer si el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 en el caso de marras fue inaplicado, análisis que es propio del juicio que se realiza al momento de dictar la respectiva sentencia judicial, una vez se hayan recabado todas las pruebas pertinentes.

De otra parte, como un argumento adicional la parte actora señaló que el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán, en procedimiento penal, ordenó al Inspector Municipal de la referida localidad, que les entregara los inmuebles por haberlos adquirido de buena fe y confianza legítima; fundamento que no es relevante para suspender el acto administrativo acusado, pues, se trata de un aspecto fáctico que no conlleva a establecer vulneración de la norma invocada, siendo un objeto de análisis por este despacho, al dirimir la controversia planteada.

Igualmente, se resalta que tratándose de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo indica la norma, debió probarse si quiera sumariamente la existencia del perjuicio, pues, solo señaló que se encuentran imposibilitados para ejercer la explotación económica de sus predios y desarrollar el proyecto productivo de explotación de caucho; argumentos que no permiten establecer, *prima facie*, dicho perjuicio, pues, habrá de adelantarse todo el proceso contencioso administrativo para establecer en el momento de dictar fallo y de anularse el acto administrativo

demandado, si existe mérito para ordenar el restablecimiento del derecho pretendido.

Por último, el despacho señala que frente a los pedimentos relacionados con ordenar a la entidad demandada adoptar una decisión administrativa en la cual se establezca que los inmuebles se encuentran vinculados a un proceso contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho y que, como consecuencia del mismo, se encuentra suspendido cualquier acto encaminado a su adjudicación como terrenos baldíos, tampoco es de recibo dicha solicitud, pues, dado que la medida cautelar de suspensión no es procedente, tampoco se puede acceder a la petición referida, que tendería a cambiar o limitar la facultad dispositiva sobre los terrenos objeto del debate por las partes, que tan solo debe a final con la sentencia que habrá de dictarse.

Así las cosas, se denegará la medida cautelar consistente en la suspensión provisional del acto administrativo acusado, deprecada por la parte demandante, precisando que la presente decisión es dictada por el Magistrado Ponente, por así permitirlo los artículos 125, 236 y 243 del C.P.A.C.A., toda vez, que la misma es en sentido desfavorable.

Por lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: VINCULAR como sucesor procesal del extinto **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -INCODER-** a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT-**, dentro del presente proceso, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. 1010 del 28 de mayo de 2012, deprecada por la parte demandante, de conformidad con los argumentos indicados en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme la presente decisión, continúese con el trámite procesal correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



HECTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado